



ISSN: 1300-1981

SAYIŞTAY DERGİSİ

HAKEMLİ DERGİ

Sayı: 112 / Ocak - Mart 2019

Muhasebe Hata ve Hilelerinin Önlenmesinde İç Kontrol Sisteminin Önemi: Zonguldak İlindeki Üretim İşletmeleri Üzerine Bir Uygulama

Importance of the Internal Control System in Preventing Errors and Fraud in Accounting: A Practice on Production Enterprises in Zonguldak

Yerel Yönetimlerde Etik Kültürün Geliştirilmesi

Development of Ethical Culture in Local Government

Ortadoğu Ülkelerinde Askeri Harcamalar ile Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki: Bootstrap Panel Granger Nedensellik Analizi

The Relationship Between Military Expenditures and Economic Growth in the Middle Eastern Countries: Panel Granger Causality Analysis

Dış Borçların Ülke CDS Primleri Üzerindeki Etkisinin İncelenmesi: Türkiye Örneği

Analysis of the Impact of Foreign Debt on Sovereign CDS Premiums: The Case of Turkey

Milenyumda BRICS-MT Ülkelerinin Sağlık Harcamaları Performansı: Yıllara Göre Karşılaştırmalı Bir Analiz

Health Expenditures Performance of BRICS-MT Countries in Millennium: A Comparative Analysis by Years

Bütçe Hakkı Kapsamında Türkiye’de Ödenek Aktarmalarının Değerlendirilmesi

Assessment of Budgetary Virements in the Context of the Power of the Purse in Turkey

Global Governance: Economic Growth and Income Distribution

Küresel Yönetişim: Ekonomik Büyüme ve Gelir Dağılımı

Sayıştay Kararları



SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300-1981

Sayı: 112 / Ocak - Mart 2019

Sahibi

T.C. Sayıştay Başkanlığı adına
Dr. Zekeriya TÜYSÜZ
Başkan Yardımcısı

Genel Yayın Yönetmeni

Necip TOSUN
Uzman Denetçi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Melek ŞANAL DEMİRKAN
Uzman Denetçi

Grafik Tasarım

Mustafa Burak KIRPAÇ

Baskı

Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü

Baskı Tarihi

Mart 2019

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yönetim ve Yazışma Adresi

Sayıştay Başkanlığı Destek Grubu 2 - 06520 Balgat/ANKARA

Telefon

+90 (312) 295 39 10

Fax

+90 (312) 295 48 03

e-posta

dergi@sayistay.gov.tr

İnternet Adresi

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

SAYIŞTAY DERGİSİ / ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

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



SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN KURULU

Necip TOSUN	Uzman Denetçi
Derya KUBALI	Uzman Denetçi
Kadir AKSÜT	Uzman Denetçi
Özlem TEMİZEL	Uzman Denetçi
Yusuf CUMHUR	Uzman Denetçi
Zekeriya ASLAN	Uzman Denetçi
Sinem YALÇIN	Uzman Denetçi
Melek ŞANAL DEMİRKAN	Uzman Denetçi
Serkan KAYA	Uzman Denetçi
Kamile EDE	Uzman Denetçi
Berna ERKAN	Başdenetçi
Filiz KÖROĞLU AYDINLI	Başdenetçi
Mehmet BALİOĞLU	Başdenetçi
Nilüfer KİBAR BİLGİNLİ	Başdenetçi
Emine Sezen AVCI GÜLHAN	Başdenetçi
Mehmet GÖKMAĞARA	Denetçi
Hilal ULUÇAY DEMİR	Denetçi



SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Figen ALTUĞ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Başak ATAMAN	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Enver AYDOĞAN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Prof. Dr. Vahit BIÇAK	Polis Akademisi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ	Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan HAKERİ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Prof. Dr. Cemal İBİŞ	Işık Üniversitesi
Prof. Dr. Selma KARATEPE	İstanbul Gelişim Üniversitesi
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK	İstanbul Gelişim Üniversitesi
Prof. Dr. M. Kamil MUTLUER	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ	İstanbul Aydın Üniversitesi
Prof. Dr. Münir ŞAKRAK	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Metin TOPRAK	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Ali Murat VURAL	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Azmi YALÇIN	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN	Kırıkkale Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof. Dr. Ali ÇELİKKAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Prof. Dr. Ali DANIŞMAN	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi

Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ	İstanbul Gelişim Üniversitesi
Prof. Dr. Binhan Elif YILMAZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Şenol DURGUN	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Prof. Dr. Hasan TUTAR	Anadolu Üniversitesi
Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Önder KUTLU	Necmettin Erbakan Üniversitesi
Prof. Dr. Said KINGİR	Sakarya Uygulamalı Bilimler Üniversitesi
Prof. Dr. Hamza ATEŞ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Prof. Dr. Tekin AKDEMİR	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Cemal FEDAYİ	Kırıkkale Üniversitesi
Prof. Dr. Adnan AKIN	Kırıkkale Üniversitesi
Prof. Dr. Erkan AYDIN	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Kudret BÜLBÜL	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Özgür ÇATIKKAŞ	Marmara Üniversitesi
Doç. Dr. Asım BALCI	Ankara Büyükşehir Belediyesi
Doç. Dr. Rasim AKPINAR	Celal Bayar Üniversitesi
Doç. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN	Hacettepe Üniversitesi
Dr. Mehmet Ali ÖZYER	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Mehmet AKSOY	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Levent MUTLU	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Hacı Ömer KÖSE	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Murat İNCE	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Şerif ÖZKAN	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Ahmet TANER	Sayıştay Başkanlığı

İÇİNDEKİLER / CONTENTS

Muhasebe Hata ve Hilelerinin Önlenmesinde İç Kontrol Sisteminin Önemi: Zonguldak İlindeki Üretim İşletmeleri Üzerine Bir Uygulama

Importance of the Internal Control System in Preventing Errors and Fraud in Accounting: A Practice on Production Enterprises in Zonguldak

Hakan VARGÜN, Servet KILINÇASLAN.....9-25

Yerel Yönetimlerde Etik Kültürün Geliştirilmesi

Development of Ethical Culture in Local Government

İbrahim AKDENİZ27-52

Ortadoğu Ülkelerinde Askeri Harcamalar ile Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki: Bootstrap Panel Granger Nedensellik Analizi

The Relationship Between Military Expenditures and Economic Growth in the Middle Eastern Countries: Panel Granger Causality Analysis

Barış YILDIZ, Gizem AKBULUT YILDIZ.....53-74

Dış Borçların Ülke CDS Primleri Üzerindeki Etkisinin İncelenmesi: Türkiye Örneği

Analysis of the Impact of Foreign Debt on Sovereign CDS Premiums: The Case of Turkey

Esra N. KILCI75-92

Milenyumda BRICS-MT Ülkelerinin Sağlık Harcamaları Performansı: Yıllara Göre Karşılaştırmalı Bir Analiz

Health Expenditures Performance of BRICS-MT Countries in Millennium: A Comparative Analysis by Years

Gülner İLGÜN, Murat KONCA, Cuma ÇAKMAK.....93-105

Bütçe Hakkı Kapsamında Türkiye’de Ödenek Aktarmalarının Değerlendirilmesi

Assessment of Budgetary Virements in the Context of the Power of the Purse in Turkey

Halis KIRAL, Tekin AKDEMİR107-135

Global Governance: Economic Growth and Income Distribution

Küresel Yönetişim: Ekonomik Büyüme ve Gelir Dağılımı

Murat BINAY, Nesrin ATALAY.....137-158

Sayıştay Kararları

Sayıştay Kararları159-185

MUHASEBE HATA VE HİLELERİNİN ÖNLENMESİNDE İÇ KONTROL SİSTEMİNİN ÖNEMİ: ZONGULDAK İLİNDEKİ ÜRETİM İŞLETMELERİ ÜZERİNE BİR UYGULAMA¹

*IMPORTANCE OF THE INTERNAL CONTROL SYSTEM
IN PREVENTING ERRORS AND FRAUD IN ACCOUNTING: A
PRACTICE ON PRODUCTION ENTERPRISES IN ZONGULDAK*

Hakan VARGÜN*
Servet KILINÇASLAN**

ÖZ

İç kontrol sistemi, bir işletmenin muhasebe sisteminde meydana gelebilecek hata ve hileleri önlemede, belirlediği hedefleri başarımında, paydaş değeri yaratılması, artırılması ve korunmasında oldukça önemli bir yere sahiptir. Bu çalışmada, Zonguldak ilindeki üretim işletmelerine anket yöntemi uygulanarak iç kontrol sisteminin işletmelerde yeterli düzeyde oluşturulup oluşturulmadığını belirlemek amaçlanmış ve saptanan eksikliklerin nasıl giderileceğine yönelik değerlendirme ve önerilerde bulunulmuştur. Anket uygulaması neticesinde, işletmelerde hammadde ve yarı mamullerin giriş ve çıkışında barkod sisteminin kullanılması, işletmelerde meydana gelebilecek denetim risklerini sürekli olarak izleyen ve buna uygun politikalar üreten bir yapının bulunması, işletme binalarında varlıkların fiziki olarak korunmasına yönelik yangın alarmı ve su püskürtme sistemi bulunması, işletme binasına giriş ve çıkışların kontrol altında tutulması, raporlama ve kontrol faaliyetleri, varlıkların sayım periyotları hususlarında eksiklikler olduğu gözlemlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Muhasebe Hata ve Hileleri, İç Kontrol Sistemi, Üretim İşletmeleri.

ABSTRACT

Internal control systems have an important place in preventing errors and fraud that may arise in the accounting system of an enterprise, in the fulfilment of targets that the enterprise has set as well as the creation, enhancement and protection of stakeholder value. In this study, the aim was to determine whether the internal control systems are sufficiently

¹ Bu çalışma Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalında yürütülen ve yayımlanan yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

* Dr. Öğr. Üyesi, Karabük Üniversitesi İşletme Fakültesi, Uluslararası İşletmecilik Bölümü, hakanvargun@karabuk.edu.tr, Orcid: 0000-0002-7781-0912.

** Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Öğrencisi, servetkilincaslan67@gmail.com, Orcid: 0000-0002-6199-3689.

established in the production enterprises in Zonguldak through the application of surveys and to provide assessments and suggestions on how to eliminate the determined deficiencies in the internal control systems. As a result of the surveys applied on the enterprises, deficiencies were reported in the use of barcode system in the entrance and exit of the raw materials and semi-finished goods, existence of a structure which continuously monitors the audit risks that may emerge in the enterprises and produce policies accordingly, availability of fire alarms and water spray systems for physical protection of assets in the buildings of the enterprises, controlling the entrances into and exits from the buildings of the enterprises, reporting and control activities and counting periods of assets.

Keywords: Accounting Errors and Fraud, Internal Control System, Production Enterprises.

GİRİŞ

İşletmeler, küreselleşen dünyada teknolojik ve inovatif gelişmelere ayak uydurmak için çeşitli politikalar ve prosedürler oluşturmak durumunda kalmışlardır. Bu politika ve prosedürler, işletmelerin amaçlarına ve hedeflerine etki etmektedir. Bu çerçevede birtakım politika ve prosedürlerden oluşan iç kontrol sisteminin kanunlara ve yasal düzenlemelere uygunluk, hileli finansal raporlama ve varlıkların kötüye kullanılması gibi denetim risklerinin asgari düzeye indirilmesi ve işletme faaliyetlerinin etkin ve verimli olarak yürütülmesi gibi kilit amaçları bulunmaktadır. Günümüz dünyasında işletmelerin büyümeleri ile birlikte işletme faaliyetleri çok daha kompleks hale gelmiştir. Bu durum, işletmenin faaliyetlerini kontrol etmesini zorlaştırmıştır ve iç kontrol sistemi işletmeler için çok önemli bir enstrüman hâline gelmiştir. Ayrıca, geçmişte dünyaca ünlü birçok işletmede yaşanan muhasebe skandalları iç kontrol sisteminin işletme içerisindeki önemini gündeme getirmiştir.

Bu çalışmanın amacı, Zonguldak ilinde faaliyet gösteren üretim işletmelerinde iç kontrol sisteminin yeterli düzeyde oluşturulup oluşturulmadığının belirlenmesi ve muhtemel eksikliklerin nasıl giderilmesi gerektiğine yönelik öneriler sunulması suretiyle iç kontrol sisteminin muhasebe hata ve hilelerini önlemedeki önemini ortaya koymaktır.

1. İÇ KONTROL SİSTEMİ KAVRAMI VE ÖNEMİ

İşletmenin kendi yapısına göre oluşturduğu amaçları gerçekleştirmesine olanak sağlayacak tüm işletme politikaları ve prosedürleri silsilesi, kontroller; kontrollerin meydana getirdiği bütünlüklü yapı da İKS olarak nitelendirilmektedir (Aksoy, 2005: 147). Pek çok grup, kurum ve araştırmacı, İKS'yi yayımlanmış kılavuz ve standartlarda çeşitli yöntemlerle tanımlamışlardır. Bu tanımlardan her biri, İKS kavramını farklı kelimelerle ifade etmektedir (DiNapoli, 2016: 4).

SPK (Sermaye Piyasası Kurulu), İKS'yi "işletme yönetimi ve yönetimden sorumlu kişiler ile diğer ilgili personel tarafından; işletmenin amaçlarına ulaştığına, faaliyet ve işlemlerin etkin olarak gerçekleştirildiğine, kanun ve düzenlemelere uyulduğuna dair makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanan ve uygulanan bir sistem" olarak tanımlamaktadır (SPK Seri X/22 No'lu Tebliğ, Onuncu Kısım, İkinci Bölüm, Md. 11/ 2).

Trenerry'e göre İKS, işletme yönetiminin çeşitli kademelerince belirlenen, finansal ve finansal olmayan faaliyetlere entegre edilen, faaliyetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini, yönetimin karar verme mekanizmasının sağlam temeller üzerine oturmasını ve gerekli yasa ve düzenlemelere uygunluğu temin etmek amacıyla dürüst bir şekilde rapor edilen işletme faaliyetlerinin tüm yönleriyle sonuçlarını içeren sistemler bütünüdür (Trenerry, 1999: 6).

Moeller'e göre İKS, işletme yönetimi tarafından icra edilen, güvenilir finansal ve faaliyetler bilgileri, varlıkların korunması, faaliyetlerin etkinliği, yasalara, kurallara, düzenlemelere uygunluk, belirlenmiş işletme amaç, hedef ve misyonların gerçekleştirilmesi, dürüstlük ve etik değerlere bağlılık konusunda makul güvence sağlamak üzere temin edilmiş süreçler bütünüdür. Bu tanımdan hareketle, İKS, daha çok muhasebe ve finansal meselelerle ilgili bir sistem olmasına rağmen, işletme içi tüm süreçleri kapsayan ve etkin bir şekilde işlemesinden işletmenin tüm personelinin sorumlu olduğu bir sistemdir (Moeller, 2009: 24).

İKS hem yönetsel hem de finansal meselelere yönelik bir kavram olduğu için, muhasebe camiası İKS'yi güvenilir finansal raporlamayı geliştirmek amacıyla kullanılan bir araç olarak tanımlarken, iş dünyası ise İKS'yi güvenilir finansal raporlamaya ek olarak rekabetçi avantaj sağlayan ve geliştiren bir araç olarak tanımlamıştır (Curtis ve Wu, 2000: 64-66).

2. HATA VE MUHASEBE HATASI KAVRAMI

Hata kavramı, genellikle, kasıtlı hileli davranışlara tezat bir anlam teşkil ederek istem dışı yanlışlıklar ve kontrolden çıkma olarak tanımlanmaktadır (O'Regan, 2004: 105). Muhasebe hatası ise işletme çalışanlarının finansal tablolarda kasıt taşımadan yaptıkları, bir tutar veya beyanatın atlanması ve muhasebe ilkelerinin uygulanması, değerlemesi, kayıt altına alınması, sınıflandırması, sunulması ile ilgili hususlar çerçevesinde yapılabilecek olası yanlışlıklardır (Alagöz, 2008: 116).

TMS-8 (Türkiye Muhasebe Standardı)'e göre *"Hatalar, finansal tablo kalemlerinin tanınması, ölçülmesi, sunulması ve açıklaması sırasında ortaya çıkar. Eğer finansal tablolar, önemli bir hata veya işletmenin finansal durumunu, finansal performansını veya nakit akışlarını yanlış göstermeye yönelik önemsiz de olsa kasıtlı yapılmış ön bir hatayı içeriyorsa, TFRS'ye (Türkiye Finansal Raporlama Standartları) uygun değildir. Cari dönemde yapılan hatalar finansal tablolar onaylanmadan önce saptanırsa cari dönemde düzeltilmelidir. Ancak bazı durumlarda hatalar, sonraki dönemlerde fark edilir ve bu geçmişe yönelik hatalar karşılaştırmalı bilgilerde izleyen dönemlere ilişkin finansal tablolarda düzeltilir"* (TMS-8, 2005: 12). Buradan hareketle TMS-8, finansal tablolarda yapılan hata veya hilelerin cari dönemde belirlenememe durumuna karşılık, sonradan geçmişe yönelik olarak düzeltilmesini tavsiye etmektedir. Bu düzeltme işlemiyle, taraflara doğru bilginin ulaşması sağlanmaktadır (Uyar ve Küçükkaplan, 2011: 3).

3. HİLE VE MUHASEBE HİLESİ KAVRAMI

Hile, işletme yönetiminin, personelinin veya üçüncü şahıslardan mesul yönetimdeki bir ya da birkaç kişinin asılsız söylemlerle haksız ve illegal bir biçimde çıkar elde etmek amacıyla sergiledikleri tutumlardır (Emir, 2008: 113). Bu açıdan hile hırsızlık, kasıtlı olarak yanlış gösterim, yolsuzluk, rüşvet, muvazaalı işlemler ve varlıkların zimmete geçirilmesi gibi farklı durumlarda ortaya çıkabilen bir durumdur (Terzi, 2012: 26).

Muhasebe hilesi, belli bir maksatla işletmenin işlem, kayıt ve belgelerinin kasıtlı olarak bozulmasıdır (Çatıkkaş, 2011: 19). Muhasebe hileleri, işletme içerisinde çok değişik şekillerde cereyan edebilir. Bundan mütevellit, hileleri belirli bir kategori altında incelemek zorlaşmaktadır. Hileler, genel olarak çalışan hileleri, yönetim hileleri, yatırım hileleri, satıcı hileleri, müşteri hileleri biçiminde kategorize edilmektedir (Bozkurt, 2009: 64-66).

Hileye neden olabilecek risk faktörleri, fırsat, baskı ve haklı gösterme adlı faktörlerdir. Bu faktörler, literatürde hile üçgeni olarak da ifade edilmektedir (Pehlivanlı, 2011: 4).

Fırsat, hileye başvurulurken fark edilmeme yeteneğidir. Hileye başvuranlar yaptıklarına yönelik yakalanmak istemediklerinden, hile yaparken fark edilmeyeceklerine kendilerini inandırmak zorundadırlar. Fırsat, etkin olmayan bir İKS, zayıf yönetim becerisi, gözlemlenmede yetersiz kalınması, bir şahsın kontrolleri çiğnemek adına yetkisini kullanması gibi durumlarda ortaya çıkmaktadır. Hileli eylemleri ortaya çıkarmaya yönelik yeterli çalışmaların yapılmaması, hilenin meydana gelme fırsatlarını arttırmaktadır. Çalışanlar, mevcut kontrolleri hükümsüz bırakmak için fırsatlar yaratabilmekte, çünkü ikinci derecede öneme haiz konular ve zayıf kontroller onların tesis edilen kontrollerden kurnazca kurtulmalarına izin vermektedir (IIA, 2009: 6).

Baskı, finansal ya da finansal olmayan pek çok durumda ortaya çıkmaktadır. Çalışanlar, yüksek sağlık harcamaları veya gecikmiş ipotek gibi kişisel finansal meselelere sahip olmaktadır. Çalışanlardan bazıları kendileri hile yapmaya mecbur bırakacak bağımlılıklara ve kumar alışkanlığına sahip olabilmektedir. Ayrıca, gerçekçi olmayan hedefler ve iş bitirme zamanı tahminleri, çalışanları hileli finansal raporlama yapmaya teşvik etmektedir (APA, 2011: 1).

Haklı gösterme, pek çok hile eyleminde çok önemli bir bileşendir. Haklı gösterme, kişinin çalma davranışını yaygın olarak kabul edilen ahlak ve dürüstlük kavramlarıyla bağdaştırma davranışını içeren bir unsurdur. Hileye yönelik bazı yaygın haklı gösterme örneklerini aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (<http://www.schools.utah.gov/finance/Professional-Development/UFOMA/2a--UFOMA--Fraud-Triangle.aspx>, 2016).

- Kişi, yaptığı hileyi meşrulaştırmak için sevdiği biri veya ailesinden birini kurtarmak adına hile yaptığına inanmaktadır.
- Kişi parayı almazsa ailesini, evini, arabasını, her şeyini kaybedeceğine kendini inandırmaktadır.
- Kişi, dışarıdan yardım almasının mümkün olmadığını düşünmektedir.
- Kişi, hırsızlığı çaldığı parayı ödünç almak olarak tanımlamaktadır.
- Kişi, işyerindeki maaş, yöneticilerin davranışları gibi memnuniyetsizlik karşısında kendinde hile yapma hakkını görmektedir.
- Kişi, yaptığı eylemlerin sorumluluğunu alacak ve sonuçlarını düşünecek durumda değildir.

4. ARAŞTIRMA METODOLOJİSİ

Bu bölümde, Zonguldak ilinde faaliyet gösteren üretim işletmelerinde İKS'nin muhasebe hata ve hilelerini önlemeye yönelik yeterli düzeyde oluşturulup oluşturulmadığını ölçmeyi amaçlayan anket çalışmasına ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Anket yöntemi kullanılarak ulaşılan bulgular analiz edilerek sonuç, değerlendirme ve önerilerde bulunulmuştur.

4.1.Araştırmanın Amacı

Bu araştırmanın amacı, Zonguldak ilinde faaliyet gösteren üretim işletmelerinde İKS'nin muhasebe hata ve hilelerini önlemeye yönelik yeterli düzeyde oluşturulup oluşturulmadığını belirlemek ve muhtemel iç kontrol eksikliklerinin nasıl giderileceğine yönelik önerilerde bulunmaktır.

4.2.Araştırmanın Kapsamı

Araştırmada İKS'nin muhasebe hata ve hilelerini önlemeye yönelik yeterli düzeyde oluşturulup oluşturulmadığına yönelik olarak hazırlanan anket soruları üretim işletmelerinin sahiplerine, genel müdürlerine ve muhasebe-finance sorumlularına yöneltilmiş ve bu doğrultuda elde edilen sonuçlar analiz edilmiştir. Hazırlanan anket formunda, İKS'nin muhasebe hata ve hilelerini önleme noktasında yeterli düzeyde oluşturulup oluşturulmadığını analiz edebileceği düşünülen 42 adet soruya yer verilmiştir. Anket sorularının hazırlanması sürecinde literatür araştırması yapılmış ve Özbirecikli ve diğerleri (2015) ve Tüm (2011) tarafından hazırlanan anket çalışmalarından yararlanılmıştır.

Çalışmanın ana kütlesini Zonguldak ili merkez ve çevre ilçelerinde faaliyet gösteren üretim işletmeleri oluşturmaktadır. T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Zonguldak İl Müdürlüğü yetkililerinden ve web sitesinden alınan bilgilere göre Zonguldak ilinde 547 tane üretim işletmesi bulunmaktadır. Araştırmada öncelikle 547 üretim işletmesinin tamamının ana kütle olarak seçilmesi planlanmıştır. Ancak çalışmadaki sınırlılıklar ve güçlükler nedeniyle 160 üretim işletmesine ulaşılmış olup, bu işletmelerin ise 105'i anket formunu doldurmuştur. Bu açıdan çalışmanın ana kütlesi 160 üretim işletmesi olarak belirlenmiştir. Örneklem büyüklüğü ana kütle için yaklaşık %65'ine denk gelmektedir.

4.3.Verilerin Analizi

Katılımcıların anket formundaki sorulara verdikleri yanıtlar SPSS programında Frekans Analizi yöntemi kullanılarak analiz edilmiştir. Anket

formunu dolduran işletmelerin demografik bilgileri ile İKS'ye yönelik görüşleri ayrıntılı olarak başlıklar halinde verilmiştir.

4.3.1. Ankete Katılan İşletmelere İlişkin Demografik Bilgiler

Anket formunu dolduran 105 üretim işletmesinin hukuki yapısı, faaliyet alanı, personel sayısı ve faaliyet süresine ilişkin bilgiler Tablo 1'de ayrıntılı olarak gösterilmektedir.

Tablo 1: Ankete Katılan İşletmelere İlişkin Demografik Bilgiler

		Sayı	Yüzde
Şirket Türü	Anonim Şirket	70	66.7
	Limited Şirket	35	33.3
Faaliyet Alanı	İnşaat	21	20
	Gıda	19	18.1
	Tekstil	11	10.5
	Mobilya	23	21.9
	Diğer	31	29.5
Personel Sayısı	1-10	11	10.5
	11-50	53	50.5
	51-100	26	24.8
	101-500	10	9.5
Faaliyet Süresi	1-5	16	15.2
	5-10	16	15.2
	10-15	22	21
	15-20	38	36.2
	21 ve üzeri	13	12.4

Ankete katılan işletmelerin büyük bir çoğunluğu %66,7 anonim şirket, %33,3'ü ise limited şirkettir. İşletmeler faaliyet alanlarına göre incelendiğinde ise diğer sektörlerde faaliyet gösteren işletmelerin %29,5 olduğu görülmektedir. İşletmeler çalışan sayıları açısından incelendiğinde ankete katılan işletmelerin %50,5'inde 11-50 aralığında personel istihdam edildiği görülmektedir. 501 kişi ve üzeri çalışan barındıran işletmelerin yüzdesel oranı ise %4,8'dir. İşletmeler faaliyet süresi açısından incelendiğinde 15-20 yıldır faaliyetlerini sürdüren işletmelerin %36,2'lik bir oranla çoğunluğu oluşturduğu görülmektedir. Özetle ankete katılan işletmelere ilişkin demografik verilere göre işletmelerin çoğunluğunun anonim şirket statüsünde olduğu, diğer sektörlerde (makine, metal, ambalaj vb.) faaliyet gösterdikleri, 11-50 aralığında personel istihdam ettikleri ve 15-20 yıldır faaliyetlerini sürdürdükleri görülmektedir.

4.3.2. İç Kontrol Sistemi ile İlgili Bulgular

Bu bölümde ankete katılan işletmelerin muhasebe hata ve hilelerini önlemeye yönelik olarak oluşturdukları mevcut İKS'lerinin yeterliliğini tespit etmek amacıyla hazırlanan anket soruları ile elde edilen veriler ve analizler yer almaktadır. Anket soruları görevlerin ayrılığı, varlıkların fiziki kontrolü, işlemlerin yetkilendirmesi, işletme yönetiminin sorumluluğu ve belgeleme gibi etkin bir İKS için gerekli ilkeleri ölçmeye yöneliktir.

4.3.2.1. Varlıkların Fiziki Kontrolüne Yönelik Bulgular

Varlıkların kötüye kullanılması ve çalınması tehlikesine yönelik olarak fiziki kontrollerinin belirli periyotlarda yapılması önemlidir. Bu amaçla hazırlanan önermeler ve katılımcıların bu önermelere verdikleri yanıtlar Tablo 2'de gösterilmektedir.

Tablo 2: Varlıkların Fiziki Kontrolüne Yönelik Bulgular

		Evet	Hayır	Yeni Başlandı
Yönetim, riskleri azaltmaya yönelik eylem ve kontrol faaliyetlerini belirler ve bunların uygulanmasını sağlar.	Sayı	83	14	8
	Yüzde	79	13.3	7.6
İşletmede varlıkların korunmasına yönelik kontrol faaliyetleri bulunmaktadır ve bunlar personele duyurulmuştur.	Sayı	93	6	6
	Yüzde	88.6	5.7	5.7
Varlıkların sayımı sadece dönem sonlarında yapılır.	Sayı	70	35	-
	Yüzde	66.7	33.3	
Kıymetli evrakların fiziksel anlamda güvenliği sağlanır ve bunlara erişim sıkı kontrol altında gerçekleşir.	Sayı	101	2	2
	Yüzde	96.2	1.9	1.9
Hammadde ve yarı mamullerin sisteme giriş-çıkışı barkodla yapılır.	Sayı	6	88	11
	Yüzde	5.7	83.8	10.5
Binalar yangın alarmı ve su püskürtme sistemi aracılığı ile yangından korunur.	Sayı	70	35	-
	Yüzde	66.7	33.3	-
İşletme binasına giriş-çıkışlar kontrol altındadır.	Sayı	4	50	51
	Yüzde	3.8	47.6	48.6
Nakit, menkul değerler, hammaddeler ve yarı mamuller gibi varlıkların envanteri periyodik olarak çıkarılır ve kontrol kayıtlarıyla karşılaştırılır, tutarsızlıklar ayrıca incelenir.	Sayı	101	4	-
	Yüzde	96.2	3.8	-
Binalar mesai saatleri dışında da alarm, kamera vb. araçlarla kontrol edilir.	Sayı	104	-	1
	Yüzde	99	-	1
İşlemlerin muhasebe kaydını yapan kişiler, varlıklara dokunma ve faaliyet gerçekleştirme yetkisine sahip değildir.	Sayı	94	11	-
	Yüzde	89.5	10.5	-

		Evet	Hayır	Yeni Başlandı
Kaynaklar ve bunlara ilişkin kayıtlar düzenli olarak karşılaştırılır ve tutarsızlıkların nedenleri incelenir.	Sayı	93	11	1
	Yüzde	88.6	10.5	0.9
Stokların bulunduğu depolarda stok giriş-çıkışları düzensiz ve ani sayımlarla karşılaştırılır ve tutarsızlıkların nedenleri incelenir.	Sayı	101	2	2
	Yüzde	96.2	1.9	1.9
Nakit akışı ve harcamalar düzensiz ve ani sayımlarla karşılaştırılır ve tutarsızlıkların nedenleri incelenir.	Sayı	95	10	-
	Yüzde	90.5	9.5	-
Sisteme izinsiz erişimi önlemek veya tespit etmek amacıyla fiziki ve lojistik kontroller mevcuttur.	Sayı	97	8	-
	Yüzde	92.4	7.6	-
Elektronik kayıtlar ve arşiv fiziki anlamda korunur ve bunlara erişim sıkı kontrol altında gerçekleştirilir.	Sayı	98	7	-
	Yüzde	93.3	6.7	-
Önemli noktalar kameralarla izlenir.	Sayı	103	2	-
	Yüzde	98.1	1.9	-

Tablo 2'ye göre ankete katılan işletmelerin %79'unda yönetim, riskleri makul seviyede tutmak maksadıyla kontrol faaliyetleri saptayıp bunların uygulanmasını sağlamaktadır ve işletmelerde varlıkların korunması ile ilgili kontrol faaliyetleri bulunmakta olup bunlar çalışanlara duyurulmaktadır. İşletmelerin %88,6'sında varlıkların korunmasına yönelik kontrol faaliyetleri bulunmaktadır ve bunlar personele duyurulmuştur. İşletmelerin %66,7'sinde varlıkların sayımı sadece dönem sonlarında yapılmaktadır. İşletmelerin %96,2'sinde kıymetli evrakların fiziki olarak güvenliği sağlanmakta ve bunlara erişim katı kontroller altında gerçekleştirilmektedir. İşletmelerin %5,7'sinde hammadde ve yarı-mamullerin sisteme giriş-çıkışı barkodla yapılmaktadır. İşletmelerin %66,7'sinde binalar yangın alarmı ve su püskürtme sistemi aracılığı ile yangından korunmaktadır. İşletmelerin %3,8'inde işletme binasına giriş-çıkışlar kontrol altında tutulmaktadır. İşletmelerin %96,2'sinde nakit, menkul değerler, hammaddeler ve yarı mamuller gibi varlıkların envanteri periyodik olarak çıkarılmakta ve kontrol kayıtlarıyla karşılaştırılmakta, tutarsızlıklar ayrıca incelenmektedir. İşletmelerin %99'unda binalar mesai saatleri dışında da alarm, kamera vb. araçlarla kontrol edilmektedir. İşletmelerin %89,5'inde işlemlerin muhasebe kaydını yapan kişiler, varlıklara dokunma ve faaliyet gerçekleştirme yetkisine sahip değildir. İşletmelerin %88,6'sında kaynaklar ve bunlara ilişkin kayıtlar düzenli olarak karşılaştırılmakta ve tutarsızlıkların nedenleri incelenmektedir. İşletmelerin %96,2'sinde stokların bulunduğu depolarda

stok giriş-çıkışları düzensiz ve ani sayımlarla karşılaştırılmakta ve tutarsızlıkların nedenleri incelenmektedir. İşletmelerin %92,4'ünde sisteme izinsiz erişimi önlemek veya tespit etmek amacıyla fiziki ve lojistik kontroller bulunmaktadır. İşletmelerin %93,3'ünde elektronik kayıtlar ve arşiv fiziki anlamda korunmakta ve bunlara erişim sıkı kontrol altında gerçekleştirilmektedir. İşletmelerin %98,1'inde önemli noktalar kameralarla izlenmektedir.

4.3.2.2. İşlemlerin Yetkilendirilmesi ve Görevlerin Ayrılığı İlkesine Yönelik Bulgular

İşlemlerin yetkilendirilmesine yönelik tatbik edilen kontroller ve görevlerin ayrılığı ilkesi ile ilgili kontroller, etkin bir İKS için oldukça önemli bir yer teşkil etmektedir. İşlemlerin yetkilendirilmesine yönelik ortaya çıkan bulgular Tablo 3'te gösterilmektedir.

Tablo 3: İşlemlerin Yetkilendirilmesi ve Görevlerin Ayrılığı İlkesine Yönelik Bulgular

		Evett	Hayır	Yeni Başlandı
Fiyatlandırma, fiyat indirimi, sipariş kabulü, alım, üretim emri gibi güvenlik seviyesi yüksek yetkilendirmeler yapılır ve sadece bu kişilerin sisteme erişimlerine izin verilir.	Sayı	92	12	1
	Yüzde	87.6	11.4	1
Tüm kilit faaliyetler, yetkilendirilen kişiler tarafından izlenir.	Sayı	103	2	-
	Yüzde	98.1	1.9	-
Bir bölümdeki personelin diğer bölümdeki personelin yaptığı işi kontrol etmesi biçiminde yapılan çapraz kontrolü veya bilgisayar kontrollerini içeren temel kontrol faaliyetleri vardır.	Sayı	95	6	4
	Yüzde	90.5	5.7	3.8
Yetkilendirme, onaylama, kaydetme, ödeme, tahsilat, teslim alma, teslim etme, denetleme, koruma, sayım gibi işlemler farklı kişiler tarafından yürütülür.	Sayı	85	20	-
	Yüzde	81	19	-
Üst yönetimde yetkilendirilen kişiler bilgi sistemlerine ve yazılıma erişimi izler, bariz ihlalleri saptayarak gerekli müdahalede bulunur ve gerekli tedbirleri alır.	Sayı	96	9	-
	Yüzde	91.4	8.6	-

Tablo 3'e göre ankete katılan işletmelerin %87,6'sında fiyatlandırma, fiyat indirimi, sipariş kabulü, alım, üretim emri gibi yüksek güvenliktirli yetkilendirmeler yapılmakta ve yalnızca bu çalışanların sisteme erişimlerine izin verilmektedir. İşletmelerin %98,1'inde tüm kilit faaliyetler, yetkilendirilen kişiler aracılığıyla izlenmektedir. İşletmelerin %90,5'inde bir departmandaki çalışanın diğer bölümdeki çalışanın yaptığı işi kontrol etmesi şeklinde yapılan çapraz kontrolü veya bilgisayar kontrollerini içeren temel kontrol faaliyetleri bulunmaktadır.

İşletmelerin %81'inde yetkilendirme, onaylama, kaydetme, ödeme, tahsilat, teslim alma, teslim etme, denetleme, koruma, sayım gibi işlemler farklı çalışanlar aracılığıyla yürütülmektedir. İşletmelerin %96'sında tepe yönetimi tarafından yetki verilen personel bilgi sistemlerine ve yazılıma erişimi izlemekte, belirgin ihlleri belirleyerek gereken müdahalelerde bulunmakta ve gereken tedbirleri almaktadır.

4.3.2.3. İşletme Yönetiminin Sorumluluğuna Dair Bulgular

İşletme yönetimi ve yönetim kurulunun etkin bir İKS oluşturulmasında ve yürütülmesinde çok büyük bir sorumluluğu bulunmaktadır. İşletme yönetiminin sorumluluğuna ilişkin olarak ulaşılan sonuçlar Tablo 4'te gösterilmektedir.

Tablo 4: İşletme Yönetiminin Sorumluluğuna Dair Bulgular

		Evet	Hayır	Yeni Başlandı
Şirketin misyonu, vizyonu, hedefleri, değerleri ve stratejileri, stratejik planı, bütçesi ve yıllık performans programı vardır ve çalışanlar bunlar hakkında bilgilendirilir.	Sayı	73	21	11
	Yüzde	69.5	20.5	10
Üst yönetim, yıllık performans programları hazırlayarak hedefleri oluşturma ve bu hedeflere ilişkin ölçme ve raporlama faaliyetlerinde yer alır.	Sayı	73	30	2
	Yüzde	69.5	28.6	1.9
Üst yönetim ekip çalışmasını destekler ve çalışanları geri bildirimde bulunma konusunda teşvik eder.	Sayı	100	5	-
	Yüzde	95.2	4.8	-
Kurumun belirlediği ihtiyaçlara göre bir işe alma planı ve uygun yeterliliğe sahip olan personelin işe alınmasını sağlayacak prosedürler mevcuttur.	Sayı	95	4	6
	Yüzde	95.2	4.8	-
Çalışana işini nasıl yapacağını gösteren yönlendirici bilgiler mevcuttur.	Sayı	102	3	-
	Yüzde	97.1	2.9	-
Çalışanlara görev ve sorumluluklarını yerine getirmelerini, performanslarını arttırmalarını, yeteneklerini geliştirmelerini ve kurumun değişen ihtiyaçlarını karşılamalarını sağlayacak bilgi, eğitim ve araçlar sunulur.	Sayı	103	2	-
	Yüzde	98.1	1.9	-
Yönetim, şirketin faaliyet ve hedeflerini etkileyebilecek şirket içi veya dışı riskleri sürekli değerlendiren bir mekanizmaya sahiptir.	Sayı	75	20	10
	Yüzde	71.4	19	9.5
Yönetimle personel arasındaki iş ilişkisinde güven esastır.	Sayı	105	-	-
	Yüzde	100	-	-
Yöneticiler ve çalışanlar kontrol faaliyetlerinin amacının farkındadır.	Sayı	105	-	-
	Yüzde	100	-	-
Üst yönetim, kurum genelinde Bİ güvenliği programını uygulamak ve yönetmek için bir yapı oluşturur ve bununla ilgili sorumlulukları net bir şekilde tanımlar.	Sayı	95	9	1
	Yüzde	90.5	8.6	0.9

		Evet	Hayır	Yeni Başlandı
Üst yönetim bütçe, tahminler ve önceki dönem bütçe sonuçları ışığında gerçekleşen performansı düzenli olarak izler.	Sayı	99	6	-
	Yüzde	94.3	5.7	-
Çalışanların performansı ile şirketin ulaşılan hedefleri arasındaki bağlantıyı anlamalarına yardımcı olmak için performans değerlendirmesi çalışanlara bildirilir.	Sayı	99	6	-
	Yüzde	94.3	5.7	-
Yöneticiler, belirli aralıklarla performans gösterge ve ölçümlerinin uygunluğunu ve doğruluğunu gözden geçirir.	Sayı	97	8	-
	Yüzde	92.4	7.6	-
Yönetim kontrol faaliyetlerinin işleyişini sık sık gözden geçirir ve geliştirir.	Sayı	99	4	2
	Yüzde	94.3	3.8	1.9
Gerçekleşen performans verileri periyodik olarak planlanan amaçlar ışığında karşılaştırılır ve doğru şeylerin doğru zamanda ölçülüp ölçülmediğini görmek için farklılıklar analiz edilir.	Sayı	95	8	2
	Yüzde	90.5	7.6	1.9
İzleme ve değerlendirme sonucunda, gerçekleşen performansın, hedeflenenden düşük olduğunun tespit edilmesi halinde üst yönetim gerekli önlemleri alır.	Sayı	105	-	-
	Yüzde	100	-	-
İşlem ve faaliyetler, yönetimin bilgi ve talimatlarına göre gerçekleştirilir.	Sayı	103	2	-
	Yüzde	98.1	1.9	-

Tablo 4'e göre ankete katılan işletmelerin %69,5'inde şirketin misyonu, vizyonu, hedefleri, değerleri ve stratejileri, stratejik planı, bütçesi ve yıllık performans programı bulunmakta ve çalışanlar bunlar hakkında bilgilendirilmektedir. İşletmelerin %69,5'inde üst yönetim, yıllık performans programları hazırlayarak hedefleri oluşturma ve bu hedeflere ilişkin ölçme ve raporlama faaliyetlerinde yer almaktadır. İşletmelerin %95,2'sinde üst yönetim ekip çalışmasını desteklemekte ve çalışanları geri bildirimde bulunma konusunda teşvik etmektedir. İşletmelerin %95,2'sinde kurumun belirlediği ihtiyaçlara göre bir işe alma planı ve uygun yeterliliğe sahip olan personelin işe alınmasını sağlayacak prosedürler bulunmaktadır. İşletmelerin %97,1'inde çalışana işini nasıl yapacağını gösteren yönlendirici bilgiler bulunmaktadır. İşletmelerin %98,1'inde çalışanlara görev ve sorumluluklarını yerine getirmelerini, performanslarını artırmalarını, yeteneklerini geliştirmelerini ve kurumun değişen ihtiyaçlarını karşılamalarını sağlayacak bilgi, eğitim ve araçlar sunulmaktadır. İşletmelerin %71,4'ünde yönetim, şirketin faaliyet ve hedeflerini etkileyebilecek şirket içi veya dışı riskleri sürekli değerlendiren bir mekanizmaya sahiptir. İşletmelerin %100'ünde yönetimle personel arasındaki iş ilişkisinde güven esastır. İşletmelerin %100'ünde yöneticiler ve çalışanlar kontrol faaliyetlerinin amacının farkındadır. İşletmelerin %90,5'inde üst yönetim, kurum

genelinde bilgi işlem programını uygulamak ve yönetmek için bir yapı oluşturmakta ve bununla ilgili sorumlulukları net bir şekilde tanımlamaktadır. İşletmelerin %94,3'ünde çalışanların performansı ile şirketin ulaşılan hedefleri arasındaki bağlantıyı anlamalarına yardımcı olmak için performans değerlendirmesi çalışanlara bildirilmektedir. İşletmelerin %92,4'ünde yöneticiler, belirli aralıklarla performans gösterge ve ölçümlerinin uygunluğunu ve doğruluğunu gözden geçirmektedir. İşletmelerin %94,3'ünde yönetim kontrol faaliyetlerinin işleyişini sık sık gözden geçirmekte ve geliştirmektedir. İşletmelerin %90,5'inde gerçekleşen performans verileri periyodik olarak planlanan amaçlar ışığında karşılaştırılmakta ve doğru şeylerin doğru zamanda ölçülüp ölçülmediğini görmek için farklılıklar analiz edilmektedir. İşletmelerin %100'ünde izleme ve değerlendirme sonucunda, gerçekleşen performansın, hedeflenenden düşük olduğunun tespit edilmesi halinde üst yönetim gerekli önlemleri almaktadır. İşletmelerin %98,1'inde işlem ve faaliyetler, yönetimin bilgi ve talimatlarına göre gerçekleştirilmektedir.

4.3.2.4. Belgelemelere Yönelik Bulgular

Belgelemelere yönelik olarak ulaşılan sonuçlar Tablo 5'te gösterilmektedir.

Tablo 5: Belgelemelere Yönelik Bulgular

		Evet	Hayır	Yeni Başlandı
Belgeler, her an kullanıma ve denetime hazır şekilde ve güvenli bir ortamda dosyalanır.	Sayı	101	2	2
	Yüzde	96.2	1.9	1.9
Tüm belge ve kayıtlar uygun şekilde yönetilir, muhafaza edilir, yedeklenir ve düzenli aralıklarla güncellenir.	Sayı	101	2	2
	Yüzde	96.2	1.9	1.9
İşletmeye gelen belgelerin kaydedilmesini, dosyalanmasını, belgelerdeki değişikliklerin kaydedilmesini ve dosyaların arşivlenmesini sağlayan prosedürler vardır.	Sayı	96	9	-
	Yüzde	91.4	8.6	-

Tablo 5'e göre ankete katılan işletmelerin %96,2'sinde dokümanlar, her zaman kullanıma ve denetime hazır biçimde ve güvenli bir ortamda dosyalanmakta, bütün belge ve kayıtlar uygun biçimde yönetilmekte, korunmakta, yedeklenmekte ve düzenli aralıklarla güncellenmektedir. İşletmelerin %91,4'ünde işletmeye gelen belgelerin kaydedilmesini, dosyalanmasını, belgelerdeki değişikliklerin kaydedilmesini ve dosyaların arşivlenmesini sağlayan prosedürler bulunmaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

İşletmelerin kârlarını artırmak, hacimlerini büyütmek vb. gibi pek çok hedefi bulunmaktadır. Varlıkların kötüye kullanılması, yolsuzluk, hileli finansal raporlama sonucu oluşan muhasebe hata ve hileleri bu hedeflerin gerçekleşmesine engel teşkil eden durumlar olarak karşımıza çıkmaktadırlar. İşletme faaliyetlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi, işletme hedeflerine ulaşmayı kolaylaştırırken, diğer yandan işletmelerin faaliyetlerin etkinliğine yönelik prosedürlerden yoksun oluşu muhasebe hata ve hilelerine zemin hazırlayacaktır. Muhasebe hata ve hilelerinin asgari düzeyde olduğu işletmeler, güvenilir bir profil sunarak yatırımcıların gözünde kredibilitesini artıracaktır.

Bu çalışma ile Zonguldak ilinde faaliyet gösteren üretim işletmelerinin İKS'lerinin muhasebe hata ve hilelerini önleme konusunda yeterli düzeyde oluşturulup oluşturulmadığını belirlemek amaçlanmıştır. Bu amaca yönelik, 3'lü Likert ölçeğinde anket formlarından toplanmış veriler SPSS Veri Analizi kullanılarak Frekans Analizi yöntemiyle analiz edilmiştir.

Anket kapsamında yer alan üretim işletmelerinin İKS eksikliklerine yönelik sonuç ve değerlendirmeler özetle aşağıdaki gibidir:

- Ankete katılan işletmelerin %66,7'sinde varlıkların sayımı sadece dönem sonlarında yapılmaktadır. Bu durum varlıklarla alakalı olarak hile riskini artırmakta ve İKS'nin etkinliğini azaltmaktadır.
- Ankete katılan işletmelerin %5,7'sinde hammadde ve yarı-mamullerin sisteme giriş ve çıkışında barkod sistemi kullanılmaktadır. Barkod sistemi, çalışan kaynaklı hataların önüne geçerek, muhasebe sisteminde meydana gelebilecek hataların da önüne geçmektedir. İşletmelerin büyük çoğunluğunda bu sistemin kullanılmaması, önemli bir eksiklik olarak göze çarparak muhasebe hatalarına davetiye çıkarmaktadır.
- Ankete katılan işletmelerin %66,7'sinde binalar yangın alarmı ve su püskürtme sistemi aracılığı ile yangından korunmaktadır. Bu durum, varlıkların fiziki olarak korunması noktasında işletmelerin iyileştirme ve geliştirme yapmaları gerektiğini göstermektedir.
- Ankete katılan işletmelerin %69,5'inde şirketin misyonu, vizyonu, hedefleri, değerleri ve stratejileri, stratejik planı, bütçesi ve yıllık performans programı bulunmakta ve çalışanlar bunlar hakkında bilgilendirilmektedir. Bu durum, İKS'nin etkin bir şekilde tesis edilmesi ve yürütülmesi noktasında işletme yönetiminin bir eksikliği olarak gözlemlenmektedir.

- İşletmelerin %69,5'inde üst yönetim, yıllık performans programları hazırlayarak hedefleri oluşturma ve bu hedeflere ilişkin ölçme ve raporlama faaliyetlerinde yer almaktadır. Bu durum, İKS'nin ve işletmenin genel performansının değerlendirilmesi noktasında işletme yönetiminin eksikliği olarak gözlemlenmektedir.

- İşletmelerin %71,4'ünde yönetim, şirketin faaliyet ve hedeflerini etkileyebilecek şirket içi veya dışı riskleri sürekli değerlendiren bir mekanizmaya sahiptir. Bu durum, belirli periyodlarla izlenmesi gereken denetim risklerini makul seviyeye indirme noktasında bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç ve değerlendirmeler ışığında özetle varlık sayımlarının belirli periyodlarla yapılması hile riskini azaltıcı bir işlev göstermektedir. İşletmelerde hammadde ve yarı mamullerin giriş ve çıkışında barkod sisteminin kullanılmaması insan kaynaklı muhasebe hatalarına ve suiistimallerine yol açtığı için barkod sistemi işletmelerdeki bu eksikliği gidermek açısından faydalı olacaktır. İşletmelerde kontrol faaliyetlerine yönelik prosedürlerin oluşturulması, bu prosedürlerin uygulanması ve çalışanlara bildirilmesini bir işletme politikası hâline getirmek gerekmektedir. İşletme varlıklarının fiziki olarak korunması açısından işletme binalarına giriş-çıkışları devamlı gözlemleyen bir sisteme ve herhangi bir yangın durumunda varlıkların tahrip veya yok olmalarını önlemek adına bir yangın söndürme sistemine sahip olmaları önemlidir. İKS ve işletmenin genel performansının değerlendirilmesi noktasında işletme yönetiminin daha fazla sorumluluk üstlenmesi gerekmektedir. İşletme yönetimlerinin işletmede meydana gelebilecek denetim risklerini sürekli izleyen ve buna göre politikalar üreten bir yapıya sahip olmaları gerekmektedir. İşletmelerin varlıkların kötüye kullanılmasına yönelik suistimallere açık olduğu göz önünde bulundurularak, yönetiminin muhasebe sisteminde meydana gelebilecek hata ve hilelerin önüne geçilmesinde çok daha fazla sorumluluk üstlenmesi gerekmektedir. İşletmelerin İKS'nin etkin bir şekilde tesis edilmesi ve yürütülmesi için değişen dinamiklere ve gelişmelere yönelik politika ve prosedürlerini yenilemeleri ve gerekirse İKS'lerini yeniden yapılandırmaları gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Aksoy, Tamer (2005), "Ulusal ve Uluslararası Düzenlemeler Bağlamında İç Kontrol ve İç Kontrol Gereklikliği", Mali Çözüm Dergisi, (72), ss.138-164.
- Alagöz, Ali (2008), "İşletmelerde İç Kontrol Sisteminin Önemi ve Denetim Komiteleri ile İç Denetim Birimi İlişkisinin Hata ve Hilelerin Önlenmesindeki Önemi", http://www.alialagoz.com.tr/doc-dr-alialagoz-makaleleri/isletmelerde_ic_kontrol.pdf, (Erişim Tarihi: 03.10.2016).
- APA (2011), "The Fraud Triangle", <http://www.vsu.edu/files/docs/internal-audit/fraud-triangle.pdf>, (Erişim Tarihi: 09.12.2016).
- Bozkurt, Nejat (2009), İşletmelerin Kara Deliği: Çalışan Hileleri, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Curtis, M. B. ve Wu, F. H. (2000), "The Components of A Comprehensive Framework of Internal Control", CPA Journal, 70, (3).
- Çatıkkaş, Özgür (2011), "İşletmelerde Mali Tablo Hileleri", Denetişim Dergisi, Sayı: 8, ss.18-30.
- DiNapoli, Thomas P. (2016), Standards for Internal Control in New York State Govenment, USA.
- Emir, Murat (2008), "Hile Denetimi", Mali Çözüm Dergisi, Sayı:86, ss.109-121. <http://www.schools.utah.gov/finance/Professional-Development/UFOMA/2a--UFOMA---Fraud-Triangle.aspx>, (Erişim Tarihi: 30.10.2016).
- IIA (2009), IPPF Practice Guide-Internal Auditing and Fraud, The Institute of Internal Auditors, USA.
- Moeller, Robert, R. (2009), Brink's Modern Internal Auditing: A Common Body of Knowledge, Wiley, USA.
- O'Regan, David (2004), Auditor's Dictionary: Terms, Concepts, Processes, and Regulations, John Wiley & Sons, USA.
- Özbirecikli, Mehmet, Tüm, Kayahan ve Keskin, İrem (2015), "Üretim İşletmelerinde İç Kontrol Sistemi Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma: Antakya Örneği", Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi, 17, (3), ss.497-524.
- Pehlivanlı, Davut (2011), Hile Denetimi Metodoloji ve Raporlama, Beta Yayınevi, İstanbul.

- SPK, "Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğ (Seri: X, No:22)", <http://spk.gov.tr/Sayfa/Dosya/590>, (Erişim Tarihi: 05.11.2016).
- Terzi, Serkan (2012), Hileli Finansal Raporlama Önleme ve Tespit, Beta Yayınevi, İstanbul.
- TMS (2005), Türkiye Muhasebe Standartları: TMS 8-Muhasebe Politikaları, Muhasebe Tahminlerinde Değişiklikler ve Hatalara İlişkin Türkiye Muhasebe Standardı, Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu Yayınları, Ankara.
- Trenerry, A. R. (1999), Principles of Internal Control, UNSW Press, Sydney.
- Tüm, Kayahan (2015), "Muhasebe Hilelerinin Önlenmesinde İç Kontrol Sisteminin Üzerine Bir Araştırma", Giresun Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 1, (1), ss.105-128
- Uyar, U. ve Küçükkaplan, İ. (2011), "Finansal Tablolarda Yapılan Hile ve Hataların Firmaların Hisse Senedi Getirilerine Etkisi", [http://docplayer.biz.tr/577426-Finansal-tablolarda-yapılan-hile-ve-hatalarin-firmaların-hisse-senedi-getirilerine-etkisi.html](http://docplayer.biz.tr/577426-Finansal-tablolarda-yapilan-hile-ve-hatalarin-firmaların-hisse-senedi-getirilerine-etkisi.html), (Erişim Tarihi: 10.01.2017).

YEREL YÖNETİMLERDE ETİK KÜLTÜRÜN GELİŞTİRİLMESİ

DEVELOPMENT OF ETHICAL CULTURE IN LOCAL GOVERNMENT

İbrahim AKDENİZ*

ÖZ

Kamuda iyi yönetim ilkelerinin hâkim kılınması, şeffaf, hesap verebilir, adil ve eşit bir yönetim yapısının oluşturulması vatandaş ile devlet arasında sağlam temelli ilişkiler kurulmasını beraberinde getirecektir. Bu açıdan etik ilke ve değerlerin kamu yönetiminde hâkim kılınması önem arz etmektedir. Özellikle demokratik yönetim birimleri olmaları, vatandaşa en yakın hizmet noktaları olmaları ve siyasi ve idari bütünlüşmeyi sağlayıcı konumları nedeniyle yerel yönetimlerde etik kültürün oluşturulması ve geliştirilmesi gerekmektedir. Bu ise yalnızca mevzuatta yapılacak değişikliklerle değil aynı zamanda kurum ve kuralların işlevsel hale getirilmesi, yöneticisinden en alt düzey personeline kadar etik bilinç ve farkındalıklarının artırılması, etik ilkelere bağlı bireysel uygulamaların kurumsal uygulamalar haline dönüştürülmesi, bunların sahiplenilmesi ve sürekli geliştirilmesi ile olabilecektir.

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

ABSTRACT

Making the principles of good governance dominant in the public sector and establishing a transparent, accountable, fair and equal governance structure will result in a robust relationship between the citizen and the state. In this respect, it is important to make ethical principles and values prevail in public administration. Ethical culture needs to be created and developed in local governments since they are democratic administration units, they are the closest service points to the citizens and they ensure political and administrative integration. To this end, making amendments in the legislation is not enough and it is necessary to make institutions and rules functional, to increase ethical awareness and consciousness in all levels from the manager to the lowest level personnel, to transform the individual practices related to the ethical principles into institutional practices and to adopt and continuously develop these practices.

Keywords: Ethics, Local Government, Council of Ethics for Public Officials, Good Governance, Trust.

* TBMM, Yasama Uzmanı, ibrahim.akdeniz@tbmm.gov.tr, Orcid: 0000-0003-0343-6478.

GİRİŞ

Kamu yönetiminde etik tartışmalarının kökeni çok eski dönemlere uzansa da modern anlamda etik tartışmaların 1970'lerden itibaren yoğunlaştığı gözlemlenmiştir. Özellikle siyasi-bürokratik skandallara kadar uzanan etik dışı davranışlar ve bunların ortaya çıkardığı etki, kamuoyunun etik olgusuna dikkat çekmesini sağlamıştır (Öktem ve Ömürgönülşen, 2005: 231; Goss, 1996: 578; Kamto, 1997: 295; Bowman, 2000: 673). Yönetim anlayışında yaşanan değişim, ulusal ve uluslararası kuruluşların destek ve çalışmaları, vatandaş-devlet arasında güven ilişkisinin sağlanlaştırılması, saydam ve hesap verebilir kamu yönetimine işlerlik kazandırılması, iyi yönetim ilkelerinin kamuya hakim kılınması çabaları ile birlikte etik, bir çok ülke kamu yönetiminde yer bulmuştur.

Devletler, kamu yönetimlerinde etik altyapının kurulması doğrultusunda mevzuat değişiklikleri yapmış, çalışmalar yürütmüş ve kurumsal yapılar oluşturmuştur. Nitekim Türkiye'de de etik altyapının oluşturulması, dağınık biçimde mevzuatta yer alan kural ve ilkelerin bir bütünlük içinde ele alınması ve kurumsal bir yapının oluşturulması doğrultusunda "5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" 2004 yılında yürürlüğe konulmuş (Ömürgönülşen, 2016: 7) ve böylece Kamu Görevlileri Etik Kurulu (KGEK) kurulmuştur. Kurul, etik ihlal iddialarını incelemekte ve kamuda etik kültürün yaygınlaştırılması çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmekte olup önemli çalışmalara da imza atmaktadır.

Etik ilke ve değerlerin kamuda benimsenmesi, sahiplenilmesi ve kurum kültürüne yansması kamu kurum ve kuruluşları özelinde kamuya güveni artıracak ve vatandaş ile devlet arasında daha sağlam ilişkiler geliştirilebilecektir. Bu açıdan halka en yakın hizmet sunma noktası olan ve belirli bir bölgede yaşayanların mahalli müşterek nitelikte ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş olan yerel yönetimlerde etik ilkelere uygun hizmet sunulması, adil ve eşit uygulamalar gerçekleştirilmesi, kaynakların kullanımında etkinliğin sağlanması önem arz etmektedir. Yerel yönetimler, demokratik yönetim birimleri olarak vatandaşların beklentilerine ve isteklerine uygun kamusal hizmetler sunarak vatandaşları memnun etme gayretindedirler. Halka en yakın hizmet birimi olan belediyelerin, halkın ihtiyaç ve isteklerine duyarlı davranmaları, halkın sürekli desteğini ve beğenisini kazanmaları yerel yönetimler için önemli bir durumdur (Fındıkçı, 2013: 62). Bu destek ve beğenin sağlanmasında ise yalnızca hizmetlerin sunulması değil hizmetlerin etik ilkelere uygun, adil ve eşit sunulması, israf ve savurganlığa sebep olunmaması da gerekir.

Türkiye’de KGEK, bazı kamu yöneticilerine ilişkin etik ihlal iddialarını kurulduğu günden bu yana incelemekte ve kararlar vermektedir. Yerel yönetimlerde de belediye başkanları ile bazı yöneticiler için etik ihlal kararları verilmekte olup bu konuda KGEK’ye yapılan başvurular ve alınan kararlar incelendiğinde yerel yönetimlerde etik/etik dışı uygulamalara yönelik değerlendirmelerde bulunmak mümkün hale gelmiştir. Bu açıdan çalışmada, mevzuata ilişkin bilgiler verildikten sonra yerel yönetimlerde sıklıkla karşılaşılan etik dışı uygulamalar KGEK kararları çerçevesinde ele alınacak ve yerel yönetimlerde etik kültürün geliştirilmesinin önemi üzerinde durulacaktır.

1. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK

İnsana ne yapması ya da ne yapmaması gerektiğini öneren bir dizi değerler bütünü; insanların davranışlarını kendilerine göre düzenledikleri bir ilkeler sistemi ya da dizisi (Stroll, 1956: 17-22) ya da karar ve eylemlerinde kişilere rehberlik eden değer, ilke norm, kural ve standartlar bütünü olarak (Aydın, 2017: 1) tanımlanabilecek etik, birçok ülke kamu yönetiminde de yer bulmuştur. Kamu yönetiminde etiği, kamu görevlilerinin karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken dürüstlük, tarafsızlık, hesap verebilirlik, saydamlık, kamu yararını gözetme gibi bir takım ilke ve değerler bütünü olarak (Eryılmaz, 2010: 330) tanımlamak mümkündür.

Amerika Birleşik Devletleri başta olmak üzere batılı ülkelerin son dönem kamu yönetimi reform çabalarında önemli bir yer işgal etmeye başlayan etik, özellikle modernleşme süreciyle birlikte daha güçlü hissedilen katı, hiyerarşik, merkeziyetçi, Weberyan bürokratik özellikleri bünyesinde barındıran geleneksel kamu yönetimi anlayışının disiplin içerisindeki sorunların çözümünde yetersiz kaldığı noktasından hareketle disiplinde gerçekleşen dönüşüme paralel bir şekilde kamuda da son yıllarda gittikçe ön plana çıkmaya ve üzerinde çalışma yapılan konular arasında yer almaya başlamıştır (Öztepe, 2013: 1). 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde öncelikle ulusal kamu yönetimlerini yolsuzluk dâhil her türlü etik dışı davranışa karşı bir takım hukuki-yönetimsel araçlar (örneğin etik kodlar) ve kurumsal mekanizmalar (örneğin; Etik kurulları ve/veya yolsuzlukla mücadele ajansları, ombudsmanlar) ile donatmak; ardından da çeşitli farkındalık ve eğitim programları aracılığıyla bu araçlar ve mekanizmaların uygulamada işlerliğini sağlamak için önemli çalışmalar yürütülmüştür (Ömürgönülşen, 2016: 6). Bunda birçok ülke siyaset ve yönetiminde görülen yozlaşma, yolsuzluk ve etik

dışı davranışların etkisi olduğu kadar yönetim anlayışında yaşanan değişim, vatandaşın kamu hizmetlerine ilişkin bilgi ve denetim yollarının artması, hesap verebilirlik mekanizmalarının güçlenmesi ve ulusal ya da uluslararası kuruluşların kamuda etiği teşvik ve destekleyici etkisi de vardır.

Kamu yönetiminde etik davranışlar denildiğinde, öncelikle dürüst, adaletli, tarafsız, şeffaf ve demokratik devletin tüm kurum ve kuruluşlarıyla mevzuata uygun davranmasını güçlendiren ve bunları koruyan davranış kuralları bütünü aklı gelir. Bunun yanı sıra görev ve yetkilerin kötüye kullanılmaması, kamu mallarının hizmet gerekleri dışında kullanılmaması, ayrımcılık ve kayırmacılık yapılmaması, savurganlıktan kaçınılması gibi ilkeler de bulunmaktadır (Durmuş, 2017: 5). Bu ilkeler çerçevesinde hareket edilmesi ya da ilkelere aykırı işlem ve eylemlerde bulunulması ise kamu hizmetlerine ve kamu yönetimine olan bakışı olumlu ya da olumsuz etkilemektedir.

Etik, vatandaş-devlet ilişkileri açısından da önem arz etmekte olup vatandaşın devlete güveninin tesis edilmesi ve geliştirilmesine de hizmet etmektedir. Tam aksine kamu yönetimlerinde görülebilen etik sorunlar ve etik dışı davranışlar ise vatandaşların devlete olan güvenini olumsuz etkilemektedir. Ayrıca yozlaşmış uygulamalar kamu yönetimlerinin ciddi prestij ve saygınlık zafiyeti yaşamalarına neden olmakta; vatandaşlar nezdinde kamu yönetimlerinin güvenilirliği ve imajı artık etik davranış davranmamalarıyla ilişkili olarak algılanmaktadır (Gökçe ve Örselli, 2011: 48). Yönetim anlayışındaki değişim ve bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeyle birlikte vatandaşın bilgi edinme ve denetim yolları da gelişmiş ve bu çerçevede kamu yönetiminde gerçekleştirilen iş ve işlemleri, faaliyet ve hizmetleri daha fazla denetleyebilir duruma gelmişlerdir. Bu durumda vatandaş ile devlet arasında daha sağlıklı ilişki kurulması açısından kamunun hizmet sunumunda daha hassas hareket etmesi ve yaptığı iş ve hizmetleri etik ilke ve değerler temelinde değerlendirmeye tabi tutması gereklidir.

Küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin temel savunusu olan, iyi işleyen bir kamu yönetiminin olabilmesi için iyi işleyen bir etik altyapının da var olması gereklidir. Bu noktada da ülkelerin kendi hukuk sistemleri içerisinde konuya ilişkin hükümler içeren yasal düzenlemeleri ile taraf oldukları çeşitli uluslararası antlaşma ya da düzenlemeler, etik altyapının temel unsurlarını oluşturmakta (Öztepe, 2013: 193-194) olup vatandaş-devlet arasında sağlıklı güven ilişkisinin tesisi, adalet ve eşitliğin sağlanması, kamu çıkarının ön planda tutulması, kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimlilik, hesap verebilirlik ve saydamlık gibi etik altyapıyı güçlendirecek ilkelerin kamuda hâkim kılınması gerekir.

Türkiye’de etik alt yapının kurulması doğrultusunda 2004 yılında 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun yürürlüğe konulmuştur. Kanun, kurumsal bir sistemin oluşturulması ve etik kültürün yaygınlaştırılması açısından önemli bir adımdır. Daha sonra 2005 yılında Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik yayınlanmış ve etik davranış ilkeleri ile Kurula başvuru usul ve esasları düzenleme altına alınmıştır. Böylece mevzuatta yer alan çeşitli ilke ve kuralların bir bütün olarak bir araya getirilmesi ve KGEK’nin kurulmasıyla da bu ilkelerin uygulanmasının takip edilmesinin amaçlandığı, kurumsallaşmanın sağlandığı söylenebilir (Akdeniz, 2016: 62).

2. ETİK MEVZUATI VE YEREL YÖNETİMLER

Belirli bir coğrafi alanda yaşayan topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları yerel halkça seçilen, görev ve yetkileri yasalarla belirlenen, özel gelirleri ve bütçesi olan ve kendine özgü örgüt yapısı ve personeli bulunan kamu tüzel kişileri olan yerel yönetimler, demokratik yönetim yapısının temel unsurlarından birisi olup özellikle yerel kamusal hizmetlerin sunumunda etkinliği artırmanın da temel araçlarıdır (Urhan, 2008: 85). Yönetim anlayışındaki değişimle birlikte yerel yönetimlerin hizmet sunumundaki önemleri artmış ve halkın devlete olan bakışını belirleyen önemli aktörler haline gelmişlerdir. Bu açıdan yerel yönetimlerde etik ilke ve değerlere bağlı yönetim yapısının geliştirilmesi devlet-vatandaş ilişkilerine yeni bir boyut kazandırma potansiyeli de taşımaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerde etik bilinç ve kültürün yaygınlaştırılması, mevzuatta gerekli değişikliklerin yapılması ve etik davranışları teşvik edici mekanizmaların yaygınlaştırılması önem arz etmektedir.

Türkiye’de mevzuatta (657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, Türk Ceza Kanunu, 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun vb.) dağınık bir şekilde yer alan etik kuralların bir araya getirilmesi ve kurumsal bir sistemin oluşturulması çerçevesinde 2004 yılında çıkarılan 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, etik mevzuatının temelini oluşturmaktadır. 5176 sayılı Kanun’la oluşturulan sistemde, etik kültürün yaygınlaştırılması, etik davranış ilkelerinin belirlenmesi ve bu davranış ilkelerinin ihlal edilmesinin önüne geçilmesi yönünde kurumsal bir yapı oluşturulmuştur.

5176 sayılı Kanun'un 7. maddesine göre hazırlanan ve 2005 yılında yürürlüğe konulan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'le de kamu görevlilerinin uymaları gereken on sekiz temel etik davranış ilkesi ve bu ilkelerin ihlal edilmesi halinde nasıl bir başvuru, inceleme ve karar sürecinin izleneceği düzenleme altına alınmıştır.

5176 sayılı Kanun'un birinci maddesine göre Kanun, genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dâhil tüm personeli kapsamaktadır. Ancak, Kanun'un 4. maddesine göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurul'a başvuru yapabilmek imkânı bulunmaktadır. Dolayısıyla Yönetmelik'le belirlenen on sekiz temel etik davranış ilkesine uyma açısından kapsamda yer alan tüm kamu personeli sorumlu durumdadır ancak Kurula yapılacak başvuruların en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlilerince etik davranış ilkelerinin ihlal edildiğine yönelik olması gerekmektedir. Genel müdür seviyesinde olmayan diğer kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine aykırı bir davranış sergilediği iddiasıyla ise yine Kanun'un 4. maddesinin ikinci fıkrası gereğince ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılabilir.

5176 sayılı Kanun, genel anlamda kapsamda yer alan kurumların en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvuru yapılabileceğini belirtmiş olsa da Kanun'un 4. maddesinde hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağına kurum ve kuruluşların teşkilât yapısı ve yürüttükleri hizmetlerin niteliği dikkate alınarak Kurul tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik'in ekinde (Ek-2) ise Kurulun yetki alanına giren kamu görevlileri liste halinde sayılmıştır. Ancak Kanun maddesinden ve Ek-2/E fıkrasından da anlaşılabileceği üzere Kurul söz konusu listeye en az genel müdür veya eşiti seviyede gördüğü kamu görevlilerini de ekleyebilecektir.

5176 sayılı Kanun ve Yönetmelik'e mahalli idareler açısından bakıldığında mahalli idareler ve birliklerinin Kanun kapsamında yer aldığı ve dolayısıyla mahalli idarelerde görev yapan kamu personelinin etik davranış ilkeleri açısından sorumlu olduğu açıktır. Ancak Kurula yapılacak başvurular açısından Yönetmelik Ek-2 de yer alan listeye göre mahalli idarelerde;

- Büyükşehir Belediye Başkanı,
- İl ve İlçe Belediye Başkanları,
- Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri ve Genel Sekreter Yardımcıları,
- Büyükşehir Belediyesi ve Bağlı Kuruluşları Genel Müdürü,
- Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanı,
- İl Belediye ve İl Özel İdare Birlikleri ile bunların Üst Birlik Başkanları,
- Büyükşehir Belediye Şirketleri Genel Müdürleri, Yönetim ve Denetim Kurulu Üyeleri,
- Büyükşehir sınırları içindeki Belediye Başkanları

hakkında etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemde bulunduğu iddiasıyla Kurula başvuru yapabilme imkanı bulunmaktadır. Yönetmelik Ek-2’de yer alan listeye göre belde belediye başkanları, il genel meclisi başkan ve üyeleri, belediye meclis üyeleri, diğer mahalli idare birliklerinin başkanları, mahalli idare birliklerinin meclis üyeleri hakkında Kurula başvuru yapılamayacaktır. Yönetmelik, mahalli idarelerde önemli makamları Kurulun inceleme kapsamına almış olsa da son derece önemli kararların alındığı ve uygulamaya konulduğu yerler olan mahalli idare meclislerindeki başkan ve üyelerinin de ya kapsama alınması ya da bu görevde yer alanlara yönelik spesifik düzenlemelerin yapılması önem arz etmektedir. Nitekim 30 Nisan 2016 tarihli ve 29699 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı”nın 1-6 numaralı tedbirinde “Yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelenler için etik ilkelerin belirlenmesi” görevi İçişleri Bakanlığına verilmiştir. Dolayısıyla bu yönde çalışmaların başlatıldığını söylemek mümkündür.

Anayasa Mahkemesi, il genel meclisi üyelerini, hizmet kadrosuna sürekli biçimde girmiş ve onunla kaynaşmış olmamaları kamu hizmetlerine geçici ve arızî olarak katılmaları, örgüt içinde ve aralarında hiyerarşi bağı bulunmaması, üstlendikleri kamu hizmetleri dışındaki varlıklarını, iş ve meslek statüsündeki yerlerini korudukları, kamu hizmetlerinin gerektirdiği alan ve ölçülerde uzmanlaşmadıkları için memur ya da kamu görevlisi saymamıştır (Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1987/18, Karar Sayısı: 1988/23). Bu açıdan, Kamu Görevlileri Etik Kurulunun il genel meclisi üyelerini incelemesi mümkün görünmese de yapılacak mevzuat değişikliğinde söz konusu durumun da dikkate alınması ya da spesifik

düzenleme ile buna ilişkin çözüm üretilmesi mümkündür. İl genel meclislerinde alınan kararlar, yapılan iş ve hizmetler ile üyelerin etkinlikleri dikkate alındığında bu alanda düzenlemeler yapılması ve etik bilinç ve farkındalığın artırılmasına yönelik çalışmalar yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

3. ETİK KOMİSYONLARI

5176 sayılı Kanun'a dayanılarak hazırlanan ve 13/04/2005 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 29. maddesine göre;

- Kurum ve kuruluşlarda, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek,
- Personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak,
- Etik uygulamaları değerlendirmek

üzere kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden en az üç kişilik bir etik komisyonu oluşturulur. Etik komisyonu üyelerinin görev süreleri ve diğer hususlar, kurum ve kuruluşun üst yöneticisince belirlenir. Komisyon üyelerinin özgeçmiş ve iletişim bilgileri, üç ay içinde Kurula bildirilir ve komisyon Kurul ile işbirliği içinde çalışır.

Bu çerçevede KGEK'nin internet sitesinde de ifade edildiği üzere¹ bakanlıklar, bağlı ve ilgili kamu kurum/kuruluşları, valilikler, kaymakamlıklar, büyükşehir, il, ilçe belediye başkanlıkları ve il özel idarelerinde etik komisyonları oluşturulmuştur. Etik komisyonlarından kurumlarında; etik davranış ilkelerinin personele tanıtılması ve benimsetilmesine yönelik bilgilendirme, bilinçlendirme ve değerlendirme toplantılarının yapılması, KGEK ile işbirliği içerisinde kurumsal mesleki etik ilkelerin tespit edilmesi, hizmet içi eğitim programlarına ve görevde yükselme eğitim ve sınav konularına etik ilkelerin eklenmesi ve uygulamanın gözetilmesi, kurumsal etik eğitimi stratejisinin hazırlanması ve uygulanması, kurumlarınca verilen hizmetler açısından etik sorun alanlarının tespit edilmesine yönelik çalıştaylar düzenlenmesi, etik çalışmalar hakkında üst yöneticiye rapor sunulmasına yönelik faaliyetlerde bulunması beklenmektedir. Dolayısıyla etik komisyonlarının yaptıkları bu faaliyetlerle 5176 sayılı Kanun'la hedeflenen etik

¹ KGEK resmi internet sitesinde "Etik Komisyonları" başlıklı kısımdan elde edilen bilgidir. (Erişim Tarihi: 10/06/2018).

ilke ve değerlere bağlı kurum kültürü oluşturma yönündeki değişime önemli katkı sağlaması beklenmektedir.

Mevzuatta yer alan düzenleme ve KGEK'nin internet sitesinde yer alan açıklamalar dikkate alındığında etik komisyonlarına etik dışı davranışları inceleme görevi verilmemiş olsa da kurumlarında etik uygulamaları değerlendirmek ve etik kültürü yerleştirmek ve geliştirmek görevleri verilmiştir. Mevzuatta hangi kurum ve kuruluşlarda oluşturulacağına ilişkin bir ifade olmayıp madde metninde "kurum ve kuruluşlarda" ifadesi geçtiği için KGEK'nin da görev alanındaki kurum ve kuruluşlarda etik komisyonların oluşturulmasını beklediği görülmektedir. Nitekim büyükşehir, il, ilçe belediye başkanlıkları ve il özel idarelerinde de etik komisyonları oluşturulduğu belirtilmekte ve internet siteleri incelendiğinde bu komisyonlara üye görevlendirmeleri yapıldığı görülmektedir. Ancak bu hususta mevzuata aykırı bir uygulamanın söz konusu olduğu söylenebilir. Şöyle ki etik komisyonlarının görevleri ve kurumlarda oluşturulması Yönetmelik'in 29. maddesinde düzenlenmiş olup 5176 sayılı Kanun'da etik komisyonlarının kuruluş ve görevlerine yönelik herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla Kanun'da öngörülmeleyen bir komisyon, Yönetmelik'le oluşturulmuş ve bu komisyonun nasıl oluşacağı, ne gibi görevler yapacağı yalnızca Yönetmelik'te düzenlenmiştir (Akdeniz, 2016: 65-66). Bu nedenle Kanun'da etik komisyonlarına ilişkin düzenleme yapılmadan etik komisyonlarının görevlerini icra edebilmesi ve faaliyette bulunmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Yerel yönetimlerde etik kültürün yerleştirilmesi ve geliştirilmesi açısından son derece önemli fonksiyonlar icra edebilecek etik komisyonları, mevzuatta belirtilen eksiklik ve görev tanımlarının yeterince net olmaması, komisyon üyelerinin dahi ne yapacaklarını bilmedikleri örneklerle karşılaşılması, bazı durumlarda üst yönetimin idari bir zorunluluk gibi görmesi ve işlevlerine ilişkin destek sağlamaması, kurumlarında bilinirlik ve görünürlüklerinin yetersizliği (Şahin, 2016: 24-29) gibi nedenlerle yeterince etkinlik gösterememektedirler. Bu nedenle mevzuatta düzenleme yapılmak suretiyle etik komisyonları görev alanları netleştirilip gerekli destek de sağlanarak etik kültürün yerleştirilmesi ve geliştirilmesinde kurumsal ajanlar haline getirilebilirler. Ayrıca komisyonların daha aktif çalışabilmesi açısından bir üyenin kurum dışından belirlenmesinin de yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

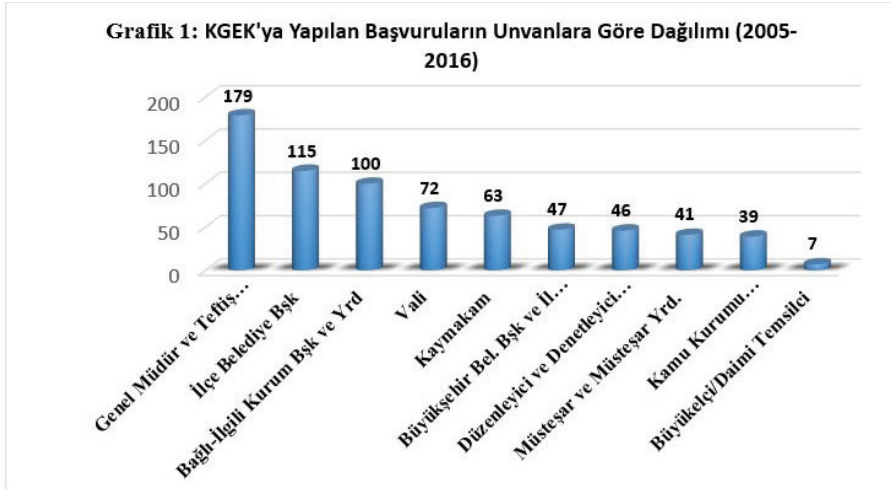
Yerel yönetimlerde de etik kültürün geliştirilmesi açısından etik komisyonları önemli fonksiyonlar icra edebilirler. Ancak yukarıda belirtilen nedenlerle birçok

kamu kurumunda olduğu gibi yerel yönetimlerde de etik komisyonları yeterince etkinlik gösterememekte, yalnızca etik eğitimleri düzenleyerek görevlerini icra etmeye çalışmaktadırlar. Bu nedenle KGEK'nin etik komisyonlarına ilişkin adım atması, işbirliğini artırıcı faaliyetlerde bulunması ve etik komisyonları ile etkili bir iletişim ağı kurmasının önemli olduğu düşünülmektedir.

4. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU KARARLARI İŞİĞİNDA YEREL YÖNETİMLERDE ETİK DIŞI UYGULAMALAR

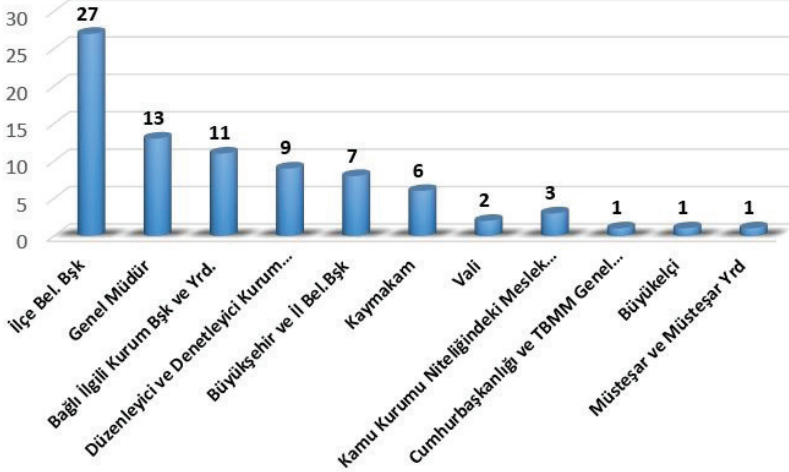
5176 sayılı Kanun'la kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Kanun'un 3. maddesine göre kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve kamuda etik kültürünü yerleştirmek, bu alanda yapılan çalışmalara destek olmak ve etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla kendiliğinden veya yapılacak başvurular üzerine gerekli incelemeyi yapmak görev ve yetkisine sahiptir. 2005 yılında yayınlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile kamu görevlilerinin uymaları gereken on sekiz temel etik davranış ilkesi belirlenmiş, bu ilkelerin ihlali durumunda nasıl bir süreç izleneceği düzenlenmiştir.

Kurula 2005-2016 yılları arasında yapılan başvurular ve bu başvurular sonucunda alınan etik ihlal kararlarının unvanlara göre dağılımı aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.



Kaynak: www.etik.gov.tr, (Erişim Tarihi: 12/10/2018).

Grafik 2: KGEK'nın Vermiş Olduğu Etik İhlal Kararlarının Unvanlara Göre Dağılımı (2005-2016)



Kaynak: www.etik.gov.tr, (Erişim Tarihi: 12/10/2018).

Grafik 1 ve 2 birlikte incelendiğinde toplam başvuru ve bu başvurular sonrası alınan etik ihlal kararlarında yerel yönetimlerdeki kamu görevlilerinin ağırlıkta olduğu, Büyükşehir, İl ve İlçe Belediye Başkanları hakkında yapılan toplam 162 başvurudan 34'ü hakkında etik ihlal kararı verildiği görülmektedir. Kurula 2005-2016 yılları arasında toplam 2.092 başvuru yapılmış olup bu başvurulardan 545'inin incelemeye alındığı ve incelemeye alınan dosyalardan da 83'ü hakkında etik ihlal kararı verildiği dikkate alındığında etik ihlal kararlarının %42'sinin yerel yönetimlerdeki kamu görevlilerinin iş ve işlemlerine ilişkin olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu rakamlar, yerel yönetimlerde etik bilinç ve farkındalığın artırılması açısından eyleme geçilmesi gerektiğini göstermektedir diyebiliriz.

KGEK'nin belediye başkanları hakkında vermiş olduğu etik ihlal kararları incelendiğinde ise savurganlık (lüks makam aracı kullanımı), görev ve yetkilerin menfaat sağlama amaçlı kullanımı ile psikolojik tacizin (mobbing) ön plana çıktığı görülmektedir. KGEK'nin vermiş olduğu kararlar çerçevesinde öne çıkan üç etik dışı davranışı şu şekilde ele almak mümkündür.

a) Savurganlık: Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Savurganlıktan Kaçınma" başlıklı 17. maddesinde kamu görevlilerinin, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları

ve kaynaklarının kullanımında israf ve savurganlıktan kaçınmaları, mesai süresini, kamu mallarını, kaynaklarını, işgücünü ve imkânlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranmaları gerektiği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla yalnızca bütçesel sınır açısından değil aynı zamanda etik değerler açısından da kaynak kullanımında dikkatli olunması, maliyet-etkinliğin değerlendirilmesi, israf niteliğindeki harcama ve uygulamalardan kaçınılması gerekmektedir. Yerel yönetimlerde kaynakların kullanımı ve savurganlık açısından diğer alanlardan (mali kaynaklar ve insan kaynağı yönetimi, özellikle hizmet alanında genişleme olmamasına karşın taşeron işçi istihdamında hızlı artış, hizmet ekipmanlarının satın alınması ve kullanılmasında özensizlik vb.) ziyade lüks makam aracı kullanımı konusunda verilen etik ihlal kararları ele alınacaktır. Çünkü bu konu KGEK kararlarında oldukça sık gündeme gelmekte olup buna ilişkin haberlere kamuoyunda da karşılaşılmaktadır.

KGEK, re'sen yaptığı bir inceleme sonucu verdiği kararda Belediye Başkanının makam aracı olarak marka aracın Belediyenin bir iştiraki olan şirket aracılığıyla ve kredi kullanarak satın almasının (693.330 TL'lik araç, 978.555 TL'ye alınmıştır) belediyenin sunmuş olduğu kamusal hizmetleri mali yönden engelleyici veya azaltıcı nitelikte olması nedeniyle belediye başkanının Yönetmelik'in "Savurganlıktan kaçınma" başlıklı 17. maddesi ile "Saygınlık ve Güven" başlıklı 10. maddesine aykırı işlem ve eylemde bulunduğu karar vermiştir.² KGEK, bu incelemede Belediye Başkanının kredili bir şekilde makam aracı alması ve araca ödenen bu bedel ile kamu hizmeti sunulabileceğinden hareket ederek etik davranış ilkesine aykırılık kararı vermiştir. Bu karara benzer nitelikte lüks makam aracı kullanımına ilişkin Kurulca alınan başka kararlar da bulunmaktadır.

237 sayılı Kanun'un 4. maddesinde ise emirlerine ve zatlarına binek otomobili verilenlerin (1) sayılı cetvelde, makam hizmetlerine tahsis edilen taşıtların (2) sayılı cetvelde gösterildiği belirtilmiş olup Kanun'a ekli cetveller incelendiğinde belediye başkanlarının makam aracı olamayacağı görülmektedir. Hizmet için alınabilecek araçlara ilişkin olarak ise 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 7. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca kamu kurumlarının edinebilecekleri taşıtların lüks ve gösterişten uzak, memleket yollarına elverişli ucuz ve ekonomik olandan temin olunması gerektiği hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla hizmet aracı olarak dahi olsa edinilecek taşıtlarda lüks ve gösterişten uzak durulması gerekmektedir.

² http://etik.gov.tr/Portals/0/etik_ihlal_kararlari/21_04_2015.pdf, (Erişim Tarihi: 17/02/2018).

Ayrıca 10 Haziran 2014 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan “237 sayılı Taşıt Kanunu Kapsamında Edinilecek Taşıtların Menşei, Silindir Hacimleri ve Diğer Niteliklerinin Belirlenmesine Dair” 2014/6425 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın 1. maddesinin ikinci fıkrasında “Birinci fıkra kapsamındaki makam ve hizmetler hariç olmak üzere, edinilecek binek veya station-wagon cinsi taşıtların silindir hacimleri 1.600 cc’yi geçemez” ikinci maddesinde ise “Hizmet alımı suretiyle edinilecek taşıtların menşei ve silindir hacimleri hakkında 1 inci madde hükümleri uygulanır.” hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu düzenlemelerin yanı sıra Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerde Değişiklik Yapılması Hakkında 2014/6814 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın 2. maddesinin (a) fıkrasına göre aylık kiralama bedeli, kasko sigortası değerinin %2’sini aşamayacaktır. Bu çerçevede söz konusu mevzuat hükümleri gereğince yerel yönetimlerde belediye başkanlarının makam araçlarının olamayacağı, hizmet aracı olabileceği; edinilebilecek binek hizmet araçlarının lüks ve gösterişten uzak olması, silindir hacminin 1.600 cc’yi geçmemesi, hizmet alımı suretiyle olsa dahi silindir hacminin bu değeri aşmaması, hizmet alımına gidildiğinde aylık kiralama bedelinin kasko sigorta değerinin %2’sini aşmaması gerekmektedir. Ancak uygulamaya bakıldığında hizmet aracı adı altında birçok yerel yöneticinin makam aracı kullandığı, bu araçların özellikle bazı yerlerde oldukça lüks ve gösterişli olduğu görülmektedir. Burada özellikle belirtmek gerekir ki 237 sayılı Taşıt Kanunu’nda ivedilikle revizeye gidilmelidir. Çünkü protokolda belirli yerde bulundurulana, temsil ve ağırlama dolayısıyla yurt içi ve yurt dışı heyetleri karşılayan, törenlere katılan belediye başkanlarının yasal olarak makam aracının olması gerekmektedir.

Karşılaşılan bir başka uygulama ise İller Bankasından belediyelere aktarılan payların banka hesabında tutulması karşılığında banka tarafından araç tahsis edilmesidir. Ancak bu durumda da mevzuata aykırı bir durum ortaya çıktığı gibi etik davranış ilkelerine de aykırı işlemde de bulunmaktadır. Şöyle ki 11/09/2013 tarihli ve 28762 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği’nin 7. maddesine göre kurumlar mali kaynaklarının değerlendirilmesinde faiz veya kâr payı dışında aynı ya da nakdi herhangi bir menfaat temin edemezler. Dolayısıyla mali kaynağının bir banka hesabında tutulması çerçevesinde protokolle ya da başka bir yöntemle menfaat (makam aracı vb.) temin edilmesi mümkün değildir.

KGEK, kamuda lüks makam aracı kullanımını önlemek amacıyla 4/8/2015 tarihli ve 2015/90 sayılı İlke Kararı'nı almıştır.³ Söz konusu Karar'da yukarıda bahsettiğimiz durumlara dikkat çekilerek tedbirler alınması ve düzenleme yapılmasına ilişkin ilgili kurumlara yazı gönderildiği görülmektedir.

Mevzuatta yer alan düzenlemeler, KGEK'nin vermiş olduğu kararlar ve yapmış olduğu tespitler ile yerel yönetimlerde makam aracı kullanımına ilişkin uygulamalar bir arada değerlendirildiğinde bir takım önlemlerin alınması ve düzenlemelerin yapılması gerektiği aşikârdır. Öncelikle 237 sayılı Taşıt Kanunu'nda revizeye gidilerek makam aracı kullanabilecekler listesine belediye başkanları da eklenmelidir. Çünkü belediye başkanlarının bulundukları konum, ağırladıkları misafir ve heyetler dikkate alındığında makam aracı kullanmaları da doğal olmalıdır ki uygulamada hizmet araçları makam aracı olarak kullanılmaktadır. Ancak kullanılacak makam araçlarının da lüks ve gösterişten uzak, hizmet gereklerine uygun olması gerekir. Bu konuda her belediye için ortak nitelikte bir araç kriteri belirlemenin doğru olamayacağı değerlendirilmektedir. Dolayısıyla örneğin X TL üzerinde ya da Y silindir hacmini aşmayacak bir araç edinilemez şeklinde standart belirlenmesine yönelik yapılacak bir düzenleme uygulamada sıkıntılar ortaya çıkaracaktır. Çünkü belediye başkanlarının görev yaptığı yerlerin coğrafi, siyasi ve sosyo-ekonomik yapısı farklılaşmakta ve buna göre araç talepleri de farklılaşabilmektedir. Ayrıca hizmet alımı ya da edinme şeklinde temin edilen tüm araçlar sıkı denetime tabi tutulmalı, hizmet gerekleri dışında ya da makam aracı olarak kullanımı önlenmelidir.

Belediye başkanı dışındaki bürokratların ise makam aracı kullanımı denetlenmeli, araçların hizmet gerekleri dışında kullanılmasını önlemeye yönelik sistemler oluşturulmalıdır. Bu konuda mevzuatta eksiklik olmamasına karşın uygulamada sıkıntı olduğundan, uygulamayı kontrol edici sistem geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Taşıt alımı ya da kiralanması yöntemiyle gereğinden fazla araç edinilmesine de son verilmelidir. Bunun için İçişleri Bakanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı ortak çalışması ile belediye büyüklükleri dikkate alınarak edinilebilecek azami araç miktarının belirlenmesi, konu hakkında genelge çıkarılması ve Sayıştay denetimlerinde de bu hususun detaylı incelenmesi gerektiği düşünülmektedir. Aksi durumlar, mevcut uygulamadan da görüleceği üzere mevzuatın hazırlandığı ancak uygulamada sıkıntıların yaşandığı bir duruma sebebiyet verecektir.

³ http://etik.gov.tr/Portals/0/ilke_kararlari/%C4%B0LKE%20KARARI%20kamuda%20%C3%BCKs%20ara%C3%A7.pdf, (Erişim Tarihi: 18/10/2017).

b) Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlama Amaçlı Kullanımı:

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 14. maddesinin birinci fıkrasına göre kamu görevlileri; görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamaz ve aracılıkta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapamazlar. Dolayısıyla, kamu görevlilerinden beklenen, görevin gerektirdiği güveni sarsıcı davranışlardan kaçınması, hizmet sunumunda ve yetkilerin kullanımında herhangi bir ayrımcılığa sebebiyet vermemesi, kayırmacılık yapmamasıdır. Bu, yalnızca yerel yöneticinin şahsına duyulan güven açısından değil aynı zamanda kamu hizmetine duyulan güven ve devlet-vatandaş ilişkilerinin sağlamlaştırılması açısından da önemlidir.

Söz konusu mevzuat hükmünün ihlal edilmesi birçok yönden gerçekleşebilir. Ancak, bu çalışmada KGEK'nin Yönetmelik'in 14. maddesinin yerel yönetimlerde ihlal edilmesi çerçevesinde verdiği kararlar ışığında konu ele alınacaktır.

KGEK kararları incelendiğinde Yönetmelik'in 14. maddesinin ihlal edilmesinde akraba-eş-dost kayırmacılığı yöntemiyle işe alım hususunda kararlar⁴ (KGEK'nin 25/10/2016, 29/03/2016 ve 24/02/2015 tarihli kararları) verildiği görülmektedir. Bu durumun özellikle, özel kalem müdürlüğü kadrosuna atama ya da taşeron firma üzerinden işe başlatma yöntemiyle gerçekleştiği görülmektedir. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'e göre, büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu 150.000'in üzerinde olan belediyelerde özel kalem müdürü istihdam edilebilmektedir. Bilindiği üzere özel kalem müdürlükleri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59 uncu maddesinde sayılan istisnai kadrolar olup bu kadrolara atanmak için sınav şartı bulunmamaktadır. Bu kadroların memuriyete geçmek için bir araç olarak kullanılmasını önlemeye yönelik İçişleri Bakanlığı, 3/6/2009 tarihli "Özel Kalem Müdürlüğü Atamaları" başlıklı Genelge'yi yayınlamış ve bu Genelge'de özel kalem müdürü atama usul ve esaslarını düzenlenmiştir. Genelge'ye göre, bu kadrolara atanacak kişiler, öncelikle belediyede ya da kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmeli; açıktan atamalarda ise İçişleri Bakanlığından izin alınmalıdır. Ayrıca kadro derecesi ve görevin özellikleri de dikkate alınarak yükseköğrenim mezunlarına öncelik verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Genelge'ye göre söz konusu

⁴ <http://etik.gov.tr/tr-tr/Kararlar/Etik-%C4%B0hlal-Kararlar%C4%B1>, (Erişim Tarihi: 18/10/2017).

bu atama yetkisi, sınırsız bir yetki olmayıp, bu yetkinin memuriyete sınırsız girişin bir yöntemi olarak kullanılmayacağı bu nedenle belediye başkanının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişileri seçmelerinin esas olduğu düzenlenmiştir.

Bu kapsamda özel kalem müdürlüğü kadrolarının kullanımı açısından İçişleri Bakanlığı sınırları çizmiş ve "izin" şartını getirerek kontrolü sağlamaya yönelik önemli bir adım atmıştır. Fakat söz konusu Genelge'ye aykırı uygulamalar gözlemlendiği gibi Genelge'de akraba-eş-dost atanmasına yönelik bir engel bulunmadığından zaman zaman kamuoyunda makamın itibarının zedelendiği ya da şüphe ile yaklaşıldığı durumlar da ortaya çıkmaktadır. Kaldı ki kanunla sınırlamaya tabi tutulmayan bir atamanın genelge ile sınırlamaya tabi tutulamayacağına yönelik itirazlar da söz konusu olmaktadır. Özel kalem müdürleri, elbette makamın en güvendiği, makamın bütün mahrem nitelikte bilgilerine vakıf olan, bütün programlarını düzenleyen ve yönlendiren kişiler olabilir. Ancak bu gerekçelerle akraba-eş-dostun bu kadrolara ataması yapılarak bu kadroların memuriyete geçiş gibi kullanılması etik davranış ilkelerine aykırı duruma sebep olacaktır. Nitekim KGEK de bu çerçevede yapılan atamalarda etik ihlal kararları⁵ vermektedir. Bu açıdan etik dışı uygulamaların en aza indirilebilmesi için mevzuatta daha net düzenlemeler yapılmalı ya da uygulamalar daha sık denetlenmelidir.

Özel kalem müdürlüğüne yapılan atamalardan çok daha yaygın kullanılan bir başka yöntem ise hizmet alımı yöntemiyle ihaleyi alan taşeron firmalar üzerinden yöneticilerin akraba-eş-dostunun işe başlatılması ve bu kişilere memurların yaptığı işlerin yaptırılmasıdır.

Taşeron firmalar üzerinden personel istihdamı, aslında temizlik, güvenlik vb. yardımcı hizmetler için öngörülmüş bir uygulama iken giderek yaygınlaşmış ve yeterli kontrol yapılamayan bir uygulamaya dönüşmüştür. Bu, hem kaynakların etkin kullanımı hem de görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanımı açısından etik davranış ilkelerine aykırılıkları da beraberinde getirmiştir. Şöyle ki hizmet alanında ve çeşitliliğinde herhangi bir büyüme söz konusu olmadan alınan hizmette istihdam edilen personel sayısı sürekli artıyorsa bu durumun sorgulanması, istihdam edilmesi öngörülen personel sayısındaki artışın net bir şekilde gerekçelendirilmesi, açıklanması ve bunun da denetçiler tarafından

⁵ KGEK'nin 15/03/2016 tarihli kararında Belediye Başkanının kız kardeşini özel kalem müdürü olarak ataması etik davranış ilkelerine aykırı bulunmuştur. (http://etik.gov.tr/Portals/0/etik_ihlal_kararlari/15_03_1016.pdf , Erişim Tarihi: 25/10/2017).

denetlenmesi gerekmektedir. İkinci olarak, istenilen kişi/kişilerin herhangi bir sınava veya elemeye tabi tutulmadan rahatlıkla istihdamına olanak sağlanması ki akraba-eş-dostun bu şekilde istihdam edildiği durumlarla karşılaşmıştır. Örneğin, KGEK'nin vermiş olduğu bir etik ihlal kararından alınan aşağıdaki tablodan (Tablo 1) görüleceği üzere belediye üst düzey yöneticilerinin akrabaları taşeron firma üzerinden istihdam edilmiş olup son düzenlemelerle de kamuda sürekli işçi pozisyonlarını elde etme hakkına kavuşmuşlardır.

Tablo 1: Bir Belediyede Taşeron Firma Üzerinden İstihdam Edilen Kişiler⁶

Görevi	Statüsü	Yakınlık Durumu
Sosyolog	Hizmet Alımı	Belediye Başkanının eşi
İnsan Kaynakları Müd. V.	Sözleşmeli Personel	
Halkla İlişkiler	Hizmet Alımı	Belediye Başkanının baldızı
Büro Sorumlusu	Sözleşmeli Personel	
Büro Elemanı	Hizmet Alımı	Belediye Başkanının yeğeni
Büro Elemanı	Hizmet Alımı	Belediye Başkanının yeğeni
Büro Elemanı	Hizmet Alımı	Belediye Başkanının yeğenin eşi
Büro Sorumlusu	Hizmet Alımı	Başkan Yrd. kardeşi
Büro Sorumlusu	Hizmet Alımı	Başkan Yrd. kardeşinin eşi
Mimar	Hizmet Alımı	Başkan Yrd. oğlu
Büro Elemanı	Hizmet Alımı	Başkan Yrd. yeğeni
Büro Sorumlusu	Hizmet Alımı	Başkan Yrd. kardeşi
Çevre Mühendisi	Hizmet Alımı	Başkan Yrd. gelini
Büro Elemanı	Hizmet Alımı	Başkan Yardımcısı akrabası
Büro Elemanı	Hizmet Alımı	Sosyal İşler Müdürünün yeğeni

Tablodan anlaşıldığı üzere istihdama engel herhangi bir düzenlemenin olmaması ve denetlemenin yapılamaması nedeniyle etik dışı davranışlara yönelen yöneticiler ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle taşeron firma üzerinden istihdamın her yönüyle yeniden ele alınması, etik davranış ilkelerini ihlal edebilecek nitelikte uygulamaların sıkı denetime tabi tutulması, hizmet alanı-ihtiyaç dengesinin dikkate alınması, taşeron firma üzerinden istihdam edilen kişilerin yapacakları işlerin Anayasa'nın 128. maddesinde hüküm altına alınan "...asli ve sürekli görevler..." niteliğinde olmaması gerekmektedir.

Nitekim 24/12/2017 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile taşeron işçilerin kamuda sürekli işçi kadrosunda

⁶ KGEK'nin 29/03/2016 tarihli kararından alınmıştır. http://etik.gov.tr/Portals/0/etik_ihlal_kararlari/29_03_1016.pdf, (Erişim Tarihi: 17/02/2018).

istihdam edilmelerinin yolu açılmış olup buna ilişkin süreç tamamlanmıştır. Bu düzenlemeden sonra taşeron firma üzerinden personel istihdamı kriterlerini belirleyen, kamu kurum ve kuruluşlarını sınırlayan, etik dışı davranışlarının gerçekleşmesini önleyebilecek içerikte düzenleme yapılmalı ve kamu kurum ve kuruluşları bu konuda sıkı bir denetime tabi tutulmalıdır.

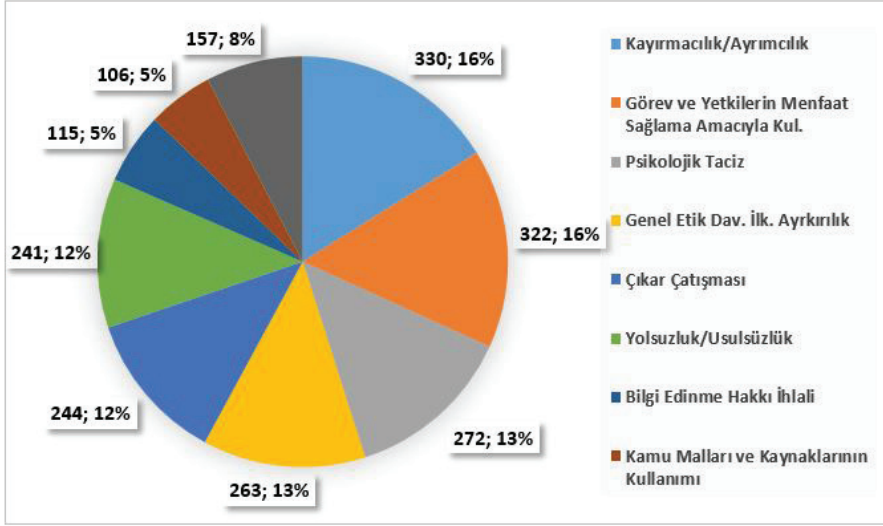
c) Psikolojik Taciz (Mobbing): Psikolojik taciz, işyerlerinde bir veya birden fazla kişi tarafından diğer kişi ya da kişilere yönelik gerçekleştirilen, sistematik biçimde devam eden, yıldırma, pasifize etme veya işten uzaklaştırmayı amaçlayan; mağdurların kişilik değerlerine, mesleki durumlarına, sosyal ilişkilerine veya sağlıklarına zarar veren; kötü niyetli, kasıtlı, olumsuz tutum ve davranışlar bütünüdür (Aile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2014: 9). Psikolojik taciz, özel sektörde olduğu gibi kamuda da karşılaşılabilen bir durum olup psikolojik tacize karşı yargı yoluna başvurulabileceği gibi çeşitli denetim mekanizmaları ile de psikolojik tacizle mücadele edilmesi mümkündür.

Türkiye’de Anayasa (md. 12 ve 17), 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (md. 10/2), 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (md. 94, 96), 6098 sayılı Borçlar Kanunu (md. 417), İşyerlerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi ile ilgili 2011/2 sayılı Başbakanlık Genelgesi, psikolojik tacize ilişkin düzenlemelerdir. Ayrıca 2011/2 sayılı Genelge kapsamında, çalışanların psikolojik tacizden korunması amacıyla çeşitli tedbirlerin alınması uygun görülmüş olup bu kapsamda çalışanların uğradığı psikolojik taciz olaylarını izlemek, değerlendirmek ve önleyici politikalar üretmek üzere Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu oluşturulmuştur.

Çalışmamız açısından psikolojik tacizin bir diğer boyutu da etik davranış ilkelerine aykırılıktır ki Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in 10. maddesinin son fıkrasında “Yönetici veya denetleyici konumunda bulunan kamu görevlileri, keyfi davranışlarda, baskı, hakaret ve tehdit edici uygulamalarda bulunamaz, açık ve kesin kanıtlara dayanmayan rapor düzenleyemez, mevzuata aykırı olarak kendileri için hizmet, imkân veya benzeri çıkarlar talep edemez ve talep olmasa dahi sunulana kabul edemezler.” hükmü ile psikolojik taciz, etik açıdan da düzenleme altına alınmıştır. KGEK, söz konusu düzenleme çerçevesinde etik davranış ilkelerine aykırı davranıldığı yönünde kararlar verebilmektedir. KGEK’ye yapılan başvuruların konulara göre dağılımı incelendiğinde de psikolojik tacizin en fazla başvuru yapılan üçüncü konu (272 başvuru; %13) olduğu görülmektedir. Dolayısıyla

etkileri bakımından olduğu kadar şikâyet edilme sayısı açısından da dikkatle ele alınması ve önleyici mekanizmaların yaygınlaştırılması gerektiği değerlendirilen bir konudur.

Grafik 3: KGEK'ye Yapılan Başvuruların Konularına Göre Dağılımı (2005-2016)



Kaynak: <http://etik.gov.tr/tr-tr/Raporlar/%C4%B0statistiki-Veriler>, (Erişim Tarihi: 12/10/2018).

KGEK'nin yerel yönetimlerde psikolojik taciz konusunda verdiği etik ihlal kararları incelendiğinde belediye başkanı tarafından başkan yardımcılara, birim amirlerine ve diğer personele zaman zaman psikolojik taciz uygulandığı görülmektedir. Örneğin KGEK'nin 23/03/2015 tarihli ve 2015/29 sayılı Kararı'nda⁷ göreve yeni gelen belediye başkanının 4 personeline görevlerine uygun olmayan işler vermesi, depo niteliğinde bir odada çalışmak durumunda bırakması ve sendika temsilcisi personeline disiplin cezası uygulama yöntemiyle baskı uygulaması nedeniyle etik davranış ilkelerine aykırı davrandığına karar verildiği görülmektedir. Bir diğer örnek ise belediye başkanının başkan yardımcısını belediye hizmet binası dışında bir barakada görev yapmak durumunda bırakması, diğer başkan yardımcılara sağlanan olanaklardan mahrum bırakması gibi gerekçelerle KGEK'nin verdiği etik ihlal kararıdır.⁸

⁷ http://etik.gov.tr/Portals/0/etik_ihlal_kararlari/23_03_1015.pdf, (Erişim Tarihi: 19/02/2018).

⁸ <https://www.memurlar.net/haber/209055/baskan-yardimcisina-barakada-mobbing.html>, (Erişim Tarihi: 19/02/2018).

Psikolojik taciz, çalışma hayatında yarattığı etkilerin yanı sıra KGEK'nin verdiği kararlarda da görüleceği üzere etik dışı davranışlara da konu olabilmektedir. Özellikle KGEK'ye yapılan başvuru sayısı da dikkate alındığında kamuda psikolojik tacizin önemli bir sorun olduğu söylenebilir. Psikolojik taciz, kurumlar içinde bulaşıcı bir hastalık gibi olup iyileştirici önlemler alınmazsa kurumun bütün yaşamsal organlarına yayılır. Çalışan personelde, işletmeye ve çalışma arkadaşlarına olan güven ve saygı azalır, motivasyon düşer, çalışma ortamı ve çalışanlar arasında uyumsuzluk başlar. İleri aşamasında, yaşanan sağlık sorunları nedeniyle kurumun sağlık giderleri artar, çalışanın iş yerinde yaşadığı olumsuzluklar nedeniyle aile hayatı ve diğer kişilerle ilişkisi bozulur (Özçelik, 2013: 155). Dolayısıyla bu tür sorunları önlemek ve psikolojik tacizin yaygınlaşmasını engellemek amacıyla adımlar atılmalı, bilgilendirme ve bilinçlendirme çalışmaları ağırlık kazanmalı, psikolojik taciz uygulayan yönetici/ personele ağır cezalar uygulanmalı, üst yönetim psikolojik tacizle mücadelede destek vermelidir. Özellikle yerel yönetimler özelinde eylem planı hazırlanarak yapılacak çalışmalara yön verilmeli, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi belediye başkan yardımcılarının diğer kurum ve kuruluşlara rahatlıkla geçişi sağlanmalı ya da kurumlarında uygun pozisyon veya kadrolar oluşturulmalıdır.

KGEK ise etik davranış ilkelerine aykırılık açısından psikolojik taciz konusunda ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmalı, etik eğitimlerde psikolojik tacize ve psikolojik tacizle mücadelede dikkat çekmelidir. Ayrıca Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te psikolojik tacizin ayrı bir etik dışı davranış maddesi olarak düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

5. YEREL YÖNETİMLERDE ETİĞİN ÖNEMİ

Küreselleşme ile birlikte hız kazanan çok yönlü değişim dinamikleri tüm toplumların gerek sosyo-ekonomik gerekse kültürel hayatında önemli dönüşümlere yol açmış, kamu yönetimine ilişkin kavram ve değerler ile kamu örgütleri de bu dinamiklerden yakından etkilenmişlerdir. Yönetim anlayışında yaşanan değişimle birlikte günümüz kamu yönetiminde saydamlık, açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, esneklik, kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimlilik (DPT, 2007: 1) ve etik ilke ve değerlere bağlılık ön plana çıkmıştır. Özellikle devlet ile vatandaş arasındaki güvenin oluşturulması ve sağlamlaştırılması, yönetimde

zamanla ortaya çıkan yozlaşma ve bozulmaların önlenmesi ile ilke ve değerler çerçevesinde hareket eden bir yönetim sisteminin oluşturulmasında etik ilke ve değerler önemli bir yer tutmuştur (Akdeniz, 2016: 60). Vatandaşa etkin ve kaliteli hizmeti en kısa yoldan sunmanın temel aracı konumunda olan yerel yönetimlerin ise gün geçtikçe görev alanları genişlemiş ve vatandaş-devlet ilişkilerindeki önemleri artmıştır.

Mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması için kurulan, toplumsal ihtiyaçları ve öncelikleri hızlı bir şekilde görmesi ve etkin çözümler üretmesi gereken yerel yönetimler, önemli yetki ve görevlerle donatılmış olup yönetim anlayışında yaşanan değişim ve dönüşümle birlikte söz konusu yetki ve görevler daha da artmıştır. Günümüz modern toplumunda halkın da kamu hizmet sunan kurum ve kuruluşlardan beklentileri niceliksel ve niteliksel olarak artmıştır. Kamu hizmeti sunan kuruluşların sadece hizmeti sunması da günümüzde yeterli olmamakta bu hizmetlerin kaliteli, hızlı ve vatandaş memnuniyetini sağlayıcı olması da gerekmektedir (Sezer, 2008: 153). Ayrıca halkın bilgi edinme ve denetim yollarının artması ile birlikte kamu kurum ve kuruluşlarının sunduğu hizmetler ve gerçekleştirdiği faaliyetlere ilişkin olarak etik ilkeler temelinde, hesap verebilir ve daha şeffaf hareket etmesi gerekmektedir.

Devlette etik altyapının sağlanması; dürüst, şeffaf, tarafsız, etkin, verimli ve vatandaşa duyarlı bir devlet anlayışının hakim kılınması, toplumun devlete olan güveninin artırılması ve geliştirilmesi, şeffaf ve demokratik denetime açık bir yönetim anlayışının geliştirilmesi açısından son derece önemlidir. Çünkü etik bir yönetim ancak gelişmiş, şeffaf ve demokratik bir hukuk devletinde mümkün olacaktır (Akgün, 2007: 86). Etik ilke ve değerler temelinde bir yönetim anlayışının geliştirilmesi ise vatandaş-devlet ilişkilerinin daha sağlam bir temel üzerinde inşa edilmesini sağlayacaktır. Bu ilişkinin tesis edilmesinde yerel yönetimlere önemli görevler düştüğü de yadsınamaz bir gerçektir.

Yerel yönetimlerin hizmet sunumunda vatandaşa en yakın hizmet noktaları olmaları, hizmet sunumunun doğrudan değerlendirilebildiği, sorgulanabildiği ve çok hızlı reaksiyon alındığı yerler olmaları, siyasi ve idari bütünleşmeyi sağlayıcı konumları, halkın devlete olan güveninin artırılması ya da azalması noktasında kilit konumda olmaları gibi birçok nedenle yerel yönetimlerde iyi yönetim ilkelerinin oluşturulması önem arz etmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerde görev yapan kamu görevlileri ve siyasilerin kaynakların etkin yönetimi, saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış

ilkeleri çerçevesinde işlem ve eylemlerde bulunma hususunda daha hassas olması beklenmektedir. Bu, yalnızca belirli seçim dönemlerinde yönetim erkini elinde bulundurmak açısından değil daha geniş açıdan devlet-vatandaş ilişkilerinin sağlam bir temelde geliştirilmesi ve devlet-halk bütünleşmesinin sağlanması açısından önemli ve gereklidir. Bu nedenle yerel yöneticilerde bu bilinç ve farkındalığın artırılması gereklidir.

Belediye başkanlarının, yerel yönetimlerde aynı zamanda lider konumunda oldukları unutulmamalıdır. Bu nedenle herkesten önce kendi örgütlerinde etik davranış ilkelerine uymaları, lider olarak sorumluluklarını yerine getirmeleri gerekir (Coşkun ve Öztürk, 2002: 80-81). Belediye başkanları, liderlik konumunu da kullanarak, örnek davranışlar sergilemek suretiyle personeli üzerinde etki bırakmalı, belediye personeli, başkanın etik davranış ilkelerine uyma konusunda gösterdiği hassasiyeti ya da etik davranış ilkelerine uyulmaması halinde gösterdiği tepkiyi ve uygulamaları net bir şekilde görebilmelidir. Bu algı personelde oluştuğunda hiyerarşik olarak alt düzeydeki personelin etik dışı davranışlara tevessül etme ihtimali oldukça düşük seviyede kalacaktır. Tam tersi durumlarda ise üst makamlardakilerin etik davranış ilkelerine uymaması daha da cesaretlendirici ve bir tür teşvik edici duruma sebebiyet verecektir. Dolayısıyla yerel yönetimlerde belediye başkanı başta olmak üzere yöneticilerin örnek etik davranışlar göstererek personeli teşvik etmesi, desteklemesi, onlara hizmetlerin sunulması sürecinde yol göstermesi ve yön çizmesi yerel yönetimlerde etik kültürün geliştirilmesi açısından son derece önemlidir.

Yerel yönetimlerde etik kültürün yaygınlaştırılması açısından elbette yöneticilerin liderlik sergilemek suretiyle personeli yönlendirmesi önemlidir. Ancak etik davranışların bireysel iş ve uygulamaların da ötesinde kurumsal yapıyla bütünleşmesi, etîğin kurum kültürü haline getirilmesi, kurum iş ve hizmetlerinde iyi yönetim ilkelerinin hâkim kılınması gereklidir. Belirtilen nedenlerle, ülkemizde kamuda etik davranış ilkelerini belirlemek, etik kültürü geliştirmek, etik davranış ilkelerinin ihlali durumlarını incelemek üzere kurulan KGEK'nin yerel yönetimlere ilişkin çalışma ve faaliyetlerini artırması, etik kültür ve iklimin yerel yönetimlerde yaygınlaştırılmasına destek olması, etik ihlallerin azaltılmasına yönelik mevzuat değişikliklerinin yürürlüğe konulması son derece önemlidir.

SONUÇ

Türkiye’de KGEK’nin kurulması ile kamuda etik altyapının oluşturulması ve eşgüdümün sağlanması, iyi yönetim ilkelerinin kamu görevlilerince benimsenmesi ve dolayısıyla kamuda etik kültürün oluşturulması/geliştirilmesi açısından önemli adımlar atılmış ve atılmaya devam etmektedir. Saydam, hesap verebilir, adil, eşit, savurganlıktan uzak bir kamu yönetiminin oluşturulması, vatandaşın devlete güveninin güçlendirilmesi, sunulan hizmetlerde kalite ve memnuniyetin artırılması açısından kamuda etik ilke ve değerlerin hâkim kılınması önem arz etmektedir.

Hizmet sunumu açısından vatandaşa en yakın hizmet noktaları olan yerel yönetimlerde etik ilke ve değerlerin hâkim kılınması, yerel yönetimler özelinde kamunun geneline duyulan güven ve memnuniyet açısından önemlidir. Yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerden vatandaş doğrudan etkilenmekte ve bu hizmetleri vatandaş doğrudan değerlendirmeye tabi tutabilmektedir. Belirli dönemlerde seçimler vasıtasıyla yöneticileri değiştirebilme gücüne sahip vatandaşları memnun etme noktasında hizmetlerin sunulması elbette önemlidir ancak daha da önemlisi bu hizmetlerin etik ilkeler çerçevesinde, adil, eşit, savurganlıktan uzak ve etkin sunulmasıdır. Bu açıdan vatandaş ile devlet arasından sağlam temelli bir ilişkinin kurulması ve geliştirilmesi noktasında yerel yönetimlerin hizmetleri belirtilen ilkeler doğrultusunda sunulması gerekmektedir.

KGEK’ye yapılan başvurular ve alınan kararlar dikkate alındığında kamuda savurganlık, görev ve yetkilerin menfaat sağlama amaçlı kullanımı ve psikolojik tacize ilişkin etik dışı uygulamaların ön plana çıktığı görülmektedir. Yapılan başvurular ve alınan etik ihlal kararlarının unvan bazlı dağılımı incelendiğinde ise yerel yöneticilerin ön sıralarda olduğu görülmektedir ki yerel yöneticiler tarafından ihlal edilen etik davranış ilkeleri kurumsal imaja zarar verdiği gibi vatandaş-devlet ilişkilerine de zarar vermektedir. Bu açıdan yerel yönetimlerde etik bilinç ve farkındalığın artırılması çalışmalarına ağırlık verilmesi, yerel yöneticilerin ve personelin iş ve eylemlerinde etik ilke ve değerleri esas almasını sağlayacak kurumsal mekanizmaların ve düzenlemelerin hayata geçirilmesi önem arz etmektedir. Yerel yönetimlerde etik davranış ve bilincin geliştirilmesi ve etik kültürün yaygınlaştırılması açısından elbette yerel yöneticilerin etik ilkelere uygun hareket etmesi önemlidir. Ancak daha da önemlisi etkin kurumsal olarak içselleştirilmesi ve bunun personel iş ve işlemleri ile hizmetlerine yansımalarıdır.

Yerel yönetimlerde etik kültürün geliştirilmesi, etik ilke ve değerlerin sahiplenilerek kurum iş ve hizmetlerine yansıtılabilmesi açısından aşağıdaki hususlarda adımlar atılmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir:

1. Yerel yönetimlere ilişkin mevzuatta değişikliklere gidilerek etik ilke ve değerlerin ihlal edilmesini önleyecek düzenlemeler yapılması,
2. Yerel yönetimlerde seçilmiş ve atanmışlar açısından spesifik etik davranış ilkelerinin belirlenmesi ve bunun mevzuat altyapısına kavuşturulması,
3. Etik komisyonların yasal zemine oturtulması ve görev alanları ile belirsizliklerin giderilmesi,
4. Yerel yöneticilerin etik dışı davranışlarının etkili denetim mekanizmaları ile tespit edilmesi ve sorumlu tutulmalarının sağlanması,
5. KGEK'nin yerel yönetimlere yönelik eylem planı hazırlayarak, kısa-orta ve uzun vadede yapacağı çalışmalarla yerel yönetimlerde etik ilke ve değerleri yaygınlaştırması,
6. Yerel yönetim personeline kapsamlı bir program hazırlanarak hizmet içi eğitimler yoluyla etik ilke ve değerler eğitimi verilmesi,
7. Yerel yöneticilerin etik ilke ve değerlere yönelik örnek davranışlar sergilemesi ve bu davranışların bilinir ve görünürlüğünün artırılması,
8. Kurumlarda etik uygulamaları yaygınlaştıracak ve motive edecek mekanizmalar (terfilerde, ikramiye ve teşviklerde dikkate alma vb.) geliştirilmesi,

Kurumlarda etik uygulamaları yaygınlaştıracak ve motive edecek mekanizmalar (terfilerde, ikramiye ve teşviklerde dikkate alma vb.) geliştirilmesi,

Yerel yönetimlerin faaliyet alanlarının genişliği ve çeşitliliği, yaptıkları iş ve hizmetlerin niteliği ve vatandaş üzerinde yarattıkları etki, siyasi ve idari bütünleşmenin merkezi olmaları hususları dikkate alındığında yalnızca mevzuatta yapılacak değişikliklerle yerel yönetimlerde etik kültürün oluşturulması ve geliştirilmesi mümkün görünmemektedir. Bu açıdan mevzuatta yapılan değişikliklerin, KGEK-yerel yönetimler ortak çalışmaları yapılması, personelin etik bilinç ve farkındalık düzeyinin artırılmasına yönelik eğitim ve aktiviteler gerçekleştirilmesi, yerel yöneticilerin etik ilkelere uyum açısından rol model olmalarının sağlanması, etik dışı davranışları önleyici mekanizmaların geliştirilmesi ile desteklenmesi gereklidir.

KAYNAKÇA

- Akdeniz, İ. (2016), Kamu Görevlileri Etik Kurulunu Yeniden Düşünmek, Sayıştay Dergisi, Sayı: 103, Ankara.
- Akgün, S. B. (2007), Yönetim “Etiği Açısından Türkiye’deki Kurumsallaşma Çabaları, Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, Türk İdare Dergisi, Ankara.
- Aydın, İ. (2017), Milli Eğitim Bakanlığı Etik Eylem Planı, Ankara.
- Bowman, S. J. (2000), Towards a Professional Ethos: From Regulatory to Reflective Codes, International Review of Administrative Sciences, Vol. 66.
- Coşkun, B. ve Öztürk, N. K. (2002), Yerel Yönetimlerde Etkinlik ve Etik, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 11, Sayı: 2.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2014), İş Yerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi, 2. Baskı, https://www.csgeb.gov.tr/media/2053/mobbing_2014.pdf, (Erişim Tarihi: 20/07/2018).
- Eryılmaz, B. (2010), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara
- Fındıkçı, L. (2013), Yerel Yönetimler Etik ve Patronaj, Uluslararası Hakemli Beşeri ve Akademik Bilimler Dergisi, İlk Bahar Dönemi, Cilt: 2, Sayı: 4.
- Goss, P. R. (1996), A Distinct Public Administration Ethics”, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 6, No. 4.
- Gökçe, O. ve Örselli, E. (2011), Kamu Yönetiminde Etik ve Etik Dışı Davranış Algısı, İş Ahlakı Dergisi, Mayıs, Cilt 4, Sayı 7.
- Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği, (RG: Tarih: 11/09/2013, Sayı: 28762).
- Öktem, M. K. ve Ömürgönülşen, U. (2005), “Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı”, 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi, İİBF.
- Ömürgönülşen, U. (2016), Türkiye’nin Ulusal Etik ve Dürüstlük Sistemi ve Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Bu Sistemdeki Rolünün Gözden Geçirilmesi Teknik Rapor, Ankara.
- Özçelik, K. (2013), Mobbing Sürecinde Bireysel ve Kurumsal Mücadele, Çalışma Hayatında Psikolojik Taciz (Mobbing) Panel ve Çalıştayı Bildiriler Kitabı, Ankara.

- Öztepe, M. C. (2013), Kamu Yönetiminde Etik Sorunu: Türk Kamu Yönetiminde Etik Sistemin Eleştirel Çözümlemesi, Doktora Tezi, Ankara. (Erişim yeri: YÖK Ulusal Tez Merkezi, <https://tez.yok.gov.tr>).
- Sezer, Ö. (2008), Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Açısından Bir Değerlendirme, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 8.
- Stroll, A. (1993), Ethics, Philosophy Made Simple, New York’tan aktaran Mehmet Türkeri (2008), Etik Kuramları, Lotus Yayınevi, Ankara,
- Şahin, Y. (2016), Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Etkinliğinin Değerlendirilmesi Saha Araştırması Raporu, Ankara.
- Urhan, V. F. (2008), Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Sayıştay Dergisi, Sayı: 70.
- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, (RG: Tarih:8/6/2004 Sayı: 25486).
- 237 sayılı Taşın Kanunu, (RG: Tarih: 12/01/1961 Sayı: 10705).
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ve Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, (RG: Tarih: 13/4/2005 Sayı: 25785).

ORTADOĞU ÜLKELERİNDE ASKERİ HARCAMALAR İLE EKONOMİK BÜYÜME ARASINDAKİ İLİŞKİ: BOOTSTRAP PANEL GRANGER NEDENSELLİK ANALİZİ¹

THE RELATIONSHIP BETWEEN MILITARY EXPENDITURES AND ECONOMIC GROWTH IN THE MIDDLE EASTERN COUNTRIES: PANEL GRANGER CAUSALITY ANALYSIS

Barış YILDIZ*

Gizem AKBULUT YILDIZ**

ÖZ

Çalışmanın amacı, 1990-2015 döneminde beş Orta Doğu ülkesine (İran, İsrail, Suudi Arabistan, Umman ve Türkiye) ilişkin askeri harcamalar ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi araştırmaya yöneliktir. Bu amaçla çalışmada, Panel Bootstrap Nedensellik Analizi yapılarak askeri harcamalar ile ekonomik büyüme arasında bir ilişkinin olup olmadığı test edilmiştir. Değişkenler arasındaki ilişki Konya (2006) tarafından geliştirilen panel nedensellik analizi ile incelenmiştir. Analiz sonucuna göre ülke bazında sadece İran için çift yönlü nedensellik ilişkisi bulunmuştur. Panel genelinde ise ekonomik büyümeden askeri harcamalara tek yönlü nedensellik ilişkisi olduğu bulgusu elde edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Askeri Harcamalar, Ekonomik Büyüme, Panel Bootstrap Nedensellik, Orta Doğu Ülkeleri.

ABSTRACT

The present article aims to examine the causal relationship between military expenditures and economic growth in five Middle Eastern countries (Iran, Saudi Arabia, Israel, Oman and Turkey) in the period from 1990 to 2015. For this purpose, Panel Bootstrap Causality Analysis was conducted to test whether there is a relationship between military expenditures and economic growth. The relationship between the variables was examined by panel causality analysis developed by Konya (2006). In the analysis, a two-way causality relation was determined only for Iran on a country basis. The finding throughout the panel is that there is a one-way causality relationship from economic growth to military expenditures.

Keywords: Military Expenditures, Economic Growth, Panel Bootstrap Causality, Middle Eastern Countries.

¹ Bu çalışma, 10-14 Mayıs 2017 tarihinde Antalya'da düzenlenen 32. Uluslararası Maliye Sempozyumunda genişletilmiş özet olarak sunulan ve basılan bildirinin yeniden gözden geçirilip tamamlanmış halidir.

* Dr. Öğr. Üyesi, Gümüşhane Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, barisyildiz@gumushane.edu.tr, Orcid: 0000-0001-6186-4038.

** Dr. Öğr. Üyesi, Gümüşhane Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, gizemakbulut@gumushane.edu.tr Orcid: 0000-0001-7492-2428.

GİRİŞ

Savunma harcamaları, küresel kaynaklar arasında önemli bir paya sahiptir. Ancak büyük bir öneme sahip olmasına rağmen savunma harcamalarının iktisadi etkisi, daha çok son yıllarda iktisat teorisinde analizlerin konusu olmuştur. Ayrıca savunma harcamalarında politik, stratejik, fiziksel, kültürel ve hatta ahlaki etkilerin de olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, savunma harcamalarının teorik analizini yapmak oldukça zorlaşmaktadır (Dunne ve Nikolaidou, 2012: 542-543).

Savunma harcamaları, ekonominin ve milli güvenliğin gücünü sağlamak amacıyla hükümetlerin mali stratejilerinin bir parçası olarak kabul edilmektedir. Bu harcamalar, hane halkı gelirlerinin yeniden dağıtımı yoluyla gelir elde eden ulusal finans kaynaklarından sağlanmaktadır. Bu nedenle savunma harcamalarına ayrılacak olan pay, ülkelerin ulusal finans koşulları ile sınırlı kalmaktadır (Wang vd., 2012: 2104).

Büyüme teorisinde, savunma harcamalarının rolü konusunda Keynesyen bakış açısına göre talep yanlı ve Neoklasik bakış açısına göre ise arz yanlı olmak üzere iki temel farklı görüş bulunmaktadır. Bu iki görüşün ortak noktası, savunma harcamalarının ekonomide dışsallıklar yarattığıdır. Ancak talep yanlı görüş, savunma harcamalarının pozitif dışsallık yarattığını öne sürerken arz yanlı görüş, negatif dışsallık yarattığını öne sürmektedir (Gerace, 2002: 2). Talep yanlı görüşe göre askeri harcamalarda meydana gelecek dışsal bir artış; talebi arttıracak ve talepteki artış da işsizliğin azalmasına ve ekonomide çıktının artmasına katkı sağlayacaktır. Görüldüğü gibi Keynesyen bakış açısı, askeri gelirlerin çarpan etkisiyle milli geliri artıran rolünü vurgulamaktadır. Arz yanlı görüşe göre ise askeri alanda kullanılan kaynakların sivil hayatta kullanılamayacağı ancak dışsallık yaratmasının muhtemel olacağı ifade edilmektedir. Söz konusu dışsallık, askeri harcamalardaki artışın özel yatırımları dışlaması yoluyla kamu harcamalarında bir artışa sebep olması ile açıklanmaktadır (Dunne vd., 2005: 450-451; Ajmair vd., 2018: 41). Yani askeri harcamalar, hükümet tarafından altyapıya daha az harcama yapılması demek olduğu için ekonomik büyümeyi engelleyebilmektedir. Ayrıca, askeri harcamaların iç ve dış borçlanma yoluyla finanse edilmesi ihtimali de vardır ki bu da ekonomi üzerinde olumsuz etkiler yaratabilecektir (Sheikh vd., 2017: 492).

İktisadi faaliyetlerde kısa dönemli dalgalanmaları giderebilmek amacıyla devletlerin müdahale edip etmeyeceği konusu pek çok iktisatçı tarafından yoğun

bir şekilde tartışılmaktadır. Neoklasik iktisatçılar herhangi bir müdahaleye karşı çıkarken, Keynesyen okul durgunluk dönemlerinde iktisadi faaliyetlerin artırılması için maliye politikalarının kullanılması gerektiğini savunmuştur. Neoklasik iktisatçılar emek piyasasındaki düzenlemeler yoluyla ekonominin uzun dönemde dengeye geleceğini savunurken, Keynesyenler, ekonomide kendi kendini düzenleyen mekanizmaların, esas olarak emek piyasasındaki katılımlar nedeniyle ekonomiyi dengeye geri getiremeyeceğini öne sürmektedirler. Dolayısıyla Keynesyenler uzun süreli durgunluklara maruz kalmamak için genişletici maliye politikalarını önermektedirler (Abu-Bader ve Abu-Qarn, 2003: 571).

Kamusal harcamalar ve vergiler maliye politikası araçlarıdır. Kamusal harcamalar içerisinde yer alan tam kamusal mal ve hizmetler toplam harcamaların önemli bir kısmını teşkil etmektedirler. Tam kamusal mal olma özelliği bulunan savunma harcamalarının finansmanının hemen hemen bütün ülkelerde merkezi devlet bütçesi içerisinde yer aldığı görülmektedir. Ülkelerin savunma hizmetleri miktarına siyasal karar mekanizmaları karar verdiğinden, serbest piyasa ekonomisinin savunma hizmetlerinin üretim düzeyi ve finansman miktarına etkisi de çok düşük olmaktadır. Ayrıca birçok ülke, bir noktada, bütçe dışı finansman yoluyla da silahlı kuvvetlerini finanse edebilmekte, bütçe dışından askeri harcamalar yapabilmekte ve düzenli devlet bütçesinin dışından savunma işlevleri için fon tahsis edebilmektedir.

Askeri projelerin devamlılığı önemli sayıda sabit bir gelir kaynağı gerektirdiği için, bu araçlar esasen finansman istikrarsızlığı ile başa çıkmak için kullanılmaktadır. Örneğin Güney Amerika'da, siyasi istikrarsızlık ve istikrarsız ekonomik büyüme dönemleri sık görüldüğü için askeri kaynakların istikrarlı seyri bozulmaktadır. Bu politik ve ekonomik konjonktürel dalgalanmaların yarattığı tutarsızlıklar bütçe dışı uygulamaları, askeri harcamaların merkezi bütçeye bağımlı kalmasını önlemek için çekici kılmaktadır. Burada maden sektörü, emtia ticareti veya askeri ticari faaliyetler fon gelirlerinin en önemli kaynakları olabilmektedir. Güney Amerika'da bu tür mekanizmaların oluşturulması oldukça yaygın bir uygulamadır. Bir Güney Amerika ülkesi olan Ekvator'da ordu, 1970'lerden beri petrol endüstrisindeki şirketlere sahiptir. Bu şirketlerin kârlarının çoğu, çok sınırlı şeffaflığa veya yasal incelemeye tabi olarak askeri bütçe için kullanılmaktadır. Dikkate değer bir diğer örnek, Şili'nin Bakır Yasası'dır. Bu Kanun'a göre bakır ihracatından %10'luk bir pay silah alımlarına ve bakımına tahsis edilmektedir. Benzer şekilde, Peru Ulusal Polis ve Silahlı Kuvvetleri Fonu,

doğal gaz gelirleri ile finanse edilmektedir. Venezuela'da Ulusal Kalkınma Fonu Venezuela'nın askeri projelerinin büyük bir bölümünü finanse etmektedir (Tian ve Silva, 2017).

Birleşmiş Milletlerin çalışma sistemi içerisinde askeri harcamalar, bir devletin askeri güçlerinin kullanımları ve işlevleri konusunda harcadığı tüm mali kaynaklara atıfta bulunularak tanımlanmaktadır (UNARM, 2018). Bir devletin içteki ve dıştaki tüm tehditlere karşı yaptığı savunma harcamaları olan askeri harcamaların -farklı yaklaşımlar ve argümanlar olmasına rağmen- ekonomik büyümeyi etkileyebileceği iki önemli mekanizmaya sahip olduğu kabul edilmektedir: i) Askeri sektör, çeşitli nedenlerle, ekonominin geri kalanı için olumlu ya da olumsuz dışsallık yaratabilir ii) iki sektör arasında önemli faktör verimliliği farkları olabilir (Biswas ve Ram: 1986:367). Bu görüşü geliştiren Antonakis (1997)'e göre ise savunma harcamalarının ekonomik büyümeyi etkileyebileceği üç yol bulunmaktadır. Bunlar; i) savunma harcamalarından kaynaklanan tüm doğrudan ve dolaylı ikincil etkiler, ii) kaynakların yeniden tahsis edilmesi, iii) yeni kaynakların yaratılmasıdır.

Bu bağlamda, çalışmanın amacı 1990-2015 döneminde beş Ortadoğu ülkesinin (İran, Suudi Arabistan, İsrail, Umman ve Türkiye) askeri harcamaları ile ekonomik büyümesi arasındaki ilişkiyi araştırmaya yöneliktir. Bu doğrultudan hareketle, ilk aşamada konuya ilişkin literatür araştırması yapılmıştır. Ardından çalışmanın ampirik aşamasında öncelikle değişkenlerin yatay kesit bağımlılığı ve homojenlik testleri yapılmıştır. Buradan elde edilen sonuçlara göre Konya (2006) tarafından geliştirilen Bootstrap panel nedensellik testi ile değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisi analiz edilmiştir. Son aşamada ise elde edilen bulgular yorumlanmıştır.

1. ORTA DOĞU ÜLKELERİNDE ASKERİ HARCAMALAR

Dünyanın ve coğrafi bölgelerin ve 1990-2014 döneminde yaptığı askeri harcamalara ilişkin bilgiler Tablo 1'de yer almaktadır. Amerika, Avrupa ve dünya genelinde 1990 yılına kıyasla 2000 yılında askeri harcamalarda azalma olduğu görülmektedir. Ancak 2000 yılından itibaren bölge bazında ve dünya genelinde önemli bir artış olduğu görülmektedir. 2014 yılına bakıldığında, dünya genelinde 1.7 trilyon dolarlık askeri harcama yapılmıştır. İlgili tabloda görüldüğü üzere, 2014 yılında Afrika'da 41.3 milyar dolar, Amerika'da 706.1 milyar dolar, Asya ve Okyanusya'da 427.3 milyar dolar ve Avrupa'da 390.4 milyar dolar savunma harcaması yapılmıştır.

Orta Doğu'da "Yeni" bir bölgesel dönem, 1973 Arap-İsrail Savaşı ve Arap petrol ambargosu gibi askeri ve politik olaylarla başlamıştır. Bu süreç boyunca Orta Doğu'da ekonomik çıktı, ihracat, silah transferleri, askeri harcamalar ve dış yardımlarda eş görülmemiş bir artış yaşanmıştır. Ancak bu, çok az üçüncü dünya ülkesinin deneyimleyebileceği bir ekonomik büyümeyle sonuçlanmıştır. Petrol gelirlerindeki hızlı artışların faydaları, sadece petrol ihraç eden ülkelerle sınırlı kalmamıştır. Bu faydalardan finansal yardım, artan ticaret ve vasıflı-vasıfsız işçiler için iş sağlama yoluyla komşu ülkeler de yararlanmıştır. Orta Doğu'daki hızlı ekonomik büyüme artışı ile eş zamanlı olarak bölgesel askeri harcamalarda da bir hızlanma meydana gelmiştir (Lebovic ve Ishaq, 1987: 106-107). Tablo 1'e göre 1990 yılı devamında da dünya genelindeki askeri harcamalar içerisinde Ortadoğu ülkelerinin paylarının artış eğiliminin devam ettiği ve 2000 yılından 2014 yılına kadar yaklaşık iki kat artarak 180.7 milyar dolara ulaştığı görülmektedir.

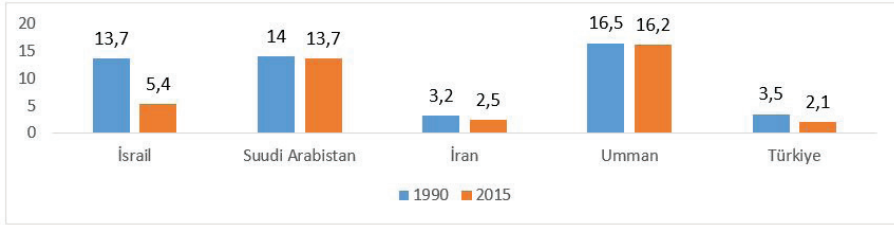
Tablo 1. Coğrafi Bölgelerde ve Dünyada Askeri Harcamalar ve Payları

Bölgeler	1990	Pay (%)	2000	Pay (%)	2014	Pay (%)
Afrika	15.5	1.03	17.2	1.51	41.3	2.36
Kuzey Afrika	3.5	0.23	4.9	0.42	18.0	1.03
Sahra Altı Afrika	12.0	0.79	12.3	1.08	23.3	1.33
Amerika	610.7	40.63	475.7	42.03	706.1	40.44
Orta Amerika ve Karayipler	4.1	0.27	5.4	0.48	10.2	0.58
Kuzey Amerika	574.0	38.18	429.4	37.94	627.8	35.95
Güney Amerika	32.6	2.17	40.9	3.61	68.1	3.90
Asya ve Okyanusya	152.3	10.13	198.3	17.52	427.3	24.47
Merkez ve Güney Asya	24.8	1.64	36.1	3.19	67.2	3.84
Doğu Asya	93.1	6.19	122.2	10.79	293.1	16.79
Güney-Doğu Asya	17.5	1.16	20.9	1.85	38.7	2.21
Okyanusya	16.9	1.12	19.1	1.68	28.2	1.61
Avrupa	628.8	41.83	342.0	30.22	390.4	22.36
Merkez Avrupa	28.1	1.87	19.8	1.75	22.3	1.27
Doğu Avrupa	269.5	17.93	31.4	2.77	94.1	5.38
Batı Avrupa	331.1	22.02	290.7	25.68	274.1	15.69
Orta Doğu	95.7	6.36	98.4	8.69	180.7	10.35
Dünya	1503.0	100	1131.6	100	1745.8	100
Not: Tablodaki yer alan veriler, 2014 yılı sabit fiyatlarıyla milyar \$ cinsinden verilmiştir. Pay sütununda yer alan yüzdelik değerler yazarlar tarafından hesaplanmıştır.						

Kaynak: SIPRI Mİlex Data 1988-2014.

Grafik 1’de çalışmada ele alınan beş Orta Doğu ülkesinin askeri harcamalarının GSYH içerisindeki payına ilişkin veriler yer almaktadır. Yıllar itibariyle tüm ülkelerde askeri harcamaların payında bir azalma olduğu görülmektedir. Ancak en yüksek oranda azalma İsrail’de olmuştur. Bu oran İran ve Türkiye’de diğer ülkelere kıyasla oldukça düşük seviyededir.

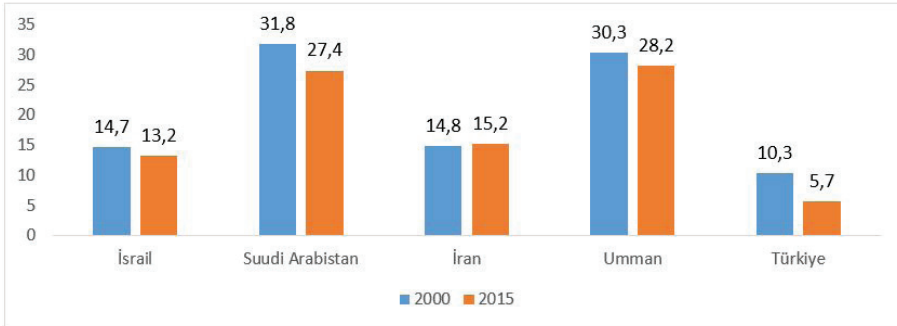
Grafik 1. Askeri Harcamalar (%GSYH)



Kaynak: SIPRI Miley Data 1988-2014.

Askeri harcamaların kamu harcamaları içerisindeki payı en yüksek olan ülkelerin başında Suudi Arabistan ve Umman gelmektedir. En düşük paya sahip olan ülke ise Türkiye’dir. Genel olarak ülkelerde askeri harcamaların kamu harcamaları içerisindeki payında azalma meydana gelirken sadece İran’da bir artış ortaya çıkmıştır (Grafik 2).

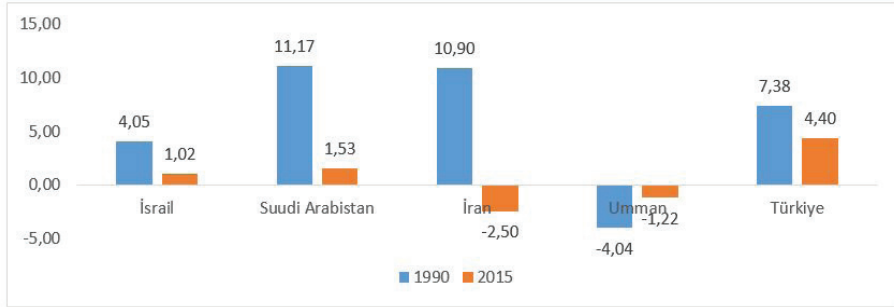
Grafik 2. Askeri Harcamalar (%Kamu Harcamaları)



Kaynak: SIPRI Miley Data 1988-2014.

Ülkelerin kişi başı GSYH artış verilerine ilişkin bilgiler Grafik 3’te görülmektedir. Suudi Arabistan 1990 yılından 2015 yılına kadar büyüme hızında önemli ölçüde bir düşüş yaşamıştır. Bununla birlikte 2015 yılında İran ve Umman’ın büyüme hızlarında yüksek oranda düşüş yaşadıkları görülmektedir. Büyüme hızında en az düşüşü yaşayan ülke ise Türkiye’dir.

Grafik 3. Kişi Başı GSYH (%)



Kaynak: World Bank, World Development Indicators, 2017.

2. LİTERATÜR ARAŞTIRMASI

Literatürde askeri harcamalar ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiye dair hem teorik hem de ampirik pek çok çalışma bulunmaktadır. Araştırmacılar ve politika yapıcılar için popüler bir varsayım, askeri harcamaların ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin negatif olmasıdır. Ancak askeri harcamalar-büyüme ilişkisine dair ampirik kanıtlar kesinlikle belirsizdir (Castillo vd., 2001: 5).

Askeri harcamalar ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi inceleyen öncü nitelikteki çalışma 1973 ve 1978 yıllarında Emile Benoit tarafından yapılmıştır. Benoit (1978)'e göre iktisatçılar genellikle askeri harcamaların yatırım için gerekli olan kaynakları azalttığını ve dolayısıyla ülkelerin ekonomik büyüme hızlarını yavaşlattığını öne sürmektedir. Ancak Benoit'ın 1978 yılında yaptığı çalışmasında 1950-1965 dönemini kapsayan kırk dört az gelişmiş ülke incelenmiş ve bu görüşün gelişmiş ülkeler için geçerli olduğu, az gelişmiş ülkeler için ise geçerli olmadığı görülmüştür.

Ancak Lim (1983) çalışmasında Benoit (1978) çalışmasının çok net sonuçlar vermediğini öne sürerek elli dört az gelişmiş ülkeye yönelik savunma harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi yeniden test etmiştir. En Küçük Kareler (EKK) analizi sonucuna göre savunma harcamaları ile ekonomik büyüme arasında ters yönlü bir ilişki bulunmuştur. Bu iki öncü çalışma konuya farklı bir bakış açısı kazandırdığı için; aradaki ilişkiyi tespit etmek amacıyla literatürde pek çok ampirik çalışma yapılmıştır.

Frederiksen ve Looney (1982) 1970-1978 dönemine ilişkin doksan gelişmekte olan ülke için savunma harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki

ilişkiyi incelemişlerdir. Örneklemdeki ülkeler sahip oldukları kaynak kısıtlamalarına göre sınıflandırılmıştır. Kaynak kısıtlamaları bulunan fakir ülkelerde savunma harcamalarının ekonomik büyüme üzerinde negatif, kaynak kısıtlaması bulunmayan zengin ülkelerde ise pozitif etkisi olduğuna yönelik iki hipotez öne sürülmüştür. EKK yöntemi ile yapılan analize göre hipotezleri destekleyen bulgular elde edilmiştir. Kaynak kısıtlamaları bulunmayan zengin ülkeler için savunma harcamaları ekonomik büyümeyi istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif etkilerken, görece olarak fakir olan ülkeler için katsayı negatif olmasına rağmen istatistiksel olarak anlamlı değildir. Fakir ülkeler için anlamlı bir ilişkinin bulunmamasının ele alınan dönemle ilgili olabileceği belirtilmiştir.

Deger (1986) tarafından yapılan çalışmada Benoit hipotezi yeniden değerlendirilmiş ve sonuçları kritik edilmiştir. 1965-1973 dönemini kapsayan çalışmada elli az gelişmiş ülkenin savunma harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki incelenmiştir. Üç aşamalı EKK analizi sonucuna göre Benoit hipotezini destekler nitelikte, savunma harcamalarının ekonomik büyümeyi pozitif etkilediği tespit edilmiştir.

Dakurah ve diğerleri (2001) tarafından yapılan çalışmada 1975-1995 döneminde atmış iki gelişmekte olan ülke için savunma harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki nedensellik ilişkisi araştırılmıştır. Granger Nedensellik Analizi sonucuna göre on üç ülke için askeri harcamalardan ekonomik büyümeye, on ülke için ekonomik büyümeden askeri harcamalara doğru tek yönlü nedensellik ilişkisi bulunmuştur.

Abu-Bader ve Abu-Qarn (2003)'ün çalışması Mısır (1975-1998), İsrail (1967-1998) ve Suriye (1973-1998) olmak üzere üç Orta Doğu ülkesini kapsamaktadır. Savunma harcamaları ve ekonomik büyüme arasındaki nedensellik ilişkisi araştırılmıştır. Granger Nedensellik Analizi sonucuna göre askeri harcamalardan ekonomik büyümeye tek yönlü nedensellik ilişkisi bulunmuştur.

Kollias ve diğerlerinin (2004) 1960-2000 dönemini kapsayan çalışmalarında AB-15 ülkelerine ilişkin savunma harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki eşbütünleşme ve nedensellik testleri ile araştırılmıştır. Çalışmanın sonucuna göre on beş AB ülkesinden sadece sekiz ülke için ekonomik büyümeden savunma harcamalarına nedensellik ilişkisi bulunmuştur.

Benoit (1978) hipotezini test etmek amacıyla Lai ve diğerleri (2002) tarafından yapılan çalışmada, savunma harcamaları ile ekonomik büyüme

arasında pozitif bir ilişki olduğu görülmüştür. Aynı şekilde Yıldırım ve diğerleri (2005) çalışmasında da savunma harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki incelenmiştir. 1989-1999 dönemini kapsayan çalışmada Orta Doğu ülkeleri ve Türkiye'ye ilişkin savunma harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki Sabit Etkiler Modeli ve Dinamik Panel İçin Genelleştirilmiş Momentler Metodu (GMM) kullanılarak tahmin edilmiştir. Analiz sonucuna göre, Benoit (1978) hipotezini destekler nitelikte Orta Doğu ülkeleri ve Türkiye'de savunma harcamalarının ekonomik büyümeyi pozitif etkilediği tespit edilmiştir.

Kalyoncu ve Yücel (2006) çalışmasının amacı 1956-2003 döneminde Türkiye ve Yunanistan için savunma harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi araştırmaya yöneliktir. Çalışmanın ampirik analizinde Engle-Granger Eşbütünleşme Yöntemi ve Granger Nedensellik Analizi testleri yapılmıştır. Analiz sonucuna göre her iki ülke için değişkenler arasında eşbütünleşik ilişki olduğu tespit edilmiştir. Ekonomik büyümeden savunma harcamalarına tek yönlü nedensellik ilişkisi sadece Türkiye için bulunmuştur.

Abu-Qarn (2010), İsrail ve Arap anlaşmazlığına yönelik yaptığı çalışmasında beş Orta Doğu ülkesi için 1960-2004 döneminde savunma harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi araştırmıştır. Çalışmanın sonucuna göre savunma harcamalarının ekonomik büyüme üzerinde negatif bir etkisi olduğuna dair istatistiksel olarak güçlü bir bulgu elde edilememiştir.

Pradhan (2010) tarafından yapılan çalışmada Çin, Hindistan, Nepal ve Pakistan ülkelerindeki savunma harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki araştırılmıştır. 1988-2007 dönemini kapsayan ampirik çalışmada Pedroni Panel Eşbütünleşme ve Granger Nedensellik Analizi yapılmıştır. Analiz sonucuna göre panel geneline ilişkin uzun dönemde savunma harcamaları ile ekonomik büyüme arasında eşbütünleşik bir ilişkinin olduğu tespit edilmiştir. Sadece Çin ve Nepal ülkeleri için savunma harcamalarından ekonomik büyümeye çift yönlü nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir.

Wijeweera ve Webb (2011) tarafından yapılan çalışmada beş Kuzey Asya ülkesine (Hindistan, Pakistan, Nepal, Sri-Lanka ve Bangladeş) ilişkin savunma harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki incelenmiştir. 1988-2007 dönemini kapsayan çalışmada Panel Eşbütünleşme ve Sabit Etkiler Modeli analizi yapılmıştır. Analizin sonucuna göre savunma harcamalarındaki %1'lik bir artış ekonomik büyümeyi %0,04 arttırmaktadır.

Hou ve Chen (2013) çalışmasının amacı 1975-2009 döneminde otuz beş gelişmekte olan ülke için savunma harcamalarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisini araştırmaya yöneliktir. Genelleştirilmiş Momentler Metodu (GMM) kullanılarak yapılan analizin sonucuna göre savunma harcamaları ekonomik büyümeyi negatif etkilemektedir.

Pan, Chang ve Wolde-Rufael (2015) çalışmasının amacı Türkiye'nin yer aldığı on Orta Doğu ülkesinde savunma harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki nedensellik ilişkisini incelemeye yöneliktir. Çalışmada 1988-2010 dönemine ilişkin veriler kullanılarak GNA yapılmıştır. Sonucunda sadece Türkiye için savunma harcamalarından ekonomik büyümeye doğru tek yönlü nedensellik olduğu bulunmuştur. Mısır, Kuveyt, Lübnan ve Suriye için ekonomik büyümeden savunma harcamalarına doğru tek yönlü, İsrail için çift yönlü nedensellik ilişkisi olduğu görülmüştür. Ürdün, Umman ve Suudi Arabistan için ise herhangi bir nedensellik ilişkisi bulunamamıştır. Dolayısıyla çalışmanın sonuçları tüm ülkeler için genelleştirilememiştir.

Dash ve diğerleri (2016) tarafından yapılan çalışmada 1993-2014 dönemine ilişkin BRICs ülkeleri için savunma harcamaları ile ekonomik büyüme arasında bir ilişkinin olup olmadığı incelenmiştir. Çalışmada iki model geliştirilmiştir. Birinci modelde değişkenler reel değerler olarak ikinci modelde ise kişi başına değerler olarak kullanılmıştır. Bağımlı değişken olarak savunma harcamaları verisi kullanılmıştır. Pedroni Panel Eşbütüleşme testine göre her iki modelde de değişkenler arasında uzun dönemde eşbütüleşik bir ilişkinin olduğu görülmüştür. Uzun dönem katsayıları tahmin etmek amacıyla yapılan DOLS testi sonucuna göre ise her iki modelde ekonomik büyüme, savunma harcamalarını istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif etkilemektedir. Panel Granger Nedensellik analizine göre birinci modelde tek yönlü, ikinci modelde ise çift yönlü nedensellik ilişkisi bulunmuştur.

Korkmaz ve Bilgin (2017) Türkiye ve ABD üzerine yaptıkları çalışmalarında askeri harcamalar ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi ampirik olarak araştırmışlardır. 1961-2015 dönemini kapsayan çalışmada Johansen-Juselius Eşbütüleşme ve Granger Nedensellik Analizlerinden yararlanılmıştır. Çalışmanın sonucuna göre ABD için askeri harcamalar ile ekonomik büyüme arasında bir nedensellik ilişkisi tespit edilememiştir. Ancak Türkiye için çift yönlü nedensellik ilişkisi olduğu tespit edilmiştir.

Benoit (1978), Dixon ve Moon (1986), Mueller ve Ateşoğlu (1993) gibi iktisatçılar bu hipotezi desteklerken Cappelen ve diğerleri (1984), Değer (1986), Galvin (2003) ise negatif ilişki olduğunu ifade etmektedir.

Görüldüğü üzere askeri harcamalar ile ekonomik büyüme arasındaki nedensellik ilişkisini inceleyen çalışmalar genel olarak değerlendirildiğinde; ortak bir ampirik bulgunun elde edilemediği, ilişkinin genelleştirilemediği ve kısacası askeri harcamalar ve ekonomik büyüme arasındaki bağlantının doğasının belirsizliği dikkat çekmektedir. Bazı çalışmalarda tek yönlü, bazı çalışmalarda çift yönlü bazı çalışmalarda ise herhangi bir nedensellik ilişkisinin olmadığı tespit edilmiştir. Öncü çalışmaların pek çoğu ülke bazında veya zaman serisi olarak yapılmıştır. Daha sonraki çalışmalar ülke grupları ve panel veri üzerine yapılarak geliştirilmiştir. Alptekin ve Levine (2012: 637) tarafından yapılan askeri harcamalar ve ekonomik büyüme ilişkisine yönelik meta-analiz araştırmasında da korelasyonun belirsiz sonuçları doğrulanmıştır. Buna göre; i) Askeri harcamaların ekonomik büyümeyi azalttığı, ii) Askeri harcamaların daha az gelişmiş ülkelerde ekonomik büyümeye zararlı olduğu, iii) Askeri harcamaların ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin olumlu olduğu ve iv) Askeri harcamaların ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin doğrusal olmadığı sonuçları dikkat çekmektedir.

Bu konuda gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ayrımının ötesinde özellikle siyasi ilişkileri ve jeopolitik konumları bakımından Orta Doğu ülkeleri dikkat çekmektedir. Bulunduğu jeopolitik konum itibarı ile Türkiye'nin de aralarına dâhil edildiği Orta Doğu ülkelerine ilişkin değerlendirmelerin yapılması oldukça önemlidir.

3. VERİ SETİ VE YÖNTEM

Çalışmanın amacı, beş Orta Doğu ülkesine (İran, İsrail, Suudi Arabistan, Umman ve Türkiye) ilişkin askeri harcamalar ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi tespit etmeye yöneliktir. Çalışmada 1990-2015 dönemine ait panel veriler kullanılmıştır. Verilerin başlangıç ve bitiş tarihleri ulaşılabilirlik durumuna göre seçilmiştir. Analizde 2015 yılında en fazla savunma harcaması yapan ilk dört Orta Doğu ülkesi ve bu sıralamaya dâhil edildiğinde ilk beş içinde yer alan Türkiye'ye ilişkin veriler kullanılmıştır.

$$\ln gdp_{i,t} = \beta_0 + \ln me_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

Çalışmada bağımlı değişken ekonomik büyümenin göstergesi olarak reel GSYH verisi (dolar cinsinden) ve bağımsız değişken olarak askeri harcamalar verisi (dolar cinsinden) kullanılmıştır. Serilerin logaritmaları alınarak modelde kullanılmıştır. Reel GSYH verisi World Bank-World Development Indicators, askeri harcamalar verisi ise Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) veri tabanından elde edilmiştir.

3.1. Panel Bootstrap Nedensellik

Çalışmanın analizinde Konya (2006) tarafından geliştirilen Panel Bootstrap Nedensellik Testi kullanılmıştır. Konya (2006) tarafından geliştirilen testin çeşitli avantajları bulunmaktadır. Birincisi bu yöntem birim kök ve eşbütünleşme testlerinin uygulanmasını gerektirmemektedir. Bu durumda değişkenlerin düzey değerleri analizde kullanılabilir. İkincisi ise ülkeler arası eş anlı korelasyonu dikkate almakta ve daha fazla panel bilgiyi ortaya koymaktadır. Neticede bu yöntem her bir ülke için değişkenler arasındaki tek yönlü, çift yönlü ya da ilişkinin olmadığı Granger nedenselliği göstermektedir (Mutascu, 2015: 2).

Konya (2006) tarafından geliştirilen nedensellik testi hem yatay kesit bağımlılığını hem de heterojenliği dikkate alması açısından oldukça önemlidir. Konya (2006) çalışmasına göre yatay kesit bağımlılığı olduğu durumlarda denklemler SUR yöntemine dayalı olarak tahmin edilmektedir. Nedenselliğin yönünü belirlemek için ise Wald test istatistiğine göre elde edilen bootstrap kritik değerleri kullanılmaktadır.

Konya (2006) Panel Bootstrap Nedensellik Testi denklemlerin iki aşamalı olarak oluşturulmasına dayanmaktadır. Bu denklemler aşağıdaki gibidir (Konya, 2006: 981):

$$\begin{aligned} y_{1,t} &= \alpha_{1,1} + \sum_{i=1}^{ly_1} \beta_{1,1,i} y_{1,t-i} + \sum_{i=1}^{lx_1} \gamma_{1,1,i} x_{k,1,t-i} + \varepsilon_{1,1,t} \\ y_{2,t} &= \alpha_{1,2} + \sum_{i=1}^{ly_1} \beta_{1,2,i} y_{2,t-i} + \sum_{i=1}^{lx_1} \gamma_{1,2,i} x_{k,2,t-i} + \varepsilon_{1,2,t} \end{aligned} \quad (2)$$

$$y_{N,t} = \alpha_{1,N} + \sum_{i=1}^{ly_1} \beta_{1,N,i} y_{N,t-i} + \sum_{i=1}^{lx_1} \gamma_{1,N,i} x_{k,N,t-i} + \varepsilon_{1,N,t}$$

ve

$$\begin{aligned} x_{k,1,t} &= \alpha_{2,1} + \sum_{i=1}^{ly_2} \beta_{2,1,i} y_{1,t-i} + \sum_{i=1}^{lx_2} \gamma_{2,1,i} x_{k,1,t-i} + \varepsilon_{2,1,t} \\ x_{k,2,t} &= \alpha_{2,2} + \sum_{i=1}^{ly_2} \beta_{2,2,i} y_{2,t-i} + \sum_{i=1}^{lx_2} \gamma_{2,2,i} x_{k,2,t-i} + \varepsilon_{2,2,t} \end{aligned} \quad (3)$$

Denklemlerde i indeksi ülkeleri (i=1,2,...,N), t dönemi (t=1,2,...,T) ve l gecikme uzunluğunu göstermektedir. Nedensellik testi sonuçları gecikme

uzunluğuna önemli ölçüde bağlı olduğu için gecikme uzunluğunun belirlenmesi kritik bir adımdır. Genellikle hem çok az hem de çok fazla gecikme uzunluğu bazı sorunlara neden olabilir. Çok az gecikme sayısı bazı önemli değişkenlerin modelden dışlanmasına sebep olabilir. Dolayısıyla bu şekilde spesifikasyon hatası regresyon katsayılarının yanlış ve sonuçların yanlış olmasına neden olur. Diğer taraftan, çok fazla gecikme sayısı ise gözlem kaybına ve bu spesifikasyon hatası tahmin edilen katsayıların standart hatalarının artmasına ve sonuçların hatalı olmasına sebep olacaktır (Konya, 2006: 982). Bu çalışmanın analizinde Konya (2006) çalışmasından yola çıkılarak ülkeler arası sabit kalmak koşuluyla her bir değişken için farklı maksimum gecikme uzunluğu kullanılmıştır.

4. AMPİRİK BULGULAR

Panel nedensellik analizinde yatay kesit bağımlılığı ve eğim homojenliğinin test edilmesi, uygun nedensellik yöntemi seçiminde çok önemli bir adımdır (Menyah vd., 2014: 389). Çalışmada öncelikle yatay kesit bağımlılığı testleri uygulanmıştır. Tablo 2’de görüldüğü üzere “kesitler arası yatay kesit bağımlılığı yoktur” olan sıfır hipotezi %1 anlamlılık düzeyinde reddedilmektedir. Dolayısıyla modelde yatay kesit bağımlılığı bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle bir birimde ortaya çıkan bir şok diğerlerini de etkileyebilmektedir. Aynı tabloda homojenlik testine ilişkin bulgular da yer almaktadır. Buna göre “eğim parametreleri homojendir” olan sıfır hipotezi % 1 anlamlılık düzeyinde reddedilmektedir. Böylelikle beş Orta Doğu ülkesi için hem yatay kesit bağımlılığı hem de eğim parametrelerinin heterojen olması nedeniyle çalışmada Konya (2006) Bootstrap Panel Nedensellik Testi uygulanmıştır.

Tablo 2. Yatay Kesit Bağımlılığı ve Homojenlik Testleri

Testler	İstatistik
LM (Breusch, Pesaran 1980)	144.563*** (0.000)
CD _{lm} (Pesaran 2004)	30.089*** (0.000)
CD (Pesaran 2004)	11.897*** (0.007)
LM _{adj} (Pesaran vd. 2008)	35.904*** (0.000)
Δ^2	7.342*** (0.000)
Δ^2_{adj}	7.806*** (0.000)
Not: ***%1 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlılık düzeyini göstermektedir.	

Tablo 3'te askeri harcamalar ile ekonomik büyüme arasındaki panel nedensellik sonuçları yer almaktadır. Ülke bazında elde edilen sonuçlara göre sadece İran için %1 anlamlılık düzeyinde nedensellik ilişkisi bulunmuştur. İran'da askeri harcamalardan ekonomiye ve ekonomik büyümeden askeri harcamalara olmak üzere çift yönlü nedensellik ilişkisi elde edilmiştir. Panel Fisher testi sonuçlarına göre ise "ekonomik büyümeden askeri harcamalara nedensellik yoktur" sıfır hipotezi %5 anlamlılık düzeyinde reddedilmektedir. Dolayısıyla panel genelinde ekonomik büyümeden askeri harcamalara tek yönlü nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir.

Tablo 3. Bootstrap Panel Nedensellik Testi Sonuçları

Ho: İmme nedeni değildir lngdp					
Ülkeler	Wald İstatistiği	Bootstrap Olasılık Değeri	Kritik değerler		
			%1	%5	%10
İran	22.511***	0.005	19.960	14.728	12.702
İsrail	0.009	0.902	4.408	2.450	1.702
Suudi Arab.	0.038	0.967	15.028	10.026	7.933
Türkiye	0.050	0.685	1.736	1.031	0.741
Umman	0.032	0.989	18.642	12.282	9.828
Panel	İstatistik	Olasılık Değeri			
Fisher	11.816	0.298			
Ho: lngdp nedeni değildir İmme					
İran	6.976***	0.005	5.198	2.717	1.836
İsrail	2.713	0.251	11.377	6.731	4.914
Suudi Arab.	17.925	0.159	28.459	22.635	19.909
Türkiye	0.004	0.883	1.282	0.698	0.483
Umman	4.930	0.987	33.830	23.801	20.379
Panel	İstatistik	Olasılık Değeri			
Fisher	17.379**	0.066			
Not: ** , *** sırasıyla %5 ve %1 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlılık düzeyini göstermektedir. Kritik değerler 10.000 bootstrap döngüsü ile elde edilmiştir.					

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Uzun yıllardır askeri harcamalar ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki pek çok iktisatçı tarafından tartışılmaktadır. Askeri harcamalardan ekonomik büyümeye ya da ekonomik büyümeden askeri harcamalara nedensellik ilişkisi olduğunu öne süren iktisatçıların yanında aralarında herhangi bir nedensellik ilişkisi olmadığını öne süren iktisatçılar da bulunmaktadır. Teorik olarak da (Keynesyen, Neoklasik) bir fikir birliğine varılamamış olması konunun güncelliğini korumasını sağlamaktadır.

Bu doğrultudan hareketle yapılan çalışmada 2015 yılında en fazla askeri harcama yapan ilk beş Orta Doğu (İran, İsrail, Suudi Arabistan, Türkiye ve Umman) ülkesindeki askeri harcamalar ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki 1990-2015 dönemi dikkate alınarak incelenmiştir. Bunun için çalışmada yatay kesit bağımlılığını ve heterojenliğini dikkate alan Konya (2006) tarafından geliştirilen Bootstrap Panel Nedensellik Analizi kullanılmıştır.

Analiz sonucuna göre; sadece İran için %1 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı ve çift yönlü nedensellik ilişkisi bulunmuştur. Bu sonuca göre İran askeri endüstrisi ile ekonomisinin genel çıktısı arasında güçlü bağlantılar olduğu görülmektedir. İran'a askeri yetenek ve kapasitesini azaltmak için uluslararası alanda ve özelde ise Amerika Birleşik Devletleri (ABD) tarafından yaptırımlar uygulanmaktadır. Bu yaptırımların İran enerji endüstrisi ile ham petrol satışlarına ve ticaret ile bankacılık sektörlerine yönelik olduğu ve dolayısıyla İran'ın gelirlerinde önemli negatif şoklara neden olduğu bilinmektedir. Ancak sonuç değerlendirildiğinde İran'ın makroekonomisini ilk başta etkileyen serbest ticaret ve bankacılık işlemlerine getirilen sınırlamalar gibi yaptırımların askeri bütçeyi şekillendirmedeği ve İran ekonomisi üzerindeki uzun vadeli etkisinin asgari düzeyde olduğu görülmektedir. Hatta yaptırımlar, İran'ı ABD yapımı ürünlerin yerini alacak alternatif tedarikçiler bulmaya zorlamıştır. Bu arada, İran, diğer ülkelerden ihtiyaç duyduğu teknolojiyi ithal edebilmiş ve petrol maliyeti artışına rağmen, ABD dışındaki firmaların petrol geliştirme projelerini finanse etmeye devam etmiştir. Ekonominin esas olarak petrol ihracatıyla güçlenmesi nedeniyle, ABD'nin yaptırımlarının neden olduğu sınırlı ekonomik sıkıntıdan ziyade, İran'da ekonomik gerilemeye neden olan daha düşük petrol fiyatları ya da ihraç edilen petrol hacmidir. İran petrolü ihracatının tamamen kesilmesi durumunda ambargonun uzun vadeli etkisinin önemli olabileceği düşünülmektedir. İran'ın petrol ihracatı verileri incelendiğinde ise bunun gerçekleşmediği görülmektedir. Çünkü ambargo az ya da çok tek taraflı kalmış, İsrail dışında başka hiçbir ülke ambargoyu kabul etmemiştir. Özellikle Almanya ve İtalya, yaptırımları desteklemenin İran'a verdikleri kredilerin ödenmesini tehlikeye atacağına inanmışlardır. Ayrıca Avrupa bölgesinde Norveç ve İngiltere dışında yerli petrol rezervlerine sahip olan ve petrol ihraç eden ülke de bulunmamaktadır. Bu durum da ambargonun kabul edilmemesinde etkili olmuştur. Sonuç olarak ambargolar işlem maliyetlerini arttırmış ve dolayısıyla ekonomik büyüme düşmüş olsa bile (Torbat, 2005: 428; Farzanegan, 2014: 267) analize göre, askeri harcamalar üzerinde anlamlı etkisi olmamıştır.

İran ayrıca uluslararası arenada askeri malzeme tedariki konusunda da ciddi ambargolar ile karşı karşıyadır. Ama bulunduğu coğrafi konumda komşularıyla problemler yaşaması, bölgede nüfuzunu artırmaya çalışması ve diğer bazı ülkelerle de yaşadığı ciddi politik sıkıntılar sebebiyle askeri harcamalarını artıran ve toplam harcamaları içerisinde askeri harcama seviyesini yükseğe çıkarmak durumunda olan bir ülkedir. Bu nedenle İran için kendi silahını üretmek ve caydırıcılığı yüksek nükleer çalışmalar yapmak en makul seçenek olarak durmaktadır. Bu durumda İran'ın askeri harcamaları, ekonomik büyümesini sağlayan itici bir unsur olarak görünmektedir. Aynı şekilde ekonomik büyüme ile birlikte yaratılan gelirin de askeri harcamalar üzerinde anlamlı bir etki yarattığı görülmektedir.

Panel genelinde ise ekonomik büyümeden askeri harcamalara doğru tek yönlü nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir. Örneklemdeki ülkelere bakıldığında Türkiye ve İsrail hariç diğerlerinin uzun zaman önce keşfedilen ve işlenen ciddi düzeyde petrol ve doğalgaz rezervlerine sahip olduğu görülmektedir. Bu iki ülkenin ekonomisi birçok görüşe göre petrole dayanmamaktadır. Dolayısıyla Suudi Arabistan ve Umman'ın ekonomik büyüme rakamları neredeyse tamamen enerji kaynaklarına bağlıdır. Suudi Arabistan ve Umman'ın dünya petrol ve doğalgaz rezerv ve üretimleri sıralamalarında üst sıralarda olması (BP, 2018), panel genelindeki durum ve ekonomik büyümeden askeri harcamalara doğru tek yönlü nedensellik ilişkisi açısından anlamlı durmaktadır.

İsrail'de ise 2011 yılı gelir dağılımı adaleti görünümüne bakıldığında durumunun iyi olmadığı dikkat çekmektedir. Bu süreçte İsrail yaklaşık %21 olan yoksulluk oranıyla, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ülkeleri arasında Meksika'dan sonra gelmektedir. Bu oran OECD ortalamasının iki katıdır. Ayrıca aynı yıl gelir dağılımı eşitsizliğine bakıldığında İsrail, OECD ülkeleri sıralamasında sondan beşinci sıradadır. İsrail'in kamu borcunun GSYH'ye oranı 2002'de %90 iken 2011'de %74 olarak gerçekleşmiş ve 2013'te %75'ler seviyesine yükseleceği tahminleri yapılmıştı (Turan, 2011: 119). Bu oranı düşürebilmek için İsrail; i) ülkenin teknolojik ve sanayi kapasitesinin gelişmesinde temel bir role sahip olmasına ve ii) askeri alanda ileri teknolojiler kullanmasına rağmen (Giray, 2004: 187), savunma harcamalarında kısıntıya gideceğini açıklamıştır. Ülke, 2006 yılında yaklaşık 17 milyar dolar savunma harcaması yaparken, söz konusu rakam yıllar içerisinde 14 milyar dolara kadar gerilemiş ve İsrail kamu borcunun GSYH'ye oranını 2016 yılında %62'ye indirmeyi başarmıştır. Bütçe açığına bakıldığında ise 2017'de GSYH'nin %2,1'i olarak gerçekleşmiş; 2018 ve 2019'da ise GSYH'nin % 2,9'u olarak hedeflenmiştir. Bu gevşeme sosyal, eğitim ve sağlık alanlarında artan

harcamalardan kaynaklanmakta ve yetkili makamlarca gündeme getirilen yeni vergi indirimleri ile daha belirgin hale gelmektedir (OECD, 2018: 169).

İsrail mali belirsizliğin azaltılması, bütçe açığının kontrol altına alınması ve kamu harcamalarını nispeten yüksek mevcut seviyelerinden biraz daha aşağılara düşürebilmek için çok yıllık bir savunma planı uygulamaya koymuştur. Buna göre savunma harcamalarının GSYH'nin % 6'sı ve kamu harcamalarının % 15'i kadar olması istenmiştir. 2015 yılı sonunda onaylanan çok yıllık bir savunma bütçesi sözleşmesi dikkate alındığında hükümetin askeri harcamaları azaltarak yapacağı tasarrufla eğitim, altyapı ve yoksulluğun azaltılması gibi sivilere dönük ve büyümeyi destekleyici harcamalara yönelmek istediği görülmektedir. Savunma harcamalarının azaltılmaya çalışılması ülke ekonomisinin içinde bulunduğu durumdan kaynaklanmaktadır. Ancak, GSYH'nin bir payı olarak bu harcamalarda 2009 öncesi düşüş eğilimi sürdürülememiş ve o zamandan beri askeri harcamalar bölgedeki jeopolitik istikrarsızlıklar ve İsrail'e karşı olan boykotlar nedeniyle istikrarlı bir şekilde artmaya devam etmiştir (OECD, 2018: 21, 28 ve 29). Ayrıca İsrail açıklarında son dönemde (2009 ve özellikle 2017 yılında) yeni doğalgaz rezervleri keşfedilmiştir. Bu rezervler, İsrail'in 2017 yılındaki büyümesinde itici güçlerden biri olmuştur (BP, 2018: 27). GSYH büyümesi, 2017 yılının son çeyreğinde ve 2018'in ilk çeyreğinde yıllık bazda %4'lere çıkmıştır. Dolayısıyla belirtilen bu durumlar incelendiğinde ekonomik büyümeden askeri harcamalara doğru tek taraflı ilişki anlamlı görünmektedir.

Türkiye açısından duruma bakılacak olursa, bulunduğu bölgenin siyasi ve politik olarak istikrardan uzak olduğu görülecektir. Türkiye sorunlarla dolu bu bölgenin tam kalbindedir ve bu nedenle bölgedeki istikrarsızlıktan büyük ölçüde olumsuz etkilenmektedir. Ayrıca bölge, devam eden savaş ve gerilimlerin yanında her an başka ciddi olaylara da gebe. Türkiye yıllardır terörle en ciddi şekilde mücadele etmektedir. Bu nedenle Türkiye silahlanma/savunmaya için yaptığı harcamaları artırmakta ama bunların GSYH içindeki payı zaman içinde gerilemektedir. Türkiye 1950'li yıllarda, toplam bütçe miktarının yaklaşık %5'ini silahlanma/savunma için harcamaktaydı. Bu miktar 2000'li yıllardan itibaren azalarak %2'lere kadar gerilemiştir. Türkiye, 1950-2017 döneminde silahlanma/savunma için toplam 385,8 milyar dolar harcamıştır. Bu dönem aralığında Türkiye'nin toplam GSYH'si yaklaşık 14,5 trilyon dolardır ve silahlanma/savunmaya harcanan paraların GSYH'ye oranı ortalama olarak %2,7'dir (Eğilmez, 2018). SIPRI verilerine göre "Dünyada En Fazla Askeri Harcama Yapan İlk 15 Ülke" sıralamasına bakıldığında, 2012'de 16'ncı sırada olan Türkiye, 2013

yılında 19,1 milyar dolarlık harcama yaparak listenin 15'inci sırasına ilerlemiştir. 2014 yılında ise 22,6 milyar dolarlık askeri harcama yapılarak harcama miktarının arttığı ve 15'inci sıradaki yerin korunduğu görünmüştür. Bu rakamlar 2015'te 15,88 ve 2016'da ise 14,8 milyar dolar şeklinde gerçekleşmiş ve 14,8 milyar dolarlık bu harcama Türkiye'yi 18'inci sıradan listeye sokmuştur. Türkiye'nin 2005-2014 yılları arasındaki askeri harcamaları incelendiğinde %15'lik bir artış seyri görülmekle birlikte 2014'ten sonra bir miktar azalma dikkat çekicidir (STM ThinkTech, 2018).

Ambargo nedeniyle İran'la, bölgedeki savaş nedeniyle Irak ve Suriye ile olan ticaretin aksaması ve ülkeye büyük miktarda mülteci akımı da Türkiye'yi ciddi ölçüde etkilemiştir. Ayrıca dünyada 2008 küresel finansal krizinin etkileri hala devam etmekte ve Türkiye'nin ihracatında önemli aksaklıklara sebep olmaya devam etmektedir. Bölgede Türkiye haricinde reel olarak ciddi büyüme gösteren başka bir ülke de göze çarpmamaktadır. Dolayısıyla Türkiye askeri harcamalarını arttırmak ya da miktarını korumak zorunda kalan ve bunu da sağladığı ekonomik büyümeden finanse etmek durumunda olan bir ülke konumundadır. Ayrıca Türkiye son yıllarda askeri araç-gereç üretimi için yaptığı yatırımlarla ön plana çıkmasına rağmen bu yatırımların ekonomik anlamdaki sonuçlarını yavaş yavaş almakta ve hala bunlar dışında yarattığı büyüme ile askeri harcamalarını finanse etmektedir. Dolayısıyla bu veriler ışığında Türkiye'nin ekonomik büyümeden askeri harcamalara doğru olan tek taraflı nedensellik ilişkisi de anlamlı durmaktadır.

KAYNAKÇA

- Abu-Bader, S. ve Abu-Qarn, A. S. (2003), "Government Expenditures, Military Spending and Economic Growth: Causality Evidence from Egypt, Israel, and Syria", *Journal of Policy Modeling*, 25(6), 567-583.
- Abu-Qarn, A. S. (2010), "The Defence–Growth Nexus Revisited: Evidence from the Israeli–Arab Conflict", *Defence and Peace Economics*, 21(4), 291-300.
- Ajmair, M., Hussain, K., Abbassi, F. A. ve Gohar, M. (2018). "The Impact of Military Expenditures on Economic Growth of Pakistan", *Applied Economics and Finance*, 5(2), 41-48
- Alptekin, A. ve Levine, P. (2012), "Military Expenditure and Economic Growth: A Meta Analysis", *European Journal of Political Economy*, 28(4), 636-650.
- Antonakis, N. (1997), "Military Expenditure and Economic Growth in Greece, 1960-90", *Journal of Peace Research*, 34(1), 89-100.
- Benoit, E. (1978), "Growth and Defense in Developing Countries", *Economic Development and Cultural Change*, 26(2), 271-280.
- Biswas, B. ve Ram, R. (1986), "Military Expenditures and Economic Growth in Less Developed Countries: An Augmented Model and Further Evidence", *Economic Development and Cultural Change*, 34 (2), 361-372.
- BP (2018), *BP Statistical Review of World Energy 2018*, 67th Edition, June.
- Cappelen, Å., Gleditsch, N. P. ve Bjerkholt, O. (1984), "Military Spending and Economic Growth in the OECD Countries", *Journal of Peace Research*, 21(4), 361-373.
- Castillo, J., Lowell, J., Tellis, A. J., Munoz, J. ve Zycher, B. (2001), *Military Expenditures and Economic Growth* (No. RAND-MR-1112-A), Rand Arroyo Center Santa Monica CA, https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1112.html (Erişim Tarihi: 09.09.2018).
- Dakurah, A. H., Davies, S. P. ve Sampath, R. K. (2001), "Defense Spending and Economic Growth in Developing Countries: A Causality Analysis", *Journal of Policy Modeling*, 23(6), ss. 651-658.
- Dash, D. P., Bal, D. P. ve Sahoo, M. (2016), "Nexus Between Defense Expenditure and Economic Growth in BRIC Economies: An Empirical Investigation", *Theoretical and Applied Economics*, 1(606), ss. 89-102.

- Deger, S. (1986), "Economic Development and Defense Expenditure", *Economic Development and Cultural Change*, 35(1), ss.179-196.
- Dunne, J. P., Ron P. S. ve Dirk W. (2005), "Models of Military Expenditure and Growth: A Critical Review", *Defence and Peace Economics*, 16:6, 449-461, Doi: 10.1080/10242690500167791
- Dunne, J. P. ve Nikolaidou, E. (2012), "Defence Spending and Economic Growth in the EU15", *Defence and Peace Economics*, 23(6), ss.537-548.
- Eğilmez, M. (6 Mayıs 2018), Silahlanma/Savunma Harcamaları, Kendime Yazılar, <http://www.mahfiegilmez.com/2018/05/silahlanma-savunma-harcamalar.html> (Erişim Tarihi: 23.08.2018).
- Farzanegan, M. R. (2014), "Military Spending and Economic Growth: The Case of Iran", *Defence and Peace Economics*, 25(3), 247-269.
- Frederiksen, P. C. ve Looney, R. E. (1982), "Defense Expenditures and Economic Growth in Development Countries: Some Further Empirical Evidence", *Journal of Economic Development*, 113-125.
- Galvin, H. (2003), "The Impact of Defence Spending on the Economic Growth of Developing Countries: A Cross-Section Study", *Defence and Peace Economics*, 14(1), 51-59, DOI: 10.1080/10242690302932.
- Gerace, M. P. (2002), "US Military Expenditures and Economic Growth: Some Evidence from Spectra Methods", *Defence and Peace Economics*, 13(1), 1-11, DOI: 10.1080/10242690210966.
- Giray, F. (2004), "Savunma Harcamaları ve Ekonomik Büyüme", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 5(1), 181-199.
- Hou, N. ve Chen, B. (2013), "Military Expenditure and Economic Growth in Developing Countries: Evidence from System GMM Estimates", *Defence and Peace Economics*, 24(3), 183-193.
- Kalyoncu, H. ve Yucel, F. (2006), "An Analytical Approach on Defense Expenditure and Economic Growth: The Case of Turkey and Greece", *Journal of Economic Studies*, 33(5), 336-343.
- Kollias, C., Manolas, G. ve Paleologou, S. M. (2004), "Defence Expenditure and Economic Growth in the European Union: A Causality Analysis", *Journal of Policy Modeling*, 26(5), 553-569.

- Konya, L. (2006), "Exports and Growth: Granger Causality Analysis on OECD Countries with A Panel Data", *Approach. Economic Modelling*, (23), 978-992.
- Korkmaz, Ö. ve Bilgin, T. (2017), "Askeri Harcamalar ile Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki: Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri'nin Karşılaştırmalı Analizi", *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, (18), 289-316.
- Lai, C. C., Shieh, J. Y. ve Chang, W. Y. (2002), "Endogenous Growth and Defense Expenditures: A New Explanation of the Benoit Hypothesis", *Defence and Peace Economics*, 13(3), 179-186.
- Lebovic, J. H. ve Ishaq, A. (1987), "Military Burden, Security Needs, and Economic Growth in the Middle East", *Journal of Conflict Resolution*, 31(1), 106-138.
- Lim, D. (1983), "Another Look at Growth and Defense in Less Developed Countries", *Economic Development and Cultural Change*, 31(2), 377-384.
- Menyah, K., Nazlioglu, S. ve Wolde-Rufael, Y. (2014), "Financial Development, Trade Openness and Economic Growth in African Countries: New Insights from A Panel Causality Approach", *Economic Modelling*, (37), 386-394.
- Mueller, M. J. ve Atesoglu, H. S. (1993), "Defense Spending, Technological Change, and Economic Growth in the United States", *Defence Economics*, 4(3), 259-269, DOI: 10.1080/10430719308404765.
- Mutascu, M. (2015), A Bootstrap Panel Granger Causality Analysis of Government Revenues and Expenditures in the PIIGS Countries, halshs-01111809, version 1, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01111809/> (Erişim Tarihi:15.09.2018).
- OECD (2018), Developments in Individual OECD and Selected Non-Member Economies, *OECD Economic Outlook*, Volume 2018, Issue 1 – Preliminary Version, 169-171.
- OECD (2018), OECD Economic Surveys Israel, Overview. <http://www.oecd.org/economy/surveys/economic-survey-israel.htm> (Erişim Tarihi:19.08.2018).
- Pan, C. I., Chang, T. ve Wolde-Rufael, Y. (2015), "Military Spending and Economic Growth in the Middle East Countries: Bootstrap Panel Causality Test", *Defence and Peace Economics*, 26(4), 443-456.

- Pradhan, R. P. (2010), "Defense Spending and Economic Growth in China, India, Nepal and Pakistan: Evidence from Cointegrated Panel Analysis", *International Journal of Economics and Finance*, 2(4), 65-74.
- SIPRI (2017), Military Expenditure Database, <https://www.sipri.org/databases/milex>, (Erişim Tarihi:09.06.2018).
- Sheikh, M. R., Akhtar, M. H., Abbas, A. ve Mushtaq M. I. (2017), "Military Spending, Inequality and Economic Growth: Evidence from Pakistan", *Pakistan Economic and Social Review*, 55 (2), 491-509.
- STM ThinkTech (08.02.2018), Küresel Askeri Harcama Trendleri, https://thinktech.stm.com.tr/uploads/raporlar/pdf/2322018154417295_stm_blog_kureselaskeriharcama.pdf, (Erişim Tarihi: 12.09.2018).
- Tian, N. ve Silva, D. P. (4 September 2017), Improving South American Military Expenditure Data, SIPRI, <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2017/improving-south-american-military-expenditure-data>, (Erişim Tarihi:28.08.2018).
- Torbat, A. E. (2005), "Impacts of the US Trade and Financial Sanctions on Iran", *World Economy*, 28(3), 407-434.
- Turan, Y. (2013), İsrail 2013, Ortadoğu Yılı, 115-128.
- UNARM (2018), Background, What is Military Expenditure?, <http://www.un-arm.org/Milex/Background.aspx>, (Erişim Tarihi: 12.08.2018).
- Wang, T. P., Shyu, S. H. P. ve Chou, H. C. (2012), "The Impact of Defense Expenditure on Economic Productivity in OECD Countries", *Economic Modelling*, 29(6), 2104-2114.
- Wijeweera, A. ve Webb, M. J. (2011), "Military Spending and Economic Growth in South Asia: A Panel Data Analysis", *Defence and Peace Economics*, 22(5), 545-554.
- World Bank (2017), Data Bank, World Development Indicators.
- Yıldırım, J., Sezgin, S. ve Öcal, N. (2005), "Military Expenditure and Economic Growth in Middle Eastern Countries: A Dynamic Panel Data Analysis", *Defence and Peace Economics*, 16(4), 283-295.

DIŞ BORÇLARIN ÜLKE CDS PRİMLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİNİN İNCELENMESİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

ANALYSIS OF THE IMPACT OF FOREIGN DEBT ON SOVEREIGN CDS PREMIUMS: THE CASE OF TURKEY

Esra N. KILCI*

ÖZ

Ülke CDS primleri, kredi riskinin ölçülmesinde, tahvil-bono fiyatları ve kredi derecelendirme notlarına alternatif olarak yaygın şekilde kullanılan önemli bir araç haline gelmiştir. Bu nedenle, ülke CDS primlerini belirleyen faktörlerin tespit edilmesi makro-finansal literatürde büyük bir öneme sahiptir. Ülke CDS primlerini etkileyen makroekonomik faktörlerden ve ülkenin ödeme gücünün önemli göstergelerinden biri olarak tanımlanan dış borç/GSYİH oranı, söz konusu orandaki artışın finansal kırılganlığın arttığına işaret eden bir indikatör olması nedeniyle, ülke CDS primlerini etkileyen faktörleri analiz eden ampirik çalışmalarda kullanılan göstergelerdendir. Türkiye’de son yıllarda, dış borçlar/GSYİH oranındaki artış dikkat çekicidir. Bu çalışmanın amacı, dış borç/GSYİH oranı ve ülke CDS primleri arasındaki ilişkinin 2000:Ç1-2018:Ç2 dönemi için araştırılmasıdır. Analizde, değişkenlere ilişkin olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Bloomberg’ten alınan çeyreklik veriler kullanılarak, Fourier SHIN Eşbütünleşme Testi ve Fourier Granger Nedensellik Testi uygulanmaktadır. Sonuçlar, değişkenlerin arasında pozitif ilişki olduğunu göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: CDS, Dış Borç, Finansal Dalgalanma.

ABSTRACT

Sovereign credit default spreads have been commonly used as an alternative credit risk measurement. Hence, identification of the determinants of sovereign CDS premiums has great importance in the macro-finance literature. Of the macro-economic determinants related to sovereign CDS premiums, foreign debt to GDP is one of the major solvency indicators that is analyzed in most empirical studies investigating the determinants of sovereign credit default spreads since high foreign debt to GDP ratio is generally accepted as an indicator of increasing financial fragility. In recent years, the rising trend in foreign debt to GDP ratio has been attracting attention in Turkey. This study investigates the relationship between foreign debt and sovereign CDS premiums and attempts to test the impact of foreign debt to GDP ratio on sovereign CDS premiums in Turkey for the period between 2000:Q1 and 2018:Q2. In order to examine the relationship, Fourier SHIN Cointegration Test and Fourier Granger Causality Test are employed by using quarterly data related to the variables obtained from the Ministry of Treasury and Finance and Bloomberg. The results show that there is a positive relationship between the variables.

Keywords: CDS, Foreign Debt, Financial Stress.

* Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Arel Üniversitesi, İİBF, Uluslararası Ticaret ve Finans Bölümü, esrakilci@arel.edu.tr, Orcid: 0000-0002-2239-4560.

GİRİŞ

Bir ülkenin borç ödeme gücü, finansal şoklara karşı direnebilme gücüne işaret eden önemli bir makroekonomik göstergedir. Dış borç/GSYİH oranının artması ve tehlike arzeden bir noktaya ulaşması, ülkeye borç verenler açısından temerrüt riskini beraberinde getirdiği için, ülkenin kredi riski üzerinde yukarı yönde bir baskı oluşturacaktır. Ayrıca, bu borçların döviz cinsinden ihraç edilmesi nedeniyle, döviz kurundaki artışlar da gözönünde bulundurulduğunda, dış borçlardaki belirgin artışlar, yatırımcılar açısından ülkenin risk algısının kötüleşmesine yol açacaktır. Dış borç/GSYİH oranındaki artış finansal kırılganlığı artıran önemli bir indikatördür. Hali hazırda, dış borç/GSYİH oranı ve ülke kredi riski arasında pozitif bir ilişkinin olduğuna işaret eden çalışmalar mevcuttur. Son yıllarda, ülke kredi riskinin ölçülmesinde, kredi derecelendirme notları ve ülke taval-bono fiyatlarının yanı sıra, ülke CDS¹ (Credit Default Swap-Kredi Temerrüt Takası) primleri yaygın bir şekilde kullanılmaktadır.

ABD’de 2006 yılında konut piyasasındaki sıkıntılarla başlayan 2008-2009 döneminde küresel hale gelen kriz ve AB’de 2010-2014 döneminde yaşanan Ülke Borç Krizi’nde yaşanan gelişmeler, ülkeler ve kurumların kredi riskinin ölçülmesinde yaygın bir şekilde kullanılan kredi derecelendirme notlarının güvenilirliği konusunda iktisatçıların ve diğer profesyonellerin kafalarında bir takım soru işaretlerine yol açmıştır. Bu durum, kredi derecelendirme notlarının kredi riskine işaret eden gerçek göstergeler olmadığı endişelerini de beraberinde getirmiştir. Finansal piyasalarda izlenen en önemli kredi türevlerinden biri olan CDS primleri, ülke kredi riskinin ölçülmesinde yaygın bir şekilde başvuru alan önemli göstergelerden biri haline gelmiş; CDS primlerindeki artışlar, politika yapıcılar, araştırmacılar ve diğer piyasa profesyonelleri tarafından dikkatli bir şekilde izlenmeye başlanmıştır (Flippas, 2017).

Kredi temerrüt swaplarının primlerindeki bir artış, temerrüde düşme olasılığının arttığına ve dolayısıyla borçlanma maliyetlerinin yükseldiğine işaret etmekte ve piyasalarda endişelerin artmasına yol açmaktadır. Makroekonomik görünüme ilişkin ekonomik belirsizliğin artmasına yol açarak, finansal stres altındaki ülkeye olan yatırımları negatif yönde etkileyebilmektedir. Finansal piyasalar açısından arzettiği önem nedeniyle, ülke CDS’leri ve bu kredi türevlerinin

¹ Bir CDS sözleşmesiyle, CDS’i satın alan tarafa, borcun temerrüde düşmesi veya iflas riskinin ortaya çıkması durumunda, CDS sözleşmesine konu olan borcun ödeneceğine ilişkin bir tür garanti sunulmakta; bu korumanın karşılığında, CDS’i satan tarafa, belirli bir prim ödenmektedir.

primlerini etkileyen faktörler, akademik literatürde yoğun olarak çalışılmaktadır. Ülke CDS'leri, yatırımcılar tarafından önemli ölçüde dikkate alındığı için, ülke CDS primlerini etkileyen faktörleri doğru anlamak önemlidir. Ülke CDS primleri üzerinde etkili olan faktörlere odaklanan çalışmalar, genellikle, büyüme oranı, enflasyon, cari açık, borsa endeksi ve bankacılık sektörü kırılganlıkları gibi makro-finansal göstergeleri ele almaktadır. CDS primlerine ilişkin makroekonomik faktörlerden biri olan dış borç/GSYİH oranı, ülke CDS primleri üzerinde etkili olan faktörlerin ele alındığı çalışmalarda ödeme gücüne ilişkin temel göstergelerden birisidir. Yüksek borçluluk oranlarına sahip ülkeler, yüksek CDS primleri göz önünde bulundurulduğunda, piyasalardan fon bulmak konusunda güçlüklerle karşılaşmaktadır (Yuan and Pongsiri, 2015).

Dış borçluluk oranı, özellikle yabancı yatırımcıların, Türkiye ile ilgili karar süreçlerinde yakından takip ettikleri önemli göstegelerden birisidir. Döviz kurunun istikrarlı seyrettiği dönemlerde ciddi bir kırılganlık yaratmayan söz konusu oran, özellikle döviz kurunda volatilitate arttığı dönemlerde yatırımcılar açısından endişelere yol açmaktadır. Maliyetlerde artış olacağı ve finansal piyasalarda istikrarsızlık olacağı endişeleri yabancı yatırımcıların hem ülkeye hem de ülke içindeki finansal-reel sektörde faaliyet gösteren kurumlara borç verirken ihtiyatlı davranma isteğini beraberinde getirmektedir. Özellikle geçtiğimiz iki yıllık dönemde zayıflayan Türk Lirası ve ülke içinde şirketlerin borç yeniden yapılandırma talepleri, diğer yandan bankacılık sektörünün fonlama maliyetlerinin artması ve yatırımcıların, şirketlerin yeniden yapılandırmaya ilişkin taleplerini yakından takip ederek bankacılık sektörü bilançolarında yaratacağı etkileri görmek istemesi, ilerleyen dönemde dış borçtaki artışa ilişkin endişelerin süreceği izlenimini vermektedir. Dış borç, aynı zamanda ülke siyasi otoritelerinin ülke ekonomisi üzerindeki kontrolünün azalmasına yol açabilmektedir ve Türkiye'nin artış eğiliminde olan dış borç pozisyonu ve buna paralel olarak borç servisinde yaşanacak problemler, ülke ekonomisinde kaydedilen birçok ilerlemeye sekte vurabilecektir.

Dolayısıyla, dış borçtaki artış trendi ve ülke ekonomisi açısından arzettiği önem göz önünde bulundurularak, bu çalışmada, dış borç/GSYİH oranı ve yatırımcıların ülke riskini değerlendirirken dikkatle takip ettikleri ülke CDS primleri arasındaki ilişki incelenmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Bloomberg'ten alınan 2000:Ç1-2018:Ç2 dönemine ilişkin çeyreklik veriler kullanılarak, dış borç/GSYİH oranındaki değişimlerin CDS primlerini açıklayabilirliği, Fourier SHIN Kointegrasyon Testi ve Fourier Granger

Nedensellik Testi yardımıyla analiz edilmiştir. Çalışma, aşağıdaki şekilde devam etmektedir; İkinci bölümde son yıllarda ülke CDS'lerinin önem kazanmasında etkili olan faktörler kısaca açıklanmış ve üçüncü bölümde literatür araştırmasına yer verilmiştir. Dördüncü bölümde, dış borç/GSYİH oranı ve ülke CDS primleri arasındaki ilişkinin ekonometrik uygulama yardımıyla analiz edilmesinin ardından, son bölümde, çalışmada elde edilen sonuçlardan yola çıkılarak genel bir değerlendirme yapılmıştır.

1. FİNANSAL DALGALANMALAR ÜLKE CDS'LERİNİN ÖNEMİNİN ARTMASINA YOL AÇMIŞTIR

Şirketlerin ve ülkelerin yükümlülüklerine dayanan CDS'ler, finansal düzenlemeler ve özel yatırımcılar açısından oldukça kullanışlı görünmektedir. Buna göre, CDS'lerin güvenli göstergelerden biri olarak kabul edilmesi yönünde artan trendi destekleyen temel nedenlerden biri, CDS primlerinin kredi derecelendirme notlarına göre bilgiyi daha hızlı bir şekilde yansıtmasıdır. Flannery ve diğerleri (2010) tarafından yapılan çalışmada, şirket CDS'leri ve aynı şirketlere sahip kredi derecelendirme notları 2008-09 Küresel Finans Krizi öncesi dönemde karşılaştırılmış ve bilgiyi yansıtmada konusunda CDS primlerinin tahvil-bono fiyatlarına göre çok daha hızlı hareket ettiği sonucuna varılmıştır. Analiz sonuçları, CDS primlerinin 2007-2008 döneminde, finansal kurumların iflas riski arttıkça belirgin biçimde arttığına işaret etmektedir. Aynı dönemde, kredi derecelendirme notlarında ise bir revizyona gidilmediği görülmektedir. Dolayısıyla, finansal oyuncular ve kurumlar tarafından, piyasalarda bilgileri çok daha hızlı yansıtmaları açısından kredi derecelendirme notlarına göre daha geçerli bir alternatif gösterge olarak kabul edilen CDS primleri, piyasayla aynı anda hareket etmesi sonucu, artan risklere ilişkin olarak, daha fazla bilgi sağlamakta ve şirketlerin ve ülkelerin kredi riski hakkında daha doğru yorumlar yapabilme sonucunu doğurmaktadır (Flannery vd., 2010).

CDS primlerinin son yıllarda tahvil-bono piyasalarına göre daha çok kullanılmasına yol açan faktörlerden bir diğeri, tahvil-bono getirilerinin tahvil-bono fiyatını etkileyen bazı karakteristik özelliklere maruz kalmasıdır. Örneğin, CDS sözleşmeleri piyasada doğrudan fiyatlanmakta ve kredi primleri anlık tepki vermekteyken; tahvil-bono spreadlerinde gösterge tahvil-bono varsayımına dayalı farklılıklar meydana gelebilmektedir. Ayrıca, CDS piyasası daha yoğun bir piyasa

olmasına ve benzer kategoride yer alan ülkelerin CDS fiyatları arasında, finansal stresin yüksek olduğu dönemlerde, yüksek oranda bir korelasyon olmasına rağmen, tahvil-bono piyasası, CDS piyasasına göre daha düşük likiditeye sahiptir (Mihai ve Neagu, 2011).

Özellikle, 2008 yılından itibaren finansal piyasalarda yaşanan dalgalanmayla birlikte, ülke borç tahvillerinde, nispeten likit ve güvenli devlet tahvillerine yönelmeye başlanmış ve yatırımcılar, ülke borç riski ile bankacılık sektörü kırılabilirlikleri arasındaki ilişkinin varlığı nedeniyle, ülkelerin ödeyemezlik ve likidite problemlerine odaklanmışlardır. İlerleyen dönemde, finansal analistler ve kurumsal yatırımcılar, ülke iflas riski olasılığını değerlendirirken, ülke bono-tahvilleri veya kredi derecelendirme notları yerine CDS primlerini etkin bir şekilde kullanmaya başlamışlardır. Ayrıca, CDS primleri, finansal aktörlerin piyasa beklentilerini yansıttığı ve finansal stres dönemlerinde genellikle yükseldiği için, Merkez Bankaları da, para ve sermaye piyasalarının izlenmesinde CDS primlerini kullanmaya başlamışlardır (Akdoğan, 2012).

Ülke CDS'lerinin gösterge olarak kullanılması yönünde birtakım endişelerin hakim olmasına rağmen, söz konusu CDS'ler, büyük ölçüde, ters seçim problemi ve izleme maliyetlerini azaltma avantajı nedeniyle, kredi riskinin transfer edilmesi ve yönetilmesinde etkin araçlar olarak kullanılmaktadır. Risk paylaşımına olanak sağlaması ve piyasa katılımını teşvik etmesi ise CDS'lerin başka bir üstünlüğüdür. Politika yapımcılar, düzenleyici otoriteler ve yatırımcılar, finansal sistemin sağlamlığını ve etkinliğini ölçmek için giderek artan şekilde ülke CDS primlerini izlemektedirler. Piyasada oluşan CDS primleri, risk yönetim aracı olarak işlev görmek ve yatırımların yönetilmesinde risk faktörü veya korunma aracı olarak kullanılmaktadır. Hali hazırda, Basel III çerçevesi de, ülke CDS'lerini Kredi Değerleme Ayarlaması sürecinde (Credit Valuation Adjustment) risk sermayesi giderlerini azaltmak için etkin bir korunma aracı olarak resmi bir şekilde tanımlamaktadır (Augustin, 2014).

Küresel finansal krizden önce, yatırımcılar, bu CDS'leri ihraç eden ülkeleri daha yüksek ve değişken kredi riskine sahip ülkeler olarak görmekte olduğu için, ülke CDS piyasası, büyük ölçüde gelişmekte olan piyasa ekonomilerinin CDS'lerinden oluşmaktayken; 2009 sonlarından itibaren, gelişmiş ülke ekonomilerinin borçlarının algılanan riskindeki artış ve yatırımcıların giderek artan korunma talepleri, Almanya, Japonya ve İngiltere gibi ülkelerin CDS ihraçlarının artmasına katkıda bulunmuştur. Her ne kadar ülke CDS'lerinin, toplam kamu

borcu ile karşılaştırıldığında, borç piyasaları içerisindeki kısmi ağırlığının düşük olduğu görülse de (2012 Haziran sonu itibarıyla 3 trilyon USD hacminde ülke CDS işlemi ve 2011 yıl sonu itibarıyla 50 trilyon USD hacminde toplam kamu borcu göze çarpmaktadır), özellikle gelişmiş ülkelerde, 2008 yılından itibaren CDS'lerin önemi hızla artmaktadır. 2008-09 Küresel Finansal Krizi'nin yanı sıra, Euro-Bölgesi'nde Ülke Borç Krizi'nin ortaya çıkışı ve ekonomilerinin kötüleşmesiyle birlikte bazı ülkelerin, borçlarını ödeyememe tehlikesiyle karşılaşmaları, ülke CDS'lerinin yaygın hale gelmesine ve öneminin artmasına yol açmıştır (IMF, 2013).

Euro-Bölgesi içerisindeki birçok ülkenin borç piyasalarında, 2010 yılının başında finansal stres belirgin şekilde artmıştır. Örneğin, Yunanistan devlet tahvillerinde büyük ölçekli satışlar yaşanmasını takiben, Yunanistan tahvillerine dayalı CDS primlerinin 1000 baz puanının üzerine çıkması ve Mayıs 2010 yılında, yatırımcıların geniş ölçekli riskli varlık satışlarıyla, gerilim tırmanmıştır. Artan finansal stres, devlet tahvillerinin piyasa fiyatlarını önemli ölçüde etkilemiştir (Fontana ve Scheicher, 2016). Ülke CDS'leri, yatırımcıları, borcun temerrüdü veya yeniden yapılandırılması gibi risklerden kaynaklanan zararlara karşı koruma potansiyeline sahip olduğu için, kredi riskinin yönetilmesinde önemli bir araç haline gelmiştir ve riskten korunmak için ödenen primler, kredi riskine ilişkin piyasa indikatörü olarak yaygın bir şekilde kullanılmaktadır (IMF, 2013).

2. LİTERATÜR ARAŞTIRMASI

Akademik literatür incelendiğinde, CDS primlerini etkileyen faktörleri analiz eden çalışmalarda, GSYİH artış oranı, enflasyon, reel döviz kuru, cari açık, yüksek borçluluk oranı gibi faktörler üzerinde durulduğu görülmektedir (Fontana ve Scheicher, 2010, Aizenman vd., 2011, Longstaff vd., 2011, Oliveira vd., 2012, Sand, 2012, Eyssell vd., 2013, Turguttopbaş, 2013, Yuan ve Pongsiri, 2015, Kocsis ve Monostori, 2016, Flippas, 2017).

Fontana ve Scheicher (2010), Euro-Bölgesi'ndeki 10 ülkenin 01.2006-09.2008 dönemindeki haftalık CDS primleri ve risksiz faiz oranı, yatırımcıların risk algısı, dış borç ve iTraxx endeksi arasındaki ilişkileri regresyon analizi yardımıyla incelemişler ve risk priminin CDS primlerinde önemli bir role sahip olduğuna; yatırımcı risk iştahındaki azalmanın CDS primlerinde artışa neden olduğuna ve aynı zamanda, ülke dış borcu ile CDS primleri arasında pozitif bir ilişki olduğuna işaret etmişlerdir. Aizenman ve diğerleri (2011), 2005-2010 döneminde, altmış

ülkenin kredi riski fiyatlamasının tahmin edilmesine yönelik olarak, özellikle Yunanistan, İrlanda, İtalya, Portekiz ve İspanya için CDS primlerini etkileyen faktörleri araştırmışlardır. Analiz sonuçları, TED marjı, ticarete açıklık, dış borç ve enflasyonun CDS primleri üzerinde önemli bir etkisi olduğuna işaret etmektedir.

Longstaff ve diğerleri (2011), 10.2000-01.2010 periyodu için, Romanya, Meksika, Şili, Kore, Malezya ve Japonya gibi gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelere ait CDS verilerini kullanarak, ülke kredi riskini analiz etmişler ve ülke kredi riskinin, ülke ile ilgili faktörlerden ziyade, global faktörlerle ilişkilendirilebileceği sonucuna ulaşmışlardır. Çalışma sonuçları, ülke CDS primlerinin, ABD hisse senedi piyasası ve yüksek getiri sağlayan piyasalarla ve aynı zamanda, VIX endeksiyle ifade edilen volatilité risk primiyle çok daha yakın ilişkide olduğunu göstermiştir. Oliveira ve diğerleri (2012), 01.2000-12.2010 döneminde Euro cinsinden ihraç edilen devlet tahvil-bonolarına ait veri setini kullanarak ve analiz dönemini 2007 öncesi ve sonrası şeklinde iki döneme ayırarak, Euro-Bölgesi'nde ülke CDS primlerini etkileyen faktörleri incelemişler; 2007 öncesi dönemde, piyasalara ilişkin faktörlerin ülke CDS primleri üzerinde etkili olduğunu; 2007 sonrası dönemde ise finansal stresin ve ülkeye özgü makroekonomik faktörlerin belirleyici önem kazandığını vurgulamışlardır.

Sand (2012) çalışmasında, Euro-Bölgesi'ndeki 16 ülkeye ait 5 yıl vadeli CDS primlerinin 12.2007-03.2011 dönemindeki değerleri ile cari açık, risksiz faiz oranı, borcun/GSYİH'ye oranı, reel döviz kuru, hane halkı borcu/GSYİH'ye oranı, risk iştahı ve enflasyon oranı gibi değişkenler arasındaki ilişkiyi regresyon analizi ve olay çalışması yöntemiyle incelemiş ve değişkenler ile CDS primleri arasında pozitif ve negatif ilişkiler tespit etmiştir. Örneğin, cari açık ile CDS, risksiz faiz oranı, reel döviz kuru ve risk iştahı ile CDS primleri arasında negatif bir ilişki bulunmuşken, borç/GSYİH oranı ve enflasyon oranı ile CDS primleri arasında pozitif bir ilişki tespit edilmiştir. Eyssell ve diğerleri (2013), 2001.01-2010.12 dönemi için borç/GSYİH oranı, reel faiz oranı, VIX ve hisse senedi getirileri gibi faktörlerin CDS primleri üzerindeki etkilerini tespit etmeye çalışmışlardır. Özellikle, Çin borsa endeksi, reel faiz oranı, S&P 500 hisse senedi opsiyon volatiliteleri, temerrüt primleri ve finansal kriz kukla değişkeninin, CDS prim düzeylerini ve değişimlerini açıklamak konusunda açıklayıcı güce sahip olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Turguttopbaş (2013), 05.2005-06.2012 dönemi için, Türkiye, Brezilya, Rusya, Kore, Yunanistan ve İspanya'nın ülke CDS primlerini kullanarak, döviz

kuru, rezervler, dış borç, cari açık oranı, ABD tahvil getirisi, gelişmekte olan piyasalar endeksi gibi ülkeye özgü ve makro-finansal faktörler ile ülke CDS primleri arasındaki ilişkiyi analiz etmiş, ülkenin kredi riskini belirleyen temel faktörlerden borçluluk, cari açık ve döviz rezervlerinin anlamlılığına dair güçlü bir sonuç bulamamıştır. Yuan ve Pongsiri (2015), Euro-Bölgesi ülkelerinin de içerisinde olduğu 36 ülke için, mali sıkılaştırma, büyüme beklentileri ve diğer makroekonomik göstergelerin ülke CDS primleri fiyatlamasındaki etkisini analiz etmiş; mali sıkılaştırma uygulamalarının genellikle mali durumun güçleneceğine ilişkin beklentileri arttırarak, CDS piyasası üzerinde olumlu etkide bulunacağını, kamu borcu/GSYİH oranı ve gelecekte beklenen büyüme artışının CDS primlerinin belirlenmesinde önemli bir role sahip olduğunu belirtmiştir.

Kocsis ve Monostori (2016), 12.2008-12.2014 dönemi için, 13 Doğu Avrupa ülkesinin temel makro-finansal göstergeleri ile ülke CDS primleri arasındaki ilişkiyi araştırmışlardır. Makro-finansal göstergeleri, reel büyüme, dış pozisyon, mali durum, bankacılık sektörü kırılganlığı ve politik-kurumsal gelişmişlik olarak kategorize ettikleri çalışmalarında, ülkeye ilişkin faktörlerin CDS primlerini açıklamak konusunda küresel faktörlerden çok daha etkili olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Flippas (2017), 01.2010-12.2016 döneminde, 15 Euro-Bölgesi ülkesi için, enflasyon oranı, reel kur endeksi, borç/GSYİH, borç/ihracat, büyüme oranı, rezerv/borç oranı, cari açık ve risk iştahı gibi makro-finansal faktörlerin CDS primleri üzerindeki etkisini ve aynı zamanda, CDS primlerinin alternatif bir kredi riski ölçüm aracı olarak kullanılıp kullanılamayacağını test etmiş; enflasyon oranı, cari açık oranı, rezerv/borç oranı, risksiz faiz oranı ve reel kur endeksi gibi değişkenlerin CDS primleri üzerinde hem istatistiki hem ekonomik anlamda güçlü şekilde etkili olduğu ve aynı zamanda CDS primlerinin kredi riskinin ölçülmesinde kullanılabileceği sonucuna ulaşmıştır.

3. EKONOMETRİK UYGULAMA

3.1. Veri ve Metodoloji

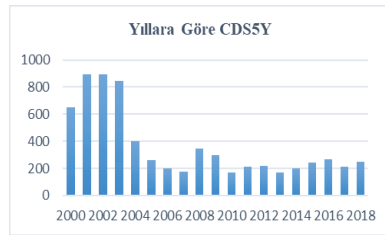
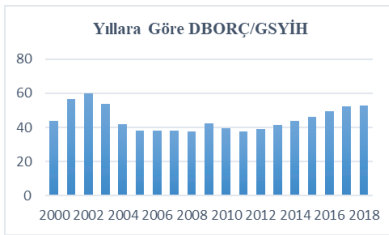
Dış borç/GSYİH oranındaki artış, bir ülkenin kırılganlığının arttığına ilişkin olarak yatırımcılar tarafından izlenen önemli bir göstergedir. Türkiye’de son yıllarda dış borçlarda yaşanan artış, ülke ekonomik görünümü açısından endişe verici görünmektedir. Aynı zamanda, CDS primlerinde de özellikle son dönemde yukarı yönlü bir hareket gözlemlenmektedir. Bu çalışmada, 2000:Ç1-

2018:Ç2 dönemi için, sözkonusu oran ile CDS (5 yıllık) primleri arasındaki ilişki analiz edilmektedir. Çalışmanın odak noktası, dış borç/GSYİH oranı ve ülke CDS primleri arasındaki ilişkinin incelenmesi olduğu için, büyüme oranı, reel döviz kuru, enflasyon, risksiz faiz oranı, cari işlemler açığı, döviz kuru uyumsuzlukları, bankacılık sektörü kırılganlığı ve kredi derecelendirme notları gibi faktörler analize dahil edilmemektedir. Dış borç/GSYİH oranı ve CDS'ler kısaca aşağıdaki şekilde tanımlanmaktadır:

Dış Borç/GSYİH oranı: Bir ekonominin dış borcu, ülkenin yabancı kreditorlere olan toplam borcunu ifade etmektedir. Borç veren taraflar, hükümetler, kurumlar ve yurtdışı yerleşikler olabilir. Genellikle, ülkenin dış borcu arttıkça, ülkenin dalgalanmalara olan hassasiyeti artmaktadır ve dış borç/GSYİH oranındaki artış, finansal kırılganlığa işaret eden önemli bir indikatördür.

Ülke CDS primi: Bir CDS sözleşmesiyle, CDS'i satın alan tarafa, borcun temerrüde düşmesi veya iflas riskinin ortaya çıkması durumunda, CDS sözleşmesine konu olan borcun ödeneceğine ilişkin bir tür garanti sunulmakta; bu korumanın karşılığında, CDS'i satan tarafa, belirli bir prim ödenmektedir. Bu tanımdan hareketle, ülke tarafından ihraç edilen tahvillerin riskinin değerlendirilmesinde kullanılan göstergelerden biri olan ülke CDS primi, bir ülkenin kredi risk primini göstermektedir ve tahvil ihraç eden ülkenin geri ödeyememe riskine göre piyasada belirlenmekte; temerrüt riski ile ilişkili olarak sürekli değişim göstermektedir.

Grafik 1 ve 2: Yıllar İtibariyle Dış Borç/GSYİH Oranı ve CDS(5 Yıllık) Primlerinin Seyri



Kaynak: Bloomberg, Hazine ve Maliye Bakanlığı Resmi İstatistikler Veritabanı.

Aşağıdaki tabloda, analizde kullanılan bağımlı-bağımsız değişkenlere ve söz konusu değişkenlerin kısaltmaları ile değişkenler arasında beklenen ilişkiye yer verilmiştir. Bu doğrultuda, bağımlı değişken olarak 5 yıllık CDS primleri ve bağımsız değişken olarak Dış Borç/GSYİH oranı arasındaki ilişki analiz edilmeye çalışılmıştır.

Tablo 1: Uygulamada Kullanılan Bağımlı ve Bağımsız Değişkenler

	Değişkenler	Kısaltma	Beklenen Etki
Bağımlı Değişken	5 yıllık CDS Primleri	CDS PRİM	(+)
Bağımsız Değişken	Dış Borç/GSYİH oranı	DBORÇ/GSYİH	

Bu çalışmada, dış borç/GSYİH ve CDS primleri arasındaki kısa ve uzun dönemli ilişki, Fourier SHIN Eşbütünleşme testi ve Fourier Granger Causality Test yardımıyla incelenmektedir. Öncelikle, serilerdeki entegrasyonun düzeyini belirlemek amacıyla birim kök testi yapılmaktadır. Ekonomik zaman serilerinin durağanlığının test edilmesi büyük öneme sahiptir. Bu nedenle, öncelikle, ADF ve Fourier ADF yardımıyla serilerin durağanlığı test edilmektedir. Çalışmada Fourier ADF Birim Kök Testi kullanılmasının amacı, bu yöntemin birden fazla yapısal değişimin düşük frekanslı Fourier fonksiyonlarıyla tahmin edilmesine olanak sağlamasıdır. Diğer birçok yöntemin aksine, yapısal değişimin sayı ve konumunu bilmek zorunluluğu ortadan kalkmaktadır. İzleyen aşamada ise, değişkenler arasındaki uzun dönemli ilişkinin varlığını test etmek amacıyla Fourier SHIN Eşbütünleşme Testi kullanılmaktadır. Bu test, literatürdeki birçok eşbütünleşme testinin aksine temel hipotez altında eşbütünleşmenin yokluğunun aksine, söz konusu ilişkinin varlığını test etmektedir. FKPSS durağanlık testinin eşbütünleşme için genişletilmiş hali niteliğinde olan Fourier Eşbütünleşme Testi, yapısal değişimlerin formuna ve sayısına karşın güçlü sonuçlar üretmektedir. Son olarak, üçüncü aşamada değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisinin araştırılması amacıyla Fourier Granger Causality Testi'ne başvurulmaktadır. Değişkenler arasındaki bağlantılar, yapısal kırılmalara maruz kaldığı ve aynı zamanda doğrusal spesifikasyonlar bu ilişkileri yakalamakta çoğu zaman yetersiz kaldığı için, ekonometrik analizlerin karmaşık hale geldiği görülmektedir. Bu doğrultuda, Fourier Granger Causality Test'te, esnek Fourier formu kullanılarak, VAR sistemi içerisinde varolan yumuşak kırılmalar yakalanmaya çalışılmaktadır.

3.2. Analiz ve Sonuçlar

Enders ve Lee (2012), çalışmalarında, bir veya daha fazla yapısal değişimin düşük frekanslı Fourier fonksiyonlarıyla tahmin edilebileceğini belirtmektedir. Fourier ADF Birim kök Testi'nin uygulanması sırasında, yapısal değişimin konum ve sayısından ziyade, Fourier fonksiyonunun uygun frekans sayısının bilinmesi önem taşımaktadır.

Testin ilk aşamasında aşağıdaki model tahmin edilmektedir:

$$\Delta y_t = \rho y_{t-1} + \beta_1 + \beta_2 \text{trend} + \beta_3 \sin(2\pi kt/T) + \beta_4 \cos(2\pi kt/T) + u_t \quad (1)$$

Burada t trendi, T örneklem sayısını ve $\pi = 3.1416$ 'yı ifade etmekte olup; k 'nın optimal değerini bulabilmek için, k yerine 1-5 aralığındaki değerler kullanılıp model tahmin edilmekte ve en küçük KKT'yi veren k 'ya ulaşılmaya çalışılmaktadır. Uygun olduğu tespit edilen k 'nın olduğu modelde, otokorelasyon sorunu olması halinde, bağımlı değişkenin gecikmeli değerleri modele dahil edilmektedir. Serinin durağan çıkması halinde ise trigonometrik terimlerin anlamlılığını sınamak için F testi kullanılmaktadır.

$$\beta_3 = \beta_4 = 0 \quad (2)$$

Uygun kritik değerler, Enders ve Lee (2012) makalesinde yer almaktadır.

Tablo 2: ADF ve Fourier ADF Birimkök Test Sonuçları

Seriler	Frekans	MinKKT	Fourier ADF	ADF t-istatistiği	F-istatistiği
CDSPRİM	3	684281,1	-2,034425	-1,839820	-
Fark CDSPRİM	3	697347,6	-7,158579*	-7,007641*	0,867736
DBORÇ/GSYİH	1	189.7964	-0,567267	-1,869042	-
Fark DBORÇ/GSYİH	5	159.4517	-4,846243*	-5,776204*	1,482683

	ADF Kritik Değerler	Fourier ADF	Kritik Değerler (3, 1, 5)	FADF F-istatistiği	Kritik Değerler
%1(*)	-3,53	-3,77	-4,42	-3,58	10,35
%5(**)	-2,90	-3,07	-3,81	-2,93	7,58
%10(***)	-2,59	-2,71	-3,49	-2,60	6,35

Test sonuçlarına göre, serilerin birim köklü olduğu anlaşılmış olup; seriler farkları alındıktan sonra durağan hale gelmektedir. Farkları alındığında durağan hale gelen seriler için F-istatistikleri aynı çalışmada geçen F-istatistikleri ile karşılaştırılarak trigonometrik değerlerin anlamlılığı sınanmış; trigonometrik değerlerin anlamlı olmadığı görülmüştür. Sonrasında, ADF testi uygulanmış ve tüm değişkenler ilk düzeyde birim köklü iken, farkları alındığında durağan hale gelmiştir.

İkinci aşamada, Fourier SHIN Eşbütünleşme Testi uygulanacaktır. Tsong ve diğerleri (2016) tarafından Fourier fonksiyonlarının kullanılmasıyla elde edilen eşbütünleşme testi, temel hipotez altında eşbütünleşmenin yokluğunu değil varlığını sınamaktadır ve FKPSS durağanlık testinin eşbütünleşme için genişletilmiş hali niteliğinde olan Fourier Eşbütünleşme Testi, yapısal değişimlerin formuna ve sayısına karşın güçlü sonuçlar üretmektedir (Yılancı, 2017: 58).

Tsong ve diğerleri (2016) tarafından geliştirilen eş-bütünleşme regresyonu aşağıda yer almaktadır:

$$y_t = d_t + x_t\beta + \eta_t, \quad t=1,2,\dots,T, \quad (3)$$

Burada, $\eta_t = y_t + v_{1t}$, $y_t = y_{t-1} + u_t$, $y_0 = 0$ ve $x_t = x_{t-1} + v_{2t}$ olup; u_t , sıfır ortalama σ_u^2 varyansla ve y_t , sıfır ortalama ile rassal bir yürüyüş sürecini göstermektedir. (3) numaralı denklemde yer alan deterministik unsur olan d_t aşağıdaki şekilde tahmin edilmektedir:

$$d_t = \sum_{i=0}^m \delta_i t^i + f_1 \quad (4)$$

$m=0$ veya $m=1$ olması durumunda,

$$f_t = \alpha_k \sin\left(\frac{2k\pi t}{T}\right) + \beta_k \cos\left(\frac{2k\pi t}{T}\right) \quad (5)$$

Burada, k Fourier frekans değerini, t trendi, T ise gözlem sayısını göstermektedir. Eşbütünleşme olmadığını gösteren alternatif hipoteze karşın sıfır hipotez, aşağıdaki şekilde belirtilmektedir:

$$H_0: \sigma_u^2 = 0 \text{ karşı } H_1: \sigma_u^2 > 0 \quad (6)$$

(6) numaralı denklemde yer alan sıfır hipotezi altında, (3) ve (5) numaralı denklemler, aşağıdaki şekilde tekrar oluşturulabilmektedir:

$$y_t = \sum_{i=0}^m \delta_i t^i + \alpha_k \sin\left(\frac{2k\pi t}{T}\right) + \beta_k \cos\left(\frac{2k\pi t}{T}\right) + x_t\beta + v_{1t} \quad (7)$$

CI^m_f ile sembolize edilen FSHIN Eşbütünleşme Test istatistiği aşağıdaki şekilde belirtilmektedir:

$$CI^m = T^{-2} \hat{\omega}^{-2} \sum_{t=1}^T S^2_t \quad (8)$$

Burada, $S_t = \sum_{t=1}^T \hat{v}_{1t}$ (8) numaralı denklemden elde edilen EKKY kalıntılarının kısmi toplamını ve $\hat{\omega}_1^2$, v_{1t} 'nin uzun dönem varyansının tutarlı tahmincisini göstermektedir.

Tablo 3: Fourier SHIN Eşbütünleşme Test Sonuçları

Frekans	MinEKKT	Fourier	Shin Eşbütünleşme	F-istatistiği
		Eşbütünleşme		
		Test İstatistiği	Test İstatistiği	
1	470.641	0,088334*	0,257650	8,962706*
FSHIN Critical Values		SHIN Critical Values		F-Statistic Critical Values
%1*	0,095	0,553		5,774
%5**	0,124	0,314		4,066
%10***	0,198	0,231		3,352

Tablo 3, Fourier Eşbütünleşme ve SHIN Eşbütünleşme Test sonuçlarını göstermektedir. Fourier Eşbütünleşme Test sonuçlarına göre, test istatistiği anlamlıdır ve dış borç/GSYİH oranı ile CDS primleri arasında uzun dönemli bir ilişki olduğu

görülmektedir. Aynı zamanda, trigonometrik terimlerin anlamlılığının sınanması amacıyla analiz sonucunda elde edilen F-istatistiği, çalışmada yer alan F-istatistiği kritik değerleriyle karşılaştırılmış ve hesaplanan değer, tablo değerlerinden büyük olduğu için, trigonometrik değerlerin anlamlı olduğu görülmüştür. Dolayısıyla, test sonuçlarının, dış borç/GSYİH oranı ve CDS primleri arasında uzun dönemli bir ilişkinin varlığını desteklediği anlaşılmıştır. Buna göre, dış borç/GSYİH oranındaki değişimler, CDS primleri üzerinde uzun dönemli etkiye sahiptir.

İzleyen aşamada, Enders ve Jones (2016) tarafından geliştirilen Fourier Granger Causality Test yapılarak, değişkenler arasında bir nedensellik ilişkisinin olup olmadığı araştırılmaktadır. Değişkenler arasındaki bağlantılar, yapısal kırılmalara maruz kaldığı ve aynı zamanda lineer spesifikasyonlar, bu ilişkileri yakalamakta çoğu zaman yetersiz kaldığı için, ekonometrik analizlerin karmaşık hale geldiği görülmektedir. Ender ve Jones (2016), esnek Fourier formu kullanarak, VAR sistemi içerisinde varolan yumuşak kırılmaları yakalamaya çalışmışlar ve Granger Nedensellik Testlerini kullanarak kısa dönemli dinamikler üzerine yoğunlaşmışlardır.

Kırılmaların sayısını, oluşumunu ve büyüklüğünü tahmin etmek yerine, Enders ve Jones (2016) VAR sisteminde var olan kırılmaları kontrol etmek için esnek Fourier formu denemişler ve değişkenlerin durağanlığını test ettikten sonra, doğrusal VAR denklemini aşağıdaki şekilde tanımlamışlardır:

$$z_t = \delta + \sum_{i=1}^{11} A_i z_{t-i} + e_t \quad (9)$$

Burada, δ , sabit terimlerin (4x1) bir vektörü olup; A_i , (4x4) vektör katsayısı ve e_t ise değişikliklerin bir vektörüdür. Bununla beraber, iki nedenle problemli sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Farkedilmeyen yapısal değişimler nedeniyle, (9) numaralı denklem yanlış tanımlanmış olabilmekte ve aynı zamanda, denklemdaki güven aralıkları gereksiz şekilde geniş tanımlanabilmektedir. Dolayısıyla, Enders ve Jones (2016), (9) numaralı VAR denkleminin yerine, deterministik regresörleri aşağıdaki şekilde belirlemişlerdir:

$$z_t = \delta(t) + \sum_{i=1}^{11} A_i z_{t-i} + e_t \quad (10)$$

$$\delta(t) = [\delta_1(t), \delta_2(t), \delta_3(t), \delta_4(t)]' \quad (11)$$

ve her sabit δ_{it} aşağıdaki şekilde n tane Fourier frekansına bağlı olmaktadır:

$$\delta_i(t) = a_i + b_i t + \sum_{k=1}^n a_{ik} \sin\left(\frac{2\pi kt}{T}\right) + b_{ik} \cos\left(\frac{2\pi kt}{T}\right) \quad (12)$$

Kırılmaların kontrol edilmesinde Fourier terimleri kullanıldığı zaman, Granger nedensellik testleri, daha önce elde edilen sonuçlardan önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Enders ve Jones (2016) modele trigonometrik fonksiyonları modele ekleyerek, değişkenler arasında çok daha güçlü ilişkiler tespit etmişlerdir.

Tablo 4: Fourier Granger Nedensellik Testi Sonuçları

Optimal Frequency	Wald-stat	Asymptotic p-value	Bootstrap p-value	Optimal Lag
2	16.930	0,110	0,168	11

Dış Borç/GSYİH oranı → CDS primleri

Not: → nedenselliğe işaret etmektedir. Optimal k (frekans) ve p (gecikme) değerleri Akaike Bilgi Kriteri'ne göre belirlenmiştir. *, **, *** sırasıyla %1, %5 ve %10 istatistiki anlamlılık düzeylerini göstermektedir. Bu çalışmada n (örneklem sayısı) > 50 olduğu için, analizde asimptotik p değeri kullanılmaktadır.

Tablo 4'te, Fourier Granger Nedensellik Testi sonuçları yer almaktadır. Analiz sonuçlarına göre, asimptotik p-değeri 0,05'ten büyük bir değer aldığı için, dış borç/GSYİH oranı'ndan CDS primlerine doğru bir nedensellik ilişkisi bulunmamaktadır. Buna göre, dış borç/GSYİH oranındaki değişimler, CDS primleri üzerinde kısa dönemde bir etkiye sahip değildir.

SONUÇ

Dış borç/GSYİH oranı, bir ülkenin ödeme gücünün en önemli makroekonomik göstergelerinden birisidir ve oranın yükselen bir trend izlemesi, ülke açısından finansal kırılganlığın arttığına işaret etmektedir. Özellikle, ülke parasının uluslararası para birimlerine karşı aşırı değer kaybettiği durumlarda, bu olumsuz etki belirgin hale gelmektedir. Türkiye'de son yıllarda, dış borç/GSYİH oranında yukarı yönlü bir artış yaşanmaktadır. 2005, 2010 ve 2015 yıl sonunda 0,34, 0,38 ve 0,46 değerini alan söz konusu oran, 2017 yıl sonunda 0,53 seviyesine yükselmiş ve 2018 2. çeyrek sonu itibarıyla 0,52 değerini almıştır. Diğer yandan, 2016-2018 döneminde Türk lirasında özellikle ABD doları ve Euro'ya karşı belirgin bir değer kaybı yaşanmıştır; 2015 yıl sonunda sırasıyla, 2,90 ve 3,20 seviyelerinde olan ABD doları/Türk lirası kuru ve Euro/Türk lirası kuru 2018 yılında sırasıyla 7,20 ve 8,20 seviyelerini test etmiş; döviz kurunda Türk lirası aleyhine yaşanan değerlenme, dış borçların çevrilmesine yönelik endişeleri beraberinde getirmiştir.

Yüksek dış borç/GSYİH oranı, diğer olumsuz makro-finance göstergelerle birleşerek, risk priminin ve risk algısının yükselmesine yol açmakta, bu durum da sermaye girişlerinin azalmasına ve finansal stresin arttığı dönemlerde, sermaye çıkışlarına yol açmaktadır. Özellikle, borcun sürdürülebilirliği konusundaki endişelerin artması, ülkeyi uluslararası kurumlar ve yatırımcılar açısından tehlike arz eden bir pozisyona taşıyabilecektir. Bu nedenle, dış borç/GSYİH oranındaki değişimler ve dış borç yönetimi, ülke siyasi ve para otoriteleri açısından büyük önem arz etmektedir.

Bu çalışmada, Türkiye’de dış borç/GSYİH oranı ile 5 yıllık CDS primleri arasındaki eşbütünleşme ve nedensellik ilişkisi analiz edilmiş olup; söz konusu oranın, ülkenin risk primindeki değişimleri yansıtan ve uluslararası yatırımcılar tarafından önemle takip edilen CDS primleri üzerinde kısa dönemde ve uzun dönemdeki etkisi araştırılmıştır. Elde edilen sonuçlar bize, dış borç/GSYİH oranının 5 yıllık CDS primleri üzerinde kısa dönemde bir etkisi olmadığını, bununla beraber, ortaya çıkan eşbütünleşme ilişkisi sonucunda, dış borç/GSYİH oranının 5 yıllık CDS primleri üzerinde uzun dönemde etkili olduğunu göstermektedir. Çalışma sonuçları, literatürde Fontana ve Scheicher (2010), Sand (2012), Kocsis ve Monostori (2016) tarafından yapılan çalışma sonuçlarıyla büyük ölçüde tutarlılık arz etmektedir.

Türkiye’de artış trendinde olan dış borçların önemli bir özelliği, özel sektörün ve özellikle bankacılık sektörünün dış borçlanmaya başvurması ve sağlanan fonların yurt içine Türk lirası cinsinden kredi olarak aktarılmasıdır. Bu şekilde, ülkeye giren sermaye girişleri hızlanmakta, krediler ve artan tüketim harcamaları yoluyla, büyüme oranı arttırılmaya çalışılmaktadır. Diğer yandan, bu durum, büyük bir tehlikeyi de beraberinde getirmektedir. Yukarıda da bahsedildiği üzere, döviz kurunda Türk lirası aleyhine yaşanacak değerlenme ile birlikte, borcun Türk lirası cinsinden karşılığı artmakta, bununla beraber, yurt içi kredilerden elde edilen faiz gelirleri ise hali hazırda değer kaybeden Türk lirası cinsinden olmaktadır. Akademik literatürde yer alan birçok çalışmada vurgulandığı üzere, döviz kuru uyumsuzluğu, bilançolarda önemli bir risk kaynağıdır. Mevcut durum itibarıyla, söz konusu risk, Türk bankacılık sektörü için endişe verici görünmemesine rağmen, gelecek dönemde ortaya çıkabilecek sıkıntıların önlenmesi için gerekli adımların atılması, olası likidite problemlerinin minimize edilebilmesi açısından büyük önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, S. K. (2012), "CDS, Bond Spread and Sovereign Debt Crisis in Peripheral EU", Published in: "Crisis Aftermath: Economic Policy Changes in the EU and its Member States", Conference Proceedings, University of Szeged, 9, 126-133.
- Aizenman, J., Hutchison, M. M. ve Jinjark, Y. (2011), "What is the Risk of European Sovereign Debt Defaults? Fiscal Space, CDS Spreads and Market Pricing of Risk, NBER Working Paper, No: 17407, 1-44.
- Augustin, P. (2014), "Sovereign Credit Default Swap Premia", Forthcoming, Journal of Investment Management, 1-53. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2055346>.
- Brandorf, C. ve Holmberg, J. (2010), "Determinants of Sovereign Credit Default Swap Spreads for PIIGS-A Macroeconomic Approach", Bachelor Thesis, Lund University School of Economics and Management, 1-38. Available at; <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/1608010>.
- Cepni, O., Küçüksaraç, D. ve Yılmaz, M. H. (2017), "The Sensitivity of Credit Default Swap Premium to Global Risk Factor: Evidence from Emerging Markets", Economics Letters, 159, 74-77.
- Enders, W. And J. Lee (2012), "The Flexible Fourier Form and the Dickey-Fuller Type Unit Root Tests", Economics Letters, 117, 196-199.
- Enders, W. and Jones, P. (2016), "Grain Prices, Oil Prices, and Multiple Smooth Breaks in a VAR", Studies in Nonlinear Dynamics & Econometrics, 20(4), 399-419.
- Eyssell, T., Hung-Gay, F. ve Zhang, G. (2013), "Determinants and Price Discovery of China Sovereign Credit Default Swaps", China Economic Review, 24, 1-15.
- Flannery, M., Houston, J. ve Partnoy, F. (2010), "Credit Default Swap Spreads as Viable Substitutes for Credit Ratings", University of Pennsylvania Law Review, 158, 2085-2123.
- Filippos, A. (2017), "The Relationship between CDS Spreads and Macroeconomic Factors of the Countries of the Eurozone, A Master's Thesis, Tilburg University, 1-26. Available at; <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=144090>.

- Fontana, A. ve Scheicher, M. (2010), "An Analysis of Euro Area Sovereign CDS", European Central Bank Working Paper Series, No:1271, 1-49.
- Fontana, A. ve Scheicher, M. (2016), "An Analysis of Euro Area Sovereign CDS and Their Relation with Government Bonds", Journal of Banking & Finance, 62 (C), 126-140.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı (2018), Resmi İstatistikler Veri Tabanı, Erişim Adresi; <https://hmvs.hazine.gov.tr>.
- IMF (2013), A New Look at the Role of Sovereign Credit Default Swaps, Global Financial Stability Report, Chapter 2, 1-36.
- Kocsis, Z. ve Monostori, Z. (2016), "The Role of Country-specific Fundamentals in Sovereign CDS Spreads: Eastern European Experiences", Emerging Markets Review, 27, 140-168.
- Longstaff, F. A, Pan, J., Pedersen, L. H ve Singleton, K. (2011), "How Sovereign is Sovereign Credit Risk?", American Economic Journal: Macroeconomics, 3(2), 75-103.
- Mellios, C. ve Paget-Blanc, E. (2006), "The Impact of Macro-economic Variables on the Sovereign CDS Spreads of the Eurozone Countries: Examining the Determinants of Credit Default Swaps", Journal of Finance, 12(4): 363-382.
- Mihai, I. ve Neagu, F. (2011), "CDS and Government Bond Spreads-How Informative are They for Financial Stability Analysis", IFC Bulletin Chapters, in: Bank for International Settlements (ed.), Proceedings of the IFC Conference on "Initiatives to Address Data Gaps Revealed by the Financial Crisis", Basel, 25-26 August 2010, 34, 415-429.
- Oliveira, L., Curto, D. ve Nunes, P. (2012), "The Determinants of Sovereign Credit Spread Changes in the Euro-zone", Journal of International Financial Markets, Institutions and Money, 22(2), 278-304.
- Sand, H. J. (2012), "The Impact of Macro-Economic Variables on the Sovereign CDS Spreads of the Eurozone Countries", Master's Thesis, University of Groningen, 1-57. Available at; http://www.vdmeeer.net/wp-content/uploads/2013/09/MscThesis_HugoSand_SovereignCDSspreads-final.pdf.

- Tsong, C. C., Lee, C. F., Tsai, L. J. ve Hu, T. C. (2016), "The Fourier Approximation and Testing for the Null of Cointegration", *Empirical Economics*, 51(3), 1085-1113.
- Turguttopbaş, N. (2013), "Sovereign Credit Risk and Credit Default Swap Spread Reflections", *International Review of Economics and Management*, 1(1), 122-145.
- Yuan, C. ve Pongsiri, T.J. (2015), "Fiscal Austerity, Growth Prospects and Sovereign CDS Spreads: The Eurozone and beyond", *International Economics*, 141, 50-79.
- Yılanıcı, V. (2017), "Analyzing the Relationship between Oil Prices and Economic Growth: A Fourier Approach", *Econometrics and Statistics*, 27 (2), 51-67.

MİLENYUMDA BRICS-MT ÜLKELERİNİN SAĞLIK HARCAMALARI PERFORMANSI: YILLARA GÖRE KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

HEALTH EXPENDITURES PERFORMANCE OF BRICS-MT COUNTRIES IN MILLENNIUM: A COMPARATIVE ANALYSIS BY YEARS

Gülnur İLGÜN*
Murat KONCA**
Cuma ÇAKMAK***

Öz

Artan sağlık harcamaları, ülke ekonomileri ve sağlık sistemleri içerisinde önemli bir yer teşkil etmektedir. Sağlık harcamalarının sağlık sonuçlarının önemli bir belirleyicisi olmasından dolayı ülkeler, sağlık harcamalarını verimli bir şekilde kullanarak önemli sağlık sonuçları elde etmek ve vatandaşlarının sağlık statülerinde iyileştirmeler gerçekleştirmeyi arzu etmektedir. Bu bağlamda, etkin sağlık harcamasına ulaşmak tüm ülkelerin temel amaçları arasında gösterilmektedir. Bu çalışmada BRICS-MT (Brezilya, Rusya, Hindistan, Çin, Güney Afrika, Meksika ve Türkiye) ülkelerinin sağlık harcamalarının verimliliği 2000-2015 yıllarını kapsama alarak, üç girdi ve iki çıktı değişkeni yardımıyla ve Malmquist Toplam Faktör Verimliliği Endeksi (MTPF) kullanılarak ortaya konulmuştur. MTPF Endeksi, girdi odaklı (input oriented) ölçeğe göre sabit getiri (CRS-Constant Return to Scale) modeli kullanılmıştır. Araştırma kapsamında yapılan analize göre; 2000-2005 döneminde 2; 2005-2010 döneminde 3 ve 2010-2015 döneminde 4 ülkenin verimsiz olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sağlık Harcamaları, BRICS-MT Ülkeleri, Malmquist Toplam Faktör Verimliliği Analizi (MTPF).

ABSTRACT

Increasing health expenditures constitute an important part of national economies and health systems. As health expenditures are an important determinant of health outcomes, countries want to achieve significant health outcomes and improve their citizens' health statuses by using health expenditures efficiently. In this context, achieving efficiency in health expenditures is among the main objectives of all countries. In this study, the efficiency

* Arş. Gör., Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sağlık Yönetimi Bölümü, gulnurharmanci@hacettepe.edu.tr, Orcid: 0000-0003-0128-4001.

** Arş. Gör., Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sağlık Yönetimi Bölümü, konca71@gmail.com, Orcid: 0000-0002-6830-8090.

*** Arş. Gör., Dicle Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sağlık Yönetimi Bölümü, cumacakmak@hacettepe.edu.tr, Orcid: 0000-0002-4409-9669.

of the health expenditures of BRICS-MT (Brazil, Russia, India, China, South Africa, Mexico and Turkey) countries in the 2000-2015 period was found out via Malmquist Total Factor Productivity Analysis (MTFP) with three inputs and two output variables. Input oriented constant return to scale model was adopted in the MTFP Index. According to the results, two countries were inefficient in the 2000-2005 period; three countries were inefficient in the 2005-2010 period; and four countries were inefficient in the 2010-2015 period.

Keywords: Health Expenditures, BRICS-MT Countries, Malmquist Total Factor Productivity Analysis (MTFP).

GİRİŞ

Belirli hizmetleri sağlamak için kullanılan kaynaklar, girdiler ve çıktılar verimlilik ölçümlerinde karşılaştırmalar yapmada sıklıkla kullanılmaktadır. Bu karşılaştırmalar yoluyla verimlilik sınırları tahmin edilebilir ve verimsiz durumlar tespit edilebilir (Afonso ve St Aubyn, 2004: 3). Kaynakların etkin ve verimli kullanılması hükümetlerin öncelikli konuları arasında yer almaktadır. Verimlilik konusu tüm sektörler açısından önemli bir konu olmakla birlikte sağlık sistemleri ve sağlık harcamaları açısından da önemlidir.

Sağlık sistemlerinin performansı ile ilgili tartışmalar incelendiğinde, bu tartışmaların merkezinde sağlık harcamalarının olduğu görülmektedir. Çünkü sağlık sistemlerinin finansal sürdürülebilirliği, ülkeler açısından önemli bir konudur (Thomson vd., 2009: 1). Sağlık sistemlerinin finansal sürdürülebilirlik sorunu yaşamaması için minimum finansal girdi ile işlevini etkin bir şekilde sürdürmesi, yani harcama verimliliğini sağlaması gerekmektedir (Leighton, 1995: 7; Lafond, 1995: 1).

Literatür incelendiğinde, sağlık harcamalarının gelirle birlikte gelir dışı bazı belirleyicilerinin de olduğu ortaya konulmaktadır. Örneğin, bazı çalışmalarda sağlık statüsünün önemli belirleyicisinin gelir seviyesi olduğu ifade edilirken (Kleiman, 1974: 66; Newhouse, 1977: 115); diğer bazı çalışmalarda eğitim, nüfusun yaş yapısı gibi gelir dışı faktörlerin de sağlık harcamalarında etkili olduğu belirlenmiştir (Leu, 1986: 41; Culyer, 1988: 110).

Ülke sağlık sistemleri incelendiğinde, benzer gelir seviyelerine ve sosyo-demografik özelliklere sahip bazı ülkelerin birbirinden çok farklı sağlık çıktıları elde ettikleri görülmektedir. Gelir ve sosyo-demografik özellikleri birbirine yakın bazı ülkelerin sağlık sonuçları arasında farklılıkların olması, bu ülkelerin sağlık

sistemlerinin performansı ile açıklanabilir. Sağlık sistemlerinin tasarımları, içerikleri ve yönetimlerindeki farklılıklar farklı sağlık sonuçlarının ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Dolayısıyla, ülkelerin karar verme mekanizmalarında rol alanların, kendi ülkeleri ile benzer diğer ülkeler arasındaki sağlık sistemi performansı farklılığını ölçmeleri ve bu performansı etkileyen faktörleri ortaya koymaları; buna bağlı olarak da daha iyi sonuçlar verecek politikaları benimsemeleri mümkün olacaktır. Sağlık sistemlerinin performansı ile ilgili elde edilecek karşılaştırılabilir ve anlamlı bilgiler, ulusal ve uluslararası düzeyde uygulanacak sağlık politikalarının bilimsel temelini güçlendirebilecektir (Murray ve Frenk, 2000: 717).

Sağlık sistemlerinde performans ölçümlerinin benzer sosyoekonomik özelliklere sahip ülkeler arasında yapılmasının temel nedenleri olarak, benzer özelliklere sahip ülkelerin benzer sağlık düzeylerini elde edememe nedenlerini sorgulama ve sağlık sisteminin eksiklerini ortaya koyarak düzeltici önlemler almaya çalışma sayılabilir. Sağlık sistemlerinin performansını değerlendirirken benzer ülkelerle yıllara göre karşılaştırmalar yapmak da performans ölçümünün bir başka nedeni olarak belirtilebilir (De Silva, 2000: 2).

Bu bağlamda, bu çalışmada benzer sosyoekonomik göstergelere sahip BRICS- MT (Brezilya, Rusya, Hindistan, Çin, Güney Afrika, Meksika ve Türkiye) ülkelerinin sağlık harcamaları verimliliğini karşılaştırılmak amaçlanmıştır. Sağlık harcamaları üzerinden BRICS-MT ülkelerinin sağlık performansının kıyaslanabilir bir şekilde değerlendirilmesi, bu ülkelerin sağlık harcamalarındaki verimsizliklerin ortaya konulmasında ve düzeltici önlemlerin alınması noktasında karar vericilere önemli bilgiler sağlayabilecektir.

Bu kapsamda çalışmanın birinci bölümünde araştırmanın yöntemine, ikinci bölümünde bulgularına, son bölümünde ise tartışma ve sonuçlarına yer verilmiştir.

1. YÖNTEM

Bu çalışmada analiz yöntemi olarak girdi odaklı (input oriented) ölçeğe göre sabit getirili (constant return to scale) Malmquist Toplam Faktör Verimliliği Analizi'nden (MTFP) faydalanılmıştır. Çalışmanın girdi odaklı olmasının nedeni, sağlık sistemlerinde çıktıların planlanmasının ve kontrolünün zor olmasına bağlı olarak yöneticilerin girdiler üzerindeki kontrolünün daha fazla olmasıdır. Bu sebeple, sağlık hizmetleri ile ilgili verimlilik çalışmalarında çoğunlukla girdi yönelimli modeller benimsenmektedir (Chern ve Wan 2000: 163; Sherman ve

Zhu, 2006: 203; Özcan 2014: 23). Ölçeğe göre sabit getirili modelin seçilme sebebi ise ölçeğe göre değişken getirili modellerde MTFP endeksi skorlarında hata çıkma olasılığının var olmasıdır (Grifell-tatje ve Lovell, 1996: 1287; Hoff, 2006: 893).

MTFP, ilk olarak Sten Malmquist (1953) tarafından önerilmiş bir yöntem olmakla birlikte, Caves, Christensen ve Diewert (1982a: 1395-1411; 1982b: 73-81) tarafından veri zarflama analizi (VZA) tabanlı bir parametrik olmayan tekniğe dönüştürülmüştür. MTFP, karar verme birimlerinin (bu çalışmada BRICS-MT ülkeleri) iki zaman aralığındaki üretkenlik değişimlerini ortaya koyan parametrik olmayan bir analiz tekniğidir. MTFP skoru, teknik etkinlik değişimi (TED) ile teknolojik etkinlik değişimi (TD) skorlarının çarpımı sonucu elde edilir. Bu etkinlik skorlarından TED teknik etkinlik değişimini göstermektedir. Sağlık hizmetleri özelinde TED etkinlik skoru; bilginin yaygınlığının, piyasadaki rekabetin, maliyet yapısının ve sağlık sistemlerinin işlevlerinin verimlilik üzerindeki etkisini ortaya koymaktadır. TD ise teknolojik değişimi göstermektedir. Sağlık hizmetleri özelinde bakıldığında TD etkinlik skoru; teknolojik gelişmelerin, tanı-teşhis-tedavide yeni ilaç-araç-gereç ve malzemelerin kullanılmasının, yeni hasta bakım yöntemlerinin ve reformlar sonucu oluşturulan yeni örgüt yapısının verimlilik üzerindeki etkisini ortaya koymaktadır (Chowdhury vd., 2011: 722-723; Roh vd., 2011: 8).

TED, TD ve MTFP açısından iki dönem arasındaki etkinlik değişimini belirleyen sınır 1'dir. İlgili etkinliğin 1'den büyük olması etkinlik seviyesinde ilerlemeyi, 1'den küçük olması gerilemeyi ve 1'e eşit olması ise durağanlığı göstermektedir. MTFP endeksinin ölçeğe göre sabit getirili modeline ait matematiksel formülasyon aşağıda sunulmaktadır. Aşağıdaki formüllerde; t+1 döneminde t dönemine kıyasla gerçekleşen TED, TD ve MFTV değişimi formüle edilmektedir (Caves vd., 1982a: 1395-1411; Caves vd., 1982b: 73-81):

$$TED = \frac{D^{t+1}(x_0^{t+1}, y_0^{t+1})}{D^t(x_0^t, y_0^t)}$$

$$TD = \sqrt{\left(\frac{D^t(x_0^{t+1}, y_0^{t+1})}{D^t(x_0^t, y_0^t)}\right) \times \left(\frac{D^{t+1}(x_0^{t+1}, y_0^{t+1})}{D^{t+1}(x_0^t, y_0^t)}\right)}$$

$$MTFP = TED \times TD$$

MTFP Endeks çalışmaları, VZA için gerekli ön şartları sağlamalıdır. VZA gibi parametrik olmayan bir yöntem olan MTFP Endekste de sonuçların güvenilirliği toplam karar verme birimi sayısına (bu çalışmada BRICS-MT ülkeleri) duyarlıdır. Bu konuda benimsenen iki temel yaklaşım mevcuttur; bunlardan birincisine göre, analiz sonuçlarının güvenilir olabilmesi için karar verme birim sayısının, çalışmada kullanılan girdi ve çıktı değişkenlerinin sayısının 2 katından fazla olması gerekmektedir (Vassiloglou ve Giokas, 1990: 592). İkinci yaklaşıma göre ise karar verme birim sayısı, çalışmada kullanılan girdi ve çıktı değişkenlerinin sayılarının toplamından fazla olmalıdır (Sherman, 1984: 1-25). Bu çalışma, söz konusu yaklaşımlardan ikincisini sağlamaktadır. Bu çalışmada, 3 girdi ve 2 çıktı değişkeni kullanılmıştır ve çalışmada 7 karar verme birimi mevcuttur. VZA'nın, dolayısıyla MTFP Endeksin diğer önemli ön şartı ise, girdi değişkenleri arasında yüksek düzeyli bir korelasyon olmamasıdır (Atılğan ve Söylemez, 2016: 71).

Çalışmanın girdi değişkenleri BRICS-MT ülkelerine ait olup Dünya Bankası veri tabanından alınmıştır (World Bank, 2018). İlgili veriler Tablo 1'de sunulmuştur. Çalışmanın analizleri DEASOLVER-13 Programı ile gerçekleştirilmiştir.

Tablo 1. Çalışmada Kullanılan Girdi ve Çıktı Değişkenleri ve Tanımları

Değişkenler	Açıklama	Kısaltması
Girdi Değişkenleri		
Kişi Başına Düşen Kamu Sağlık Harcaması (Public Health Expenditure)	Yatırım harcamaları hariç, Dolar bazında kişi başına düşen, vergiler ve zorunlu sigorta primleri ile finanse edilen sağlık harcamalarıdır (1 yıl içinde)	PHE
Kişi Başına Düşen Özel Sağlık Harcaması (Voluntary Health Expenditure)	Dolar bazında kişi başına düşen ve özel sigorta primleri, bağışlar, kâr amacı gütmeyen kurumların harcamaları, vs.. ile finanse edilen sağlık harcamalarıdır (1 yıl içinde)	VHE
Kişi Başına Düşen Cepten Sağlık Harcaması (Out of Pocket Expenditure)	Dolar bazında kişi başına düşen cepten yapılan sağlık harcamalarıdır (1 yıl içinde)	OPHE
Çıktı Değişkenleri		
Doğumda Beklenen Yaşam Süresi (Life Expectancy at Birth)	Yeni doğan birinin doğumda beklediği ortalama yaşam süresidir	LEB
Bebek Ölüm Hızı (Tersi) (1/Infant Mortality Rate)	1 yaş altı ölen bebek sayısının 1.000 canlı doğan bebeğe oranıdır (1 yıl içinde)	IMR

Kaynak: World Bank, 2018.

Sağlık harcamaları; kamu, cepten ve özel sağlık harcamaları olmak üzere üç grupta toplanabilir. Bu çalışma, kapsamı gereği sağlık harcamalarının performansını değerlendirdiğinden çalışmanın analiz kısmına BRICS-MT ülkelerine

ilişkin söz konusu değişkenler dâhil edilmiştir. Literatürde bahsi geçen değişkenler ile yapılmış olan farklı çalışmalar da mevcuttur. Buna göre OECD ülkeleri üzerinde 1993-1997 dönemine ilişkin verilerin kullanıldığı bir çalışmada Meksika (0,96) ve Türkiye'nin (0,96) MTFP Endeksine göre verimli olmadıkları tespit edilmiştir (Spinks ve Hollingsworth 2009: 422). 29 OECD ülkesi üzerinde yapılmış olan başka bir çalışmada da Meksika (0,93) ve Türkiye'nin (0,92) verimlilik gerilemesi yaşadığı tespit edilmiştir (Kaya Samut ve Cafri'nin 2016: 123-124). 79 ülkeye ait veriler kullanılarak yapılmış olan diğer bir çalışmada da bahsi geçen çalışmalara benzer olarak Meksika, Türkiye, Güney Afrika ve Hindistan'ın MTFP Endeks skorunun 1'in altında olduğu ortaya konulmuştur (Moreno-Serraa ve Smith 2012: 17-20). 34 OECD ülkesine ait 12 yıllık veri ile gerçekleştirilen başka bir çalışmada ise yukarıda bahsi geçen çalışmalardan farklı olarak Meksika (1,01) ve Türkiye (1,13), MTFP Endeks skoru açısından ilerleme göstermiştir (Özcan ve Khushalani 2017: 338-339). Son olarak BRICS ülkelerinin sağlık harcamalarının verimliliğini belirlemek amaçlı yapılmış olan bir diğer çalışmada da Brezilya, Hindistan ve Çin'in verimli olduğu; Rusya ve Güney Afrika'nın ise verimsiz olduğu tespit edilmiştir (Artan vd., 2017: 22). Görüldüğü gibi, MTFP Endeks çalışmalarında, kullanılan değişkenlere, yıllara ve karşılaştırılan ülke gruplarına göre farklı skorlar elde edilmektedir. Bu durum, MTFP Endeksin doğasından kaynaklanmaktadır zira MTFP Endeks, karşılaştırılan karar verme birimlerinin birbirlerine göre nispi verimliliğini göstermektedir.

2. BULGULAR

Çalışma kapsamında analize dâhil edilen ülkelere ve değişkenlere ilişkin tanımlayıcı istatistikler Tablo 2'de sunulmaktadır.

Tablo 2. BRICS-MT Ülkelerine Ait Tanımlayıcı İstatistikler (2000-2015 yılları arası)

Ülkeler		OPHE	PHE	VHE	LEB	IMR
Brezilya	Ort.	330,87	452,74	267,18	72,81	20,80
	Ss.	46,95	120,56	104,27	2,26	7,23
Çin	Ort.	157,36	198,88	35,37	74,32	18,30
	Ss.	46,95	120,56	104,27	2,26	7,23

Ülkeler		OPHE	PHE	VHE	LEB	IMR
Hindistan	Ort.	99,62	34,64	12,37	65,52	50,75
	Ss.	38,16	19,57	7,00	2,49	13,51
Meksika	Ort.	392,85	381,86	39,14	75,69	16,93
	Ss.	27,22	119,80	22,48	1,09	4,22
Rusya	Ort.	315,86	549,83	39,25	67,76	11,18
	Ss.	164,08	263,85	4,43	2,77	4,09
Türkiye	Ort.	137,92	553,17	46,81	73,04	20,75
	Ss.	32,67	213,34	2,68	2,36	8,80
Güney Afrika	Ort.	78,75	375,38	340,07	56,70	43,58
	Ss.	4,19	175,46	56,02	3,90	10,15

Tablo 2’de BRICS-MT ülkelerine ilişkin verilmiş olan tanımlayıcı istatistiklere göre OPHE değişkeni açısından Meksika’nın 3,92 ($\pm 27,22$) değer ile en yüksek, Güney Afrika’nın (78,75 $\pm 4,19$) ise en düşük değere sahip ülke olduğu bulunmuştur. Ülke ortalamaları kalan diğer değişkenler açısından karşılaştırıldığında PHE değeri en yüksek ülkenin Türkiye (553,17 $\pm 213,34$), VHE değeri en yüksek ülkenin Güney Afrika (340,07 $\pm 56,02$), LEB değeri en yüksek ülkenin Meksika (75,69 $\pm 1,09$) ve son olarak IMR değişkeni en yüksek olan ülkenin ise Hindistan (50,75 $\pm 13,51$) olduğu saptanmıştır.

Tablo 3. Çalışmada Kullanılan Değişkenler Arasındaki Korelasyon

2000 Yılı						2005 Yılı					
	OPHE	PHE	VHE	LEB	IMR		OPHE	PHE	VHE	LEB	IMR
OPHE	1					OPHE	1				
PHE	0,49	1				PHE	0,50	1			
VHE	-0,10	0,24	1			VHE	-0,09	0,30	1		
LEB	0,61	0,24	-0,62	1		LEB	0,59	0,10	-0,65	1	
IMR	0,52	0,51	-0,34	0,46	1	IMR	0,49	0,49	-0,39	0,46	1
2010 Yılı						2015 Yılı					
	OPHE	PHE	VHE	LEB	IMR		OPHE	PHE	VHE	LEB	IMR
OPHE	1					OPHE	1				
PHE	0,45	1				PHE	0,43	1			
VHE	-0,12	0,20	1			VHE	-0,19	0,12	1		
LEB	0,53	0,09	-0,52	1		LEB	0,52	0,20	-0,42	1	
IMR	0,72	0,55	-0,37	0,51	1	IMR	0,71	0,66	-0,44	0,58	1

Tablo 3'e göre 2000 yılı için araştırma kapsamında kullanılan değişkenlerin birbirleri ile olan ilişki katsayılarını -0,10 ile -0,62 arasında değer aldığı görülmüştür. 2005 yılı için ilgili değişkenler arası korelasyon değerleri incelendiğinde ise en düşük korelasyona ($r=-0,09$) sahip değişkenlerin VHE ile OPHE olduğu, en yüksek ilişki katsayısına sahip değişkenlerin ($r=-0,65$) ise LEB ile VHE olduğu bulunmuştur. Aynı şekilde 2010 yılı için değişkenler arası korelasyon katsayılarının 0,09 – 0,72 arasında olduğu bulgulanmıştır. Son olarak 2015 yılı için değişkenler arası ilişki katsayıları değerlendirildiğinde VHE ile PHE arasındaki korelasyon katsayısının ($r=12$) en düşük olduğu, IMR ile OPHE arasındaki katsayının ($r=0,71$) ise en yüksek değer olduğu saptanmıştır. Buradan hareketle değişkenler arası elde edilen korelasyon katsayılarının yüksek olmadığı, dolayısıyla da araştırmada kullanılan tüm değişkenlerin analize uygun olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Tablo 4. Malmquist TFP Endex Sonuçları (Beşer Yıllık Dönemler İçin)

Ülkeler	2000=>2005			2005=>2010			2010=>2015		
	TED	TD	MTFP	TED	TD	MTFP	TED	TD	MTFP
Brezilya	1,0110	1,1690	1,1818	1,3004	0,8154	1,0604	1,2782	0,7557	0,9660
Çin	1,0916	1,1584	1,2645	1,0592	0,8752	0,9270	1,0196	0,7935	0,8091
Hindistan	1,0924	0,9524	1,0404	1,2546	0,6510	0,8167	1,1839	0,6337	0,7502
Meksika	0,9326	1,2464	1,1624	0,4843	1,0635	0,5150	1,2452	0,7752	0,9652
Rusya	0,9885	1,4301	1,4137	1,1352	1,0844	1,2310	1,1879	0,9474	1,1254
Türkiye	0,4523	1,1229	0,5079	1,3562	0,9245	1,2539	1,7604	0,7505	1,3212
Güney Afrika	0,9183	1,0069	0,9246	3,1957	0,9210	2,9433	1,1476	0,9174	1,0528
Ortalama	0,9267	1,1552	1,0708	1,3979	0,9050	1,2496	1,2604	0,7962	0,9986
Standart Sapma	0,2201	0,1572	0,2930	0,8448	0,1480	0,7891	0,2354	0,1066	0,1927
Minimum	0,4523	0,9524	0,5079	0,4843	0,6510	0,5150	1,0196	0,6337	0,7502
Maksimum	1,0924	1,4301	1,4137	3,1957	1,0844	2,9433	1,7604	0,9474	1,3212

Tablo 4'te, BRICS-MT ülkelerinin 2000-2015 yılları arasındaki sağlık harcamaları performansı, 5'er yıllık dönemler halinde sunulmaktadır. Buna göre 2000 yılından 2005 yılına geçilen dönemi için TED değerleri incelendiğinde en düşük değere sahip ülkenin Türkiye (0,4523), en yüksek değere sahip ülkenin

ise Çin (1,0916) olduğu sonucuna ulaşılmıştır. TD değerleri açısından ülkeler karşılaştırıldığında ise Hindistan'ın 0,9524 ile en düşük, Rusya'nın ise 1,4301 ile en yüksek değere sahip ülke olduğu tespit edilmiştir. Son olarak ülkelerin MTFP değerleri incelendiğinde Türkiye ve Güney Afrika'nın ilgili endeks açısından verimli olmadıkları, diğer ülkelerin ise verimli oldukları sonucuna ulaşılmıştır.

Tablo 4'e göre 2005'ten 2010'a geçen dönem için ülkeler TED değerleri açısından incelendiğinde verimli olmayan tek ülkenin 0,4843 değer ile Meksika olduğu görülmüştür. Bu durumun aksine TD değeri açısından ise Meksika'nın verimli olan iki ülkeden biri olduğu saptanmıştır. Ülkeler MTFP endeksi değerlerine göre karşılaştırıldığında, Brezilya, Rusya, Türkiye ve Güney Afrika'nın verimli; Çin, Hindistan ve Meksika'nın verimsiz olduğu tespit edilmiştir.

Ülkelerin 2010 yılından 2015 yılına geçtikleri dönem için TED, TD ve MTFP endeks değerleri incelendiğinde, ilgili dönem için ülkelerin hepsinin TED değerleri açısından verimli; TD değerleri açısından ise verimsiz oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Son olarak MTFP endeksi değerleri açısından ülkeler değerlendirildiğinde Rusya, Türkiye ve Güney Afrika'nın verimli, diğer ülkelerin ise verimsiz oldukları görülmüştür.

TARTIŞMA VE SONUÇ

Girdi odaklı çalışmalarda verimlilik, karar verme birimlerinin mevcut çıktılarını daha az girdilerle elde edebilme yetenekleridir (Charnes vd., 1981: 669). Bu çalışma da girdi odaklı yaklaşım benimsenerek benzer sosyoekonomik göstergelere sahip BRICS-MT ülkelerinin sağlık harcamaları verimliliği 5'er yıllık dönemler itibarıyla karşılaştırmak amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda MTFP Endeksten faydalanılmış ve 2000=>2005 döneminde sadece Türkiye ve Güney Afrika'nın bir gerileme gösterdiği tespit edilmiştir. Türkiye ve Güney Afrika'nın MTFP Endekste gerileme göstermesinde bu ülkelerin TED etkinlik skorları etkili olmuştur. Şöyle ki bahsi geçen dönemde söz konusu ülkelerin TD etkinlik skorları, 1'in üzerine çıkmış, yani bir ilerleme göstermiş ancak bu ilerleme TED etkinlik skorlarındaki gerilemeyi telafi edememiş ve buna bağlı olarak MTFP Endekste gerilemeye neden olmuştur. Buna göre, Türkiye ve Güney Afrika'nın 2000=>2005 döneminde sağlık harcamalarında işlevsel verimsizliğinin olduğu yani, bu ülkelerin çalışmanın kapsadığı dönemlerdeki sağlık çıktıları daha az sağlık harcaması yaparak da elde edebilecekleri düşünülmektedir.

Araştırmada ayrıca BRICS-MT ülkelerinin 2005=>2010 dönemindeki verimlilikleri MTFP Endeks kapsamında da incelenmiş ve bu dönemde 3 ülkenin (Çin, Hindistan ve Meksika) verimlilik gerilemesi yaşadığı saptanmıştır. Çin ve Hindistan'ın verimlilik gerilemesi yaşamasına TD etkinlik değerindeki gerileme neden olurken; Meksika'da, tam tersi, TED etkinlik değerindeki gerileme neden olmuştur. Türkiye ve Güney Afrika özelinde 2000=>2005 dönemine ait olarak yapılan yorumlar, 2005=>2010 dönemi özelinde Meksika için yapılabilir. Çin ve Hindistan'ın 2005=>2010 döneminde yaşadığı verimlilik gerilemesi ise, tedavide yeni ilaç-araç-gereç ve malzemeler ile yeni teknolojiler için yapılan harcamalardaki verimsizlikten kaynaklanabileceği ön görülmektedir.

Araştırma kapsamında yapılan analiz neticesinde, BRICS-MT ülkelerine ilişkin 2010=>2015 dönemi için elde edilmiş olan MTFP Endeks değerleri incelendiğinde, 4 ülkenin (Brezilya, Çin, Hindistan ve Meksika) verimlilik gerilemesi yaşadığı tespit edilmiştir. Bu dönemde tüm BRICS-MT ülkelerinin, TD etkinlik değerinde gerileme ve TED etkinlik değerinde ilerleme gösterdiği saptanmıştır. Rusya Federasyonu, Türkiye ve Güney Afrika'nın TED etkinlik değerinde gösterdiği ilerleme, TD etkinlik skorundaki kayıpları telafi ederek bu ülkelerin MTFV Endeks skorunu 1'in üzerine taşımıştır. Ancak, Brezilya, Çin, Hindistan ve Meksika'nın TED etkinlik değerinde sergilediği olumlu performans, TD etkinlik değerindeki verimlilik kaybını telafi etmeye yetmemiş ve bu sebeple bu ülkelerin MTFP Endeks değeri 1'in altında kalmış, yani bu ülkeler verimlilik bakımından gerileme yaşamıştır.

Bu çalışmada elde edilen MTFP Endeks skorlarına BRICS-MT ülkelerinin sağlık harcamaları verileri girdi; LEB ve IMR verileri çıktı olarak kullanılarak ulaşılmıştır. Farklı girdi ve çıktıların kullanıldığı başka çalışmalarda bu çalışmadan farklı sonuçların elde edilebileceği göz önünde bulundurulmalıdır. Çalışmada sadece üç dönemlik (2000-2005, 2005-2010 ve 2010-2015) harcama verilerinin kullanılmış olması bu çalışmanın kısıtlılığını oluşturmaktadır. Bununla birlikte, BRICS-MT ülkeleri gibi homojen özelliklere sahip ülkeler üzerinde yapılmış olan bu çalışmanın, söz konusu ülkeler için sağlık harcamalarının planlanmasında yol gösterici olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Afonso, António, St Aubyn, Miguel (2004), "Non-parametric Approaches to Education and Health Expenditure Efficiency in OECD Countries", ISEG-UTL Economics Working Paper No. 1/2004/DE/CISEP/UECE. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=498383>
- Artan, Seyfettin, Hayaloğlu, Pınar, Demirel, Selim Koray (2017), "BRICS Ülkelerinde Kamu Sağlık Harcamaları Etkinliğinin Belirleyicileri", SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi, 7(1): 9-30.
- Atılğan, Yasemin K, Söylemez, Arslan (2016), "Robust Coplot: Veri Zarflama Analizi Sonuçlarının Grafiksel Gösterimi İçin Bir Yaklaşım", İstatistikçiler Dergisi: İstatistik ve Aktüerya, 9(2): 66-78.
- Caves, Douglas W., Christensen, Laurits R., Diewert, W. Erwin (1982a), "The Economic Theory of Index Numbers and the Measurement of Input, Output, and Productivity", *Econometrica*, 50: 1393-1414.
- Caves, Douglas, W, Laurits, R, Christensen, W, Erwin, Diewert (1982b), "Multilateral comparisons of Output, Input, and Productivity Using Superlative Index Numbers" *The Economic Journal*, 92(365): 73-86.
- Charnes, Abraham, Cooper William W, Rhodes Edwardo (1981), Evaluating Program and Managerial Efficiency: An Application of Data Envelopment Analysis to Program Follow Through. *Management Science*, 27(6): 668-697.
- Chern, Jin-Yuan, Thomas, TH Wan (2000), "The Impact of the Prospective Payment System on the Technical Efficiency of Hospitals", *Journal of Medical Systems*, 24: 159-172.
- Chowdhury, Hedayet, Walter, Wodchis, Audrey, Laporte (2011), "Efficiency and Technological Change in Health Care Services in Ontario: An Application of Malmquist Productivity Index with Bootstrapping", *International Journal of Productivity and Performance Management*, 60(7): 721-745.
- Culyer, Anthony, J (1988), Health Care Expenditures in Canada: Myth and Reality, Past and Future (No. 82), Canadian Tax Foundation.
- De Silva, Amala, Valentine, Nicole (2000), A Framework for Measuring Responsiveness, Geneva: World Health Organization.

- Griffell-Tatjw, Emili, Knox Lovell, CA (1996), "Deregulation and Productivity Decline: The Case of Spanish Savings Banks", *European Economic Review*, 40(6): 1281-1303.
- Hoff, Ayoe (2006), "Bootstrapping Malmquist Indices for Danish Seiners in the North Sea and Skagerrak", *Journal of Applied Statistics*, 33(9): 891-907.
- Kleiman, Ephraim (1974), *The Determinants of National Outlay on Health*, in the *Economics of Health and Medical Care* (pp. 66-88), Palgrave Macmillan, London.
- LaFond, Anne (1995), *Sustaining Primary Health Care*, London: Earthscan Publications Limited.
- Leighton, Charlotte (1995), "22 Policy Questions About Health Care Financing in Africa", <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.583.7510&rep=rep1&type=pdf> (Erişim Tarihi: 06.11.2018).
- Leu, Robert E (1986), *Public and Private Health Services: Complementarities and Conflicts*, içinde: *The Public-Private Mix and International Health Care Cost*, Basil Blackwell, Oxford.
- Malmquist, Sten (1953), "Index Numbers and Indifference Surfaces", *Trabajos de Estadística*, 4(2): 209-242.
- Moreno-Serraa, Rodrigo, Smith, Peter, Savedoff, David, D. F, Jamison, Dean (2012), *An Exploratory Application of Data Envelopment Analysis to the Efficiency of Health Service Coverage and Access*, Results for Development Institute.
- Murray, Christopher, J. L, Julio, Frenk (2000), "A Framework for Assessing the Performance of Health Systems", *Bulletin of the World Health Organization*, 78: 717-731.
- Newhouse, Joseph, P (1977), "Medical-care Expenditure: A Cross-National Survey", *The Journal of Human Resources*, 12(1): 115-125.
- Özcan, Yasar, A, Jaya, Khushalani (2017), "Assessing Efficiency of Public Health and Medical Care Provision in OECD Countries After A Decade of Reform", *Central European Journal of Operations Research*, 25(2): 325-343

- Özcan, Yaşar, A. (2014), *Health Care Benchmarking and Performance Evaluation*, International Series in Operations Research & Management Science, USA: Springer.
- Roh, Chul-Young, Changsuh, Park, Moon, M. Jae (2011), "Economic Performances of U.S. Non-profit Hospitals Using the Malmquist Productivity Change Index", *Journal of Management and Marketing Research*, 8(1): 1-16.
- Samut, Pınar Kaya, Cagri Reyhan (2016), *Analysis of the Efficiency Determinants of Health Systems in OECD Countries By DEA and Panel Tobit*, *Social Indicators Research*, 129(1): 113-132.
- Sherman, H. David (1984), "Data Envelopment Analysis as a New Managerial Audit Methodology- Test and Evaluation", *Auditing: A Journal of Practice and Theory*, 4: 35-53.
- Sherman, H. David, Zhu, Joe (2006), *Service Productivity Management: Improving Service Performance Using Data Envelopment Analysis (DEA)*, USA: Springer.
- Spinks, Jean, Bruce, Hollingsworth (2009), "Cross-Country Comparisons of Technical Efficiency of Health Production: A Demonstration of Pitfalls", *Applied Economics*, 41(4): 417-427
- Thomson, Sarah, Foubister, Tom, Figueras, Josep, Kutzin, Joseph, Permanand, Govin, Bryndova, Lucie (2009), *Addressing Financial Sustainability in Health Systems*, Copenhagen: WHO.
- Vassiloglou, Myrto, Demetrios, Giokas (1990), "A Study of the Relative Efficiency of Bank Branches: An Application of Data Envelopment Analysis", *Journal of Operational Research Society*, 41: 591-597.
- World Bank (2018), *Health Data*, <https://data.worldbank.org/topic/health> (Erişim Tarihi: 15.12.2018).

BÜTÇE HAKKI KAPSAMINDA TÜRKİYE’DE ÖDENEK AKTARMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

ASSESSMENT OF BUDGETARY VIREMENTS IN THE CONTEXT OF THE POWER OF THE PURSE IN TURKEY

Halis KIRAL*
Tekin AKDEMİR**

ÖZ

Bütçe hakkının yasama organına ait olması, bütçenin hazırlanma, onaylanma, yürürlüğe girme ve denetim sürecini kapsamakta ve harcamalar için ödenek tahsis edildikten sonra bütçenin yasama organının onayladığı şekliyle uygulanmasını gerektirmektedir. Bu açıdan bakıldığında, yürütmenin ödenek aktarma işlemleri yoluyla bütçede yıl içinde değişiklik yapması yürütmeye bütçe uygulamalarında esneklik sağlamakla birlikte, bu işlemlerin sınırları tam çizilmeden sıklıkla başvurulmuş bir mekanizma haline dönüşmesi, ödeneklerin verilmiş amacı dışında kullanılmasına ve yasanın bütçe hakkının zedelenmesine yol açabilmektedir. Bu durum ise yürütmeyi onaylanan bütçe dışında kaynak tahsisi tercihlerine yöneltmekte ve bütçenin takibini zorlaştırmaktadır. Ödenek aktarmalarının bütçe hakkı üzerinde neden olduğu olumsuz etkilerin giderilmesi için yürütmenin ödenek aktarmaları konusunda bir takım sınırlamalara tabi tutulması gerekmektedir. Bu çalışmada, ödenek aktarma işlemlerinin bütçe hakkı çerçevesinde değerlendirilmesi ve yürütmenin ödenek aktarmaları konusunda kullanabileceği yetkinin sınırlarının belirlenmesi amaçlanmıştır.

Anahtar Kavramlar: Aktarma, Ödenek, Bütçe Hakkı, Bütçe Uygulaması.

ABSTRACT

The fact that the power of the purse is attributed to the legislative body includes the processes of preparation, approval, execution, and audit of the budget and requires the implementation of the budget as approved by the legislative body after the appropriation for the expenditures is allocated. From this perspective, while the changes made by the executive body in the budget throughout the year via budget virements provide flexibility to the executive body in the budget implementation, if these transactions turn into a frequently used mechanism without clearly set limits, this may lead to the misuse of the appropriations and weaken the parliament's power of the purse. This directs the executive to resource allocation preferences rather than approved budget and makes the surveillance over the budget difficult. In order to eliminate the negative effects caused by budget virements on

* Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ekonomi Bölümü, halis.kiral@asbu.edu.tr, Orcid: 0000-0001-7022-872X.

** Prof. Dr., Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü, takdemir@ybu.edu.tr, Orcid: 0000-0003-2761-163X.

uygulamasında sahip olduğu esnekliği artırması ve ona bütçe kaynak tahsisinden kaynaklanan kısıtlamaları aşma olanağı vermesidir. Ancak, söz konusu ödeneklerin kullanım yöntemleri ve bütçe büyüklüğüne etkisi birbirinden farklıdır. Şöyle ki, yedek ödenek; Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmeyen hizmetlerin finansman ihtiyacının karşılanması için tesis edilmiş olup, yürütme organına bütçe uygulaması esnasında esneklik kazandırmayı amaçlamaktadır (İpek, 2017: 90). Bütçe ile tahsis edilen ödeneklerin mali yıl içinde kurumların ilave ödenek talebini karşılamaya yetmediği durumlarda ödenek üstü harcama ihtiyacı doğmakta ve bu ihtiyaç yıl içerisinde tamamlayıcı ödenek mekanizması ile karşılanmaktadır. 5018 sayılı Kanun’un 20. maddesinde kamu idarelerinin bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamayacağı ifade edilmesine karşın, uygulamada Bütçe Kanunu’na konulan hükümlerle ödenek üstü harcama yapılabilmesi olanağı doğabilmektedir. Örneğin, 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ile Cumhurbaşkanına genel bütçe ödeneklerinin yüzde 10’unu aşmamak kaydıyla; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01), (02), (03), (05), (06), (07), (08) ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekleri kamu idareleri bütçeleri arasında veya Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine aktarma yetkisi verilmiştir¹. Geçmiş yıllarda da verilen bu ve benzeri yetkiler ile, mali yıl içinde I ve II sayılı cetvellerde yer alan idarelerin ekonomik kodlarındaki ödeneklerinden (faiz giderleri ödeneği hariç) yedek ödeneğe aktarma yapılmaktadır. Yedek ödeneğe yapılan bu aktarmalar sonucunda “Personel Giderleri” ile “Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” tertiplerinde yer alan ödeneklerin yetersiz kalması halinde kurumlar bu ödeneklerle sınırlı olmak üzere ödenek üstü harcama yapmaktadır. Tamamlayıcı ödenek olarak ifade edilen bu uygulama ile mali yıl içerisinde ödenek üstü harcama fiili olarak gerçekleşmekte ve Kesin Hesap Kanunu’nun onaylanması ile bu ödeneklerin harcanması hukuki meşruiyet kazanmaktadır. Böylece, ödenek üstü harcama için ek bütçe kanunu çıkarılması ihtiyacı doğmamaktadır (Dedeoğlu, 2016: 2; Yükseler, 2012: 1-4). Ödenek aktarması ise ödeneği fazla olan bütçenin bir tertibinden ödeneği eksik olan bir başka tertibine yapılan ödenek devri ile gerçekleşmektedir. Ödenek aktarmaları, bütçe uygulaması esnasında ödeneklerde değişiklik yapabilme imkanı sağlayarak değişen önceliklerin finanse edilmesine imkan sağlamakta ve karar alıcıların sınırlı da olsa bütçe ödeneklerinin kullanımında esnekliğe sahip olmasına yol açmaktadır (Wanna vd., 2010: 7).

¹ Bu yetki 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve öncesinde Maliye Bakanlığına verilmiştir.

Yukarıda kısaca özelliklerine değinilen ödeneklerden tamamlayıcı ödenek, ödenek üstü harcama yapılabilmesine olanak sağlayarak bütçe ile tahsis edilen ödeneklerin toplamında ve dolayısıyla bütçe büyüklüğünde artışa yol açarken, yedek ödenek ve ödenek aktarması bütçe büyüklüğünden ziyade bütçenin ödeneklerinin dağılımında değişime yol açmaktadır. Bu yönüyle, tamamlayıcı ödeneğin (yedek ödenek ve ödenek aktarmasına oranla) bütçe disiplini bozucu etkisi daha fazla olabilmektedir. Ancak, aktarım mekanizmalarının sıkı kurallara bağlı olmaması, ödenek aktarma mekanizmaların olağan bütçe uygulama yöntemi haline gelerek amacının dışında kullanılmasına ve yasamanın bütçe hakkının aşınmasına neden olmaktadır. Bu durum ise yürütmeyi onaylanan bütçe dışında kaynak tahsisi tercihlerine yöneltmekte ve bütçenin takibini zorlaştırmaktadır.

Bu çalışmada, ödenek aktarma işlemlerinin bütçe hakkı çerçevesinde değerlendirilmesi ve yürütmenin ödenek aktarmaları konusunda kullanabileceği yetkinin sınırları incelenecektir. Bu amaçla, giriş bölümünün ardından çalışmanın birinci bölümünde ödenek aktarması kavramı tanımlandıktan sonra bu mekanizmanın gerekliliği ile bu mekanizmaya kurallara bağlı olmaksızın ve sıklıkla başvurulması durumunda karşılaşılabilecek muhtemel sorunlar değerlendirilecektir. Çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümünde ise sırasıyla seçilmiş OECD ülkeleri ile Türkiye’de ödenek aktarması uygulamalarına değinilecektir. Çalışmanın dördüncü bölümünde bütçe hakkı çerçevesinde Türkiye’de ödenek aktarımları konusu irdelenecek olup, son bölümde ise konuya ilişkin değerlendirme ve önerilere yer verilecektir.

1. ÖDENEK AKTARMA İŞLEMLERİ: TEORİK ÇERÇEVE

Ödenek aktarımı, bütçe kalemleri arasında ödenek transferlerini ifade etmektedir (Schiavo-Campo ve McFerson, 2008)². Bir başka tanımla ödenek aktarma, bakanlıklar, programlar, politika alanları, harcama kategorileri veya kalemleri (bütçe tertipleri) arasında bütçe kaynaklarının transferidir (Saxena ve Yläoutinen, 2016: 1). Ödenek aktarması, yalnızca harcamanın ekonomik niteliğini değiştiren bütçe kalemleri arasındaki aktarımı ifade eder (Tommasi, 2007: 320). Bu çerçevede ödenek aktarması, belirli bir amaç veya hizmet için tahsis edilen bir ödeneğin başka bir amaç ya da hizmete aktarılması veya bütçe yılı içerisinde bir harcama kalemi için tahsis edilen ödeneğin bir başka harcama kalemine aktarılma süreci olarak da tanımlanabilir (Chubb, 1952: 12).

² İngilizce’de virement kelimesinin karşılığı olarak kullanılan kavramın kökeni, Fransızca virer kelimesine dayanmakta ve söz konusu kelime nakletme, aktarma anlamına gelmektedir (Hines ve Edwards, 1959: 140).

Schick (2004: 7)’e göre ödenek aktarması, kanunların verdiği izin çerçevesinde onaylanan bütçe ödenekleri içinde ya da ödenekler arasında fonların aktarılmasını ifade ederken, Schiavo-Campo ve McFerson (2008: 169)’a göre ise paranın bütçe kalemleri arasında transferini nitelendirmek için kullanılan teknik bir terimdir. Ayrıca Robinson (2007: 87) ödenek aktarmasını, parlamento veya yürütme tarafından izin verilen harcama tahsisatlarının bütçe yılı içinde değiştirme yetkisi olarak tanımlamıştır.

Ödenek aktarması ile ilgili kurallar kurumlara ve ülkelere göre değişmekle birlikte, ödenek aktarmalarını genel olarak bir bütçe başlığı altındaki ödeneğin bir başkasına aktarılması (Coombs ve Jenkins, 2002: 128) ya da bir harcama kalemi için tahsis edilen ödeneğin, bir başka harcama kalemine bütçe yılı içerisinde aktarılma süreci olarak da tanımlamak mümkündür (Potter ve Diamond, 1999: 69).

2018 Yılı 5 Sıra Nolu Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği’nde aktarma işlemleri, belli bir tertibe tahsis edilmiş olan ödeneğin, 5018 sayılı Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, yılı bütçe kanunu ve diğer kanun hükümlerine dayanılarak bir tertipten düşülüp mevcut veya yeni açılacak bir tertibe eklenmesi olarak tanımlanmış ve söz konusu aktarma işlemleri; kurumlar arası aktarma işlemleri ve kurum içi aktarma işlemleri olmak üzere ikiye ayrılmıştır³.

Harcama birimleri, ödenek aktarma yetkisiyle onaylanmış bütçelerinin bir fasılı altındaki kesim ya da bölümlerdeki ödenekleri, bir başka kesim ya da bölüme aktarabilmektedir. Bu durum, harcama birimlerine yıl içerisinde yeni gelişmeler karşısında harcamalarını ayarlama imkanı vermektedir. Ödenek aktarmaları toplam harcama miktarını etkilemediğinden genellikle yürütme ile harcama birimleri arasındaki organlar tarafından aktarmanın onanması yoluyla gerçekleşmektedir. Bu bakımdan ödenek aktarmaları sadece belirli miktarda ödeneğin aktarılmasına izin veren bütçelerde uygundur (Hines ve Edwards, 1959: 140).

³ 2018 Yılı 5 Sıra Nolu Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği’ne göre:
“7.1. Kurumlar arası aktarma işlemi: Yedek ödenek tertiplerinden yapılan aktarmalar hariç olmak üzere, 5018 sayılı Kanun’un 21 inci maddesinin birinci fıkrasına istinaden, 7066 sayılı Kanun’un 6 ncı maddesinin birinci, ikinci, üçüncü, dördüncü fıkraları ve bu Kanun’a ekli (E) işaretli cetvel ile diğer kanunlarda yer alan hükümler çerçevesinde bir kamu idaresine tahsis edilmiş olan ödeneğin, kamu idaresinin tertiplerinden düşülerek başka bir kamu idaresinin mevcut veya yeni açılacak tertiplerine eklenmesi işlemlerini,
7.2. Kurum içi aktarma işlemi: 5018 sayılı Kanun’un 21 inci maddesinin ikinci fıkrası gereğince merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kendi bütçeleri içinde bir tertibe tahsis edilmiş olan ödeneğin düşülerek mevcut veya yeni açılacak başka bir tertibe eklenmesi işlemlerini” ifade etmektedir.

Yukarıda yer verilen tanımlardan da yola çıkılarak, ödenek aktarma işlemlerinin temel özellikleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Saxena ve Yläoutinen, 2016: 1; Kraan ve Kelly, 2005: 9):

- i) Ödenek aktarma işlemleri bütçe yılı içindeki ödenek yapısı ile ilgilidir. Buna göre, aktarma işlemleri yasama organı bütçeyi onayladıktan sonra, bütçe uygulaması esnasında başvurulmuş bir uygulamadır. Bu uygulama ile yürütme, bütçe yılı içerisinde ihtiyaç duyulan nedenlerle yasama organınca onaylanan ödeneklerde değişiklik yapmaktadır.
- ii) Ödenek aktarmaları bütçeyle ayrılan toplam kaynak miktarını etkilememekte, ödeneklerin programlar, fonksiyonlar ya da harcama kalemleri itibarıyla dağılımını değiştirmektedir.
- iii) Yürütmeye bütçe uygulamasında esneklik sağlayan bu uygulamanın bütçenin kompozisyonunda temel bir değişikliğe yol açmaması gerekmektedir.
- iv) Ödenek aktarmaları bütçe harcama kalemleri, alt programlar, programlar düzeyinde olabilmekte, bütçe onaylama ve yürürlük kod yapısına bağlı olarak fonksiyon ve alt fonksiyonlar itibarıyla da ödenek aktarmaları söz konusu olabilmektedir.

Ödenek aktarmaları bütçe uygulamasında yürütmeye esneklik sağlamakta olup, bir taraftan bütçe hazırlığı esnasında öngörülmemiş veya tahmin edilmeyen durumların neden olduğu ödenek ihtiyacını karşılamada bir aracı olmakta, diğer taraftan ise mali yıl içerisindeki zayıf bütçe yönetiminin neden olduğu kaynak ihtiyacına cevap verebilecek şekilde bütçenin düzenlenmesine imkân tanımaktadır. Tahmin hataları, makroekonomik koşulların değişmesi ya da yeni harcama öncelikleri yürütmenin bütçenin uygulama aşamasında ödenek aktarmalarına başvurmaları gerekli kılmakta, söz konusu aktarmalar bütçenin uygulama öncesi ve uygulama sonrası ödenek yapısında önemli değişikliklere yol açabilmektedir (Kraan vd., 2006: 1-55).

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe uygulamalarına ilişkin deneyimler, bütçe uygulamaları sırasında meydana gelen bazı değişikliklerin gerekli ve anlaşılabilir olduğunu göstermektedir. Ancak harcama kalemleri arasında aşırı ödenek aktarmaları bütçenin takibini güçleştirmekte ve bütçe disiplininin bozulmasına yol açmaktadır (Potter ve Diamond, 1999: 64).

Öte yandan, ödenek aktarmaları, bütçenin hazırlanışı sırasında tahminlerde isabetsizliğin ve gelişigüzel bir bütçe hazırlığının göstergesi olarak da değerlendirilebilmektedir. Şöyle ki, bir ülkede ödenek aktarım mekanizmasının sıklığı ve yoğunluğu, bütçe hazırlama sürecindeki yetersizliklerin, politikaların uygun bir şekilde maliyetlendirilmediğinin ya da yürütmenin bütçeyi uygularken, onaylanan bütçeye uygun hareket etmedeki başarısızlığının bir göstergesi olarak da yorumlanmaktadır (Lienert, 2013: 123; Green vd., 2000: 1024-1035). Bu durum, bütçe ve mali yönetimin güvenilirliğini azaltırken, harcama planlamasının etkinliğini de zedelemektedir. Ödenek aktarmalarının belirli harcama türleri için yoğun olarak kullanımı bütçe sınıflandırmasının yetersizliğinin bir göstergesi olarak da görülmektedir. Uygulamada bir harcama kaleminde karşı karşıya kalınan ilave ödenek ihtiyacı, birden fazla ödenekten aktarmayla giderilebilmekte ve bu durum bütçe uygulamalarının takibini güçleştirebilmektedir (Potter ve Diamond, 1999: 42, 43).

Bütçe tahmin kalitesinin yanı sıra ödenek aktarma işlemlerinin büyüklüğünü ve sıklığını belirleyen bir diğer husus ise yasamanın bütçeyi görüşme ve onaylama düzeyidir (Hines ve Edwards, 1959: 146). Yasamanın bütçe ödeneklerini ayrıntı bazında görüşme ve onaylama yöntemini benimsediği durumlarda, bütçe uygulamalarında esneklik sağlamak amacıyla ödenek aktarmalarına daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Böylece, yürütmeye veya Maliye Bakan(lığ)ına ödenekleri en alt düzeyde aktarma yetkisi verilerek, bütçe uygulamalarında esnekliğin artırılması ve bütçenin kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getirmesi beklenmektedir. Diğer taraftan, bütçe ödeneklerinin parlamentoda ayrıntılara girmeden daha genel düzeyde görüşülme ve onaylanması durumunda ise ödenek aktarmalarına daha az ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak ödeneklerin ayrıntılara girilmeden onaylanması, yürütmenin ödenek aktarmaları konusundaki yetki ve uygulamalarına katı kısıtlamalar getirilmesini gerektirmektedir (Lienert, 2010: 11).

Yasamanın bütçeyi görüşme ve onaylama düzeyinin aynı zamanda güçler ayrılığı ilkesinin sağlıklı bir biçimde işlemesi açısından da önemli sonuçları bulunmaktadır. Özellikle başkanlık sisteminde bütçe büyüklüğüne ilişkin kararlar ile bu büyüklüğün alternatif kullanım alanları arasında dağılımına ilişkin kararlar ‘sıralı yapı’ (sequential structure) içerisinde farklı siyasi aktörler tarafından alınmaktadır (Persson vd., 1997: 1198; Ferejohn ve Kreihbel, 1987; Ardanaz ve Scartascini, 2014: 302). Bu aktörler, başkan ve yasama organı ya da yasama içinde bulunan farklı komisyonlardır. Böylece, başkan bütçenin büyüklüğüne karar

verirken, yasama organının da bu büyüklüğün dağılımına ya da bileşimine karar vermesi beklenir (Ardanaz ve Scartascini, 2014: 302). Bu ‘sıralı yapı’ sayesinde güçler ayrılığı ilkesi daha etkin bir biçimde işlemektedir. Ancak, yasama ve yürütme bütçenin büyüklüğü üzerinde hemfikir olup, bütçenin dağılımı konusunda hemfikir değilse, yürütme yıl içerisinde yapacağı ödenek aktarma işlemleriyle bütçeyi (meclis tarafından belirlenen toplam harcama kısıtlaması dâhilinde) kendi tercih ettiği harcama paketine yakınlaştırma imkânına sahip olacaktır (Wehner, 2010: 32). Bu durumda, yasama organının harcama öncelikleri üzerindeki kontrolü azalacaktır (Robinson ve Eden, 2007: 63-87).

Literatürde, ödenek aktarmalarının, bütçe uygulaması sırasında beklenmedik koşullara cevap verebilme imkânı sunduğundan hareketle, söz konusu mekanizmanın lehinde fikir beyan eden yazarlara karşın, hâlihazırda yürütmenin elinde bu tür durumlara cevap verebilmek amacıyla tahsis edilmiş ödenekler (yedek ödenek) olduğu gerekçesiyle ödenek aktarmaları aleyhine görüşler de dile getirilmektedir. Bu görüşe göre, bütçe hazırlanırken gerçeğe yakın tahminler yapıldığı ve beklenmedik harcamalar bir ihtiyat yedeğinden karşılandığı sürece ödenek aktarmalarına ihtiyaç duyulmamalıdır (Potter ve Diamond, 1999: 42, 43).

Ödenek aktarmaları harcama kalemlerinin fazla olduğu ülkelerde yürütmeye bütçe uygulamasında esneklik sağlamakla birlikte (Robinson, 2007: 78,79), yürütmenin sıklıkla bu mekanizmaya başvurusu yasamanın bütçe konusundaki önceliklerinden, mali disiplinden ve tahsis, saydamlık, açıklık, anlaşılabilirlik ve iç tutarlılık gibi bütçe ilkelerinden sapmalara yol açmaktadır. Bu durum bütçenin demokratik kontrolünü güçleştirdiği gibi, kendisinden beklenen fonksiyonları icra etmesinin önünde de önemli bir engel teşkil etmektedir.

2. OECD ÜLKELERİNDE ÖDENEK AKTARMA UYGULAMALARI

Ödenek aktarmaları bütçe uygulaması sırasında sıklıkla başvurulanan bir yöntem olmakla birlikte ödenek aktarımının limiti, kapsamı ve ödenek aktarmaya yetkili idareler ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Modern mali yönetim, ödeneklerin hangi seviyede aktarılabilirliğini, ödenek aktarmalarında uygulanacak usul ve esaslar ile aktarmaların kontrolüne ilişkin düzenlemelerin varlığını ve bunların öngörülebilir ve açık olmasını gerektirmektedir (Schiavo-Campo ve Tommasi, 1999: 30). Söz konusu gereklilikler doğrultusunda, birçok ülke ödenek aktarmalarına yönelik kurallarla birlikte kontrol mekanizmalarını

hayata geçirmektedir. Ödenek aktarma yetkisinin etkin bir biçimde kullanılabilmesi için harcama birimlerinin ödenek aktarma işlemi yapmadan önce bir takım idari prosedürleri takip etmeleri gerekmektedir (Potter ve Diamond, 1999: 102). Bir başka ifadeyle, ödenek aktarma süreci şeffaf ve öngörülebilir bir biçimde düzenlenmeli ve uygulama da bu düzenlemelere uygun olarak gerçekleştirilmelidir.

Ödenek aktarmalarına ilişkin düzenlemelerde; harcama birimi yöneticilerinin serbestçe yapabilecekleri aktarmalar, bakanlık merkezinin onayını gerektiren aktarmalar, Maliye Bakan(lığ)ının onayını gerektiren aktarmalar ile kamu maliyesine ilişkin çerçeve kanunda tanımlanması gereken yasama izni gerektiren aktarmaların ayrı ayrı belirlenmesi gerekmektedir (Tommasi, 2007: 279-322).

Öte yandan ödenek aktarmaları, ödenek türü ve ödeneklerin finansman kaynağına bağlı olarak kolay ya da güç olabilmektedir. Örneğin birçok ülkede sermaye bütçesine yönelik ödenek aktarma kuralları daha esnektir. Yurtdışı finansman veya yardımlarla finanse edilen ödeneklerde yapılan aktarmalar yurtiçi finansmanla gerçekleştirilenlere oranla daha esnek kurallara tabi olabilmektedir (Sarraf, 2005: 1-21). Ödenek aktarmalarının nispeten kolay olduğu bu kalemlere karşın, gelecekte mali güçlüklerle yol açması muhtemel olan aktarmalar için (personel harcamaları ödeneği gibi) maliye bakanlıklarının onayı istenebilmektedir.

Bu hususlara ilave olarak, ödenek aktarmaları bütçenin onaylandığı detaya bağlı olarak da değişiklik gösterebilmektedir (Hines ve Edwards, 1959: 146). Bütçenin görüşülmesi aşamasında ödeneklerin ayrıntı bazında onaylandığı durumlarda, bütçe uygulamalarında esneklik sağlamak amacıyla ödenek aktarmalarına ihtiyaç duyulurken, daha genel düzeyde ödenek onayının söz konusu olduğu durumlarda ise ödenek aktarmalarının asgari düzeyde gerçekleşmesi gerekmektedir (Buck, 1929: 488).

Birçok ülke ödenek aktarmalarına yönelik kurallarla birlikte kontrol mekanizmalarını da hayata geçirmektedir (bkz. Tablo 1). Örneğin, program bütçe sistemini uygulayan İngiltere’de bütçe uygulama sürecinde ödenek aktarma işlemlerine ilişkin ciddi bir harcama kontrolü söz konusu olup, bu kapsamda bakanlıklar arasında aktarma mümkün bulunmamaktadır. Öte yandan, bir bakanlığın programları arasındaki ödenek aktarmalarında, cari ve yatırım harcaması ayrımı dikkate alınmakta; cari harcamalar arasındaki ödenek aktarmalarında yasama kontrolü aranırken, yatırım harcamaları arasındaki

ödenek aktarmalarında Hazinesinin kontrolü yeterli bulunmaktadır (OECD, 2004: 432). Ayrıca, İngiltere’de cari giderlerden sermaye giderlerine aktarma imkanı bulunmamaktadır (OECD, 2014).

Fransa’da bütçe sürecinde temel kanun olarak adlandırılan ve 2006 yılında uygulamaya konulan Temel Mali Kanun’a göre, bir bakanlık içerisinde bir programdan başka bir programa yapılacak aktarma, programa tahsis edilen ödenğin %2’si ile sınırlı olup, yasama organının bilgilendirilmesinden sonra Maliye Bakanının onayı ile gerçekleştirilmektedir. Bakanlıklar arasında ise aynı amaca hizmet eden programlar arasında, bir programın alt programları ya da farklı ekonomik sınıfları arasında aktarma yapılabilmektedir. Ancak, farklı bir ekonomik sınıftan kamu personeli maaş ödemelerine aktarma yapılmasına izin verilmemektedir (Saxena ve Ylaoutinen, 2016: 9).

Amerika Birleşik Devletleri’nde ödenek aktarmaları yasama onayı ile mümkün olmakla birlikte Kongre, ‘nadir durumlar’da yürütmeye belirli ayrıcalıklar tanımaktadır (Blöndal vd., 2003: 43). Bu kapsamda, örneğin Savunma Bakanlığına bakanlık kalemleri arasında %10’a kadar aktarma yetkisi verilmektedir (OECD, 2004: 469).

Bütçe uygulaması aşamasında idarelere büyük esnekliğin sağlandığı İsveç’te ise ödenek aktarmalarına izin verilmemektedir. Ülkede yıl içinde kullanılmayan ödenekler tahsis edildikleri bütçe yılını takip eden iki yıl içerisinde kullanılabilen ve harcamacı kuruluşlar, ‘ödenek kredisi’ aracılığıyla kendilerine tahsis edilen ödenğin %10’u kadar fazla harcama yapabilmektedirler. Ödenek kredisi aracılığıyla yıl içerisinde geçici ödenek aşımalarında, ilgili kurumun kullandığı ödenek kredisi kadar ertesi yıl ödenğinde kesintiye gidilmektedir (Government Offices of Sweden, 2011: 8-10).

Japonya’da ise bir bakanlığın bağlı olduğu bakan ya da bir idarenin üst yöneticisinin bölümler, idareler ya da bakanlıklar arasında aktarma yapması yasaktır. Böyle bir aktarma, meclisin bütçenin onaylanması aşamasında izin vermesi halinde ve yıl içinde Maliye Bakanlığının izni ile mümkün olmaktadır. Maliye Bakanı böyle bir aktarmaya izin verdiği takdirde, aktarmanın sonuçlarını her bir bakanlığa, ilgili idarelere ve denetim kuruluna raporlamak zorundadır. Bütçe gelir ve gider hesaplarında, yukarıda belirtilen esaslara göre yapılan aktarmalar ve bunların nedenlerine yer verilmesi gerekmektedir (Ministry of Finance Japan, 1947, Article 34).

Tablo 1. OECD Ülkelerinde Ödenek Aktarma Kuralları

	BÜTÇE YAPISI		AKTARMA YÖNETİMİ		AKTARMA KURALLARI (VAR= İZİN VERİLİR, YOK= İZİN VERİLMEZ)			
	Ödenek Sayısı	Ödenek Yapısı	Aktarma izni?	Onay Mercii	Bakanlıklar Arası	Programlar Arası	Ekonomik Sınıflar Arası	Diğer Sınırlamalar
Avustralya	217	Program	Var	5 milyon Avustralya dolarına kadar bakanlıklar, 5 milyon Avustralya doları üzerinde Maliye Bakanı	Yok	Bölümler içerisinde sınırlama yoktur. Bölümler arası aktarmalara izin verilmez.	Var	-
Avusturya	70	Program	Var	Altprogramlar arasında: İlgili Bakanlıklar Programlar veya bölümler arasında: Maliye Bakanlığı	Var (Nadiren)	Var	Var	-
Almanya	6.600	Harcama kalemi	Var	Harcamacı Kuruluşlar	Yok	-	Var	Belirli kategoriler arasında bütçenin % 20'si
Çek Cumhuriyeti	750-1.000 arası	Harcama Kalemi	Var	Harcama kalemleri arasında ya da bakanlıklar arasında yapılacak ödenek aktarmalarında aktarma yapılacak ödeneğin %10'una kadersa Maliye Bakanlığı, %10'u aşan ödenek aktarmalarında bütçe komitesi	Var		Var	-
Finlandiya	450	Harcama kalemi	Yok	-	-	-	-	-
Fransa	256	Program	Var	Kabine	Var	Bir bakanlık içerisinde bir programa tahsis edilen ödeneğin % 2'sine kadar	Farklı bir ekonomik sınıftan maaş ödemelerine aktarma yapılmasına izin verilmez.	-
İngiltere	400	Bakanlık düzeyi	Var	Maliye Bakanlığı	Yok	Var	Cari giderlerden sermaye giderlerine aktarmaya izin verilmez. Onaylanmış harcamalardan onaylanmamış harcamalara aktarma yapılamaz.	Kurum düzeyinden program düzeyine aktarma yapılamaz.
İsviçre	550	Harcama kalemi	Yok	-	-	-	-	-
Japonya	23.000	Bakanlık düzeyi	Yok	-	-	-	-	-
Kanada	190	Program	Var	Parlamentoyu bilgilendirmek kaydıyla, harcamacı kuruluşlar cari bütçeleri arasında aktarma yapabilmektedir.	-	Hazine kurulu/ maliye bakanlığı onayına tabidir	Cari, yatırım ve transfer bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarında parlamentonun onayı gereklidir.	Ödenek tahsisinin hazine kurulunca onaylandığı hallerde bu kurulun onayı olmadan ödenek aktarması yapılamaz.

	BÜTÇE YAPISI		AKTARMA YÖNETİMİ		AKTARMA KURALLARI (VAR= İZİN VERİLİR, YOK= İZİN VERİLMEZ)			
	Ödenek Sayısı	Ödenek Yapısı	Aktarma İzni?	Onay Mercii	Bakanlıklar Arası	Programlar Arası	Ekonomik Sınıflar Arası	Diğer Sınırlamalar
Norveç	1.673	Harcama kalemi	Yok	-	-	-	-	-
Slovenya	462	Program	Var	Harcamacı kuruluşlar	Yok	Bir bakanlık bütçesi içerisinde, onaylanan programın tahsis edilen ödeneğin %'10'u ile sınırlı olmak üzere	Personel giderleri ödeneği ile diğer ödenekler arasında aktarma yapılamamaktadır	
Türkiye	34.500	Harcama kalemi	Var	Aktarma yapılacak ödeneğin %20'sine kadar harcamacı birimler, %20'nin üstünde Maliye Bakanlığı	Var	-	Var (Personel harcamalarından diğer sınıflara yapılan aktarmalar hariç)	Önceden aktarma yapılmış tertiplerden veya yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden aktarma yapılmaz
Yeni Zelanda	1.000	Çıktı	Var	Bakanlar kurulu (gerçekleşme sonrasında parlamento)	Yok	-	Var	Bir bakanlık içerisinde tahsis edilen üretim harcamalarının % 5'i başka bir üretim harcamasına aktarılabilir.

Kaynak: Saxena ve Ylaoutinen, 2016: 18; OECD, 2012; OECD, 2004.

OECD üyesi ülkelerde ödenek aktarma kurallarının gösterildiği Tablo 1’den de görüleceği üzere; aktarma izninde programlar arası ya da belirli bir miktarı aşan aktarmalarda üst makamların izni gerekmekte, cari ve yatırım bütçeleri arasında aktarmaya sınırlı ölçüde yer verilmekte ve personel giderlerinden yapılacak aktarmalara kısıtlamalar getirilmektedir. Türkiye ödenek sayısının fazlalığı ve ödenek aktarmaya dair benimsemiş olduğu esnek kurallar ile diğer ülkelerden ayrılmaktadır.

3. TÜRKİYE’DE ÖDENEK AKTARMALARI

Ödenek aktarmaları, Türkiye’de ilk olarak 1050 sayılı Kanun’la mali mevzuatımıza girmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu öncesinde mali sistemimizi düzenleyen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun 56. maddesinde, fasıllar arasında ödenek aktarımının kanunla olacağı, fasıl içi aktarmaların ise Maliye Bakanlığı onayına bağlı olduğu ifade edilmiştir. Aynı Kanun’un 57. maddesinde ise maaş ve ücret tertiplerinden diğer tertiplere⁴, ödenek aktarması yapılmış bir tertipten başka bir tertibe ve yedek

⁴ “Tertip” deyimi kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi kodların bütün düzeyleri ile ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyini ifade etmektedir (5018 sayılı Kanun/15.md).

ödenekten aktarma yapılmış bir tertipten diğer tertiplere aktarma yapılamayacağı düzenlenmiştir.

1979 yılında 24 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun ile 1050 sayılı Kanun’un 56. maddesinde yapılan değişiklikle, bütçeler ve bölümler arasında ödenek aktarmasının kanun ile olacağı, bölüm içi aktarmaların ise Maliye ve Gümrük Bakanının izni ile yapılacağı ifade edilmiştir. Söz konusu değişiklikle, harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere bütçeler ve bölümler arası aktarmaları yapmaya ve yeni tertipler açmaya, bütçe kanunlarıyla Maliye ve Gümrük Bakanının yetkili kılınabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemeyle, bir yandan 1050 sayılı Kanun’un ödenek aktarmasını düzenleyen 56. maddesinin metni program bütçe terimlerine uygun hale getirilmiş, diğer taraftan bütçe kanununa konulacak hükümlerle Maliye ve Gümrük Bakanına bütçeler ve bölümlerarası aktarma yapma yetkisi verilmiştir.

2003 yılında TBMM tarafından kabul edilen ve tüm hükümleriyle 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun ile 1050 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılırken, program bütçe sistemi terkedilerek stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe uygulamasına geçilmiştir. Bütçe döngüsü üzerinde kapsamlı değişiklikleri hayata geçiren bu Kanun ile ödenek aktarmasına dair uygulama da yeniden düzenlenmiştir.

Buna göre, 5018 sayılı Kanun’un 21. maddesinde merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağı, ancak, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin, yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilecekleri ve bu şekilde yapılan aktarmaların, yedi gün içinde Maliye Bakanlığına bildirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu maddede ayrıca, personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere aktarma yapılamayacağı ve ödenek aktarmalarına ilişkin diğer hususların merkezî yönetim bütçe kanununda düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Esasında personel giderleri, ödeme yapılacak personel sayısı ve yıl içinde yapılacak zam oranları büyük ölçüde belli olduğu için bütçe kalemleri arasında tahmin oranı en yüksek olanlardan biridir. Personel giderleri tertibinden diğer

tertiplere ödenek aktarılması durumunda yıl sonunda bu tertibin ek ödeneye ihtiyaç duyması kaçınılmaz olacağından, bu durumun önüne geçmek ve mali disiplinin bozulmasını önlemek amacıyla personel giderleri tertibinden diğer terciplere aktarma yapılması yasaklanmıştır. Öte yandan, herhangi bir tertipte ödenek yetersizliği söz konusu olması durumunda, aynı kurumdaki başka bir tertipten ya da başka bir kurumun tertibinden aktarma yapılabileceği gibi yedek ödenekten de aktarma yapılabilmektedir. Her üç durumda da ödenek aktarması yapılan tertip “aktarma yapılmış tertip” olmakta ve bu terciplerden diğer terciplere aktarma yapılamamaktadır (Anayasa Mahkemesi, 2018).

5018 sayılı Kanun ile ödenek aktarmaya ilişkin temel kurallar belirlenmiş, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinin ödenek aktarmaya ilişkin tabi olacağı diğer kurallar yılı bütçe kanunlarında düzenlenmiştir⁵. Bu kapsamda, 2006 yılından başlamak üzere 2015 yılına kadar olan tüm bütçe kanunlarında ödenek aktarmaya ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemelerde genel olarak, kamu kurumlarının aktarma yapılacak tertipteki ödenegin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilecekleri, yüzde yirmiyi geçen kurum içi aktarmaları yapmaya ise Maliye Bakanının yetkili olduğu belirtilmiştir. Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak yılı yatırım programında değişiklik yapılması halinde değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarma yapmaya Maliye Bakanlığı yetkili kılınmış, bu kapsamda yapılan ödenek aktarmalarında aktarma yasağı kuralının uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Bunun dışında, yine bütçe kanunlarıyla belirli durumlarda idarelere ödenek aktarma yapma yetkisi verilmektedir. Örneğin, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yaptıracak olan kamu idaresinin, yıl içinde hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine, “fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın” ödenek aktarmaya yetkili olduğu düzenlenmiştir.

Ödenek aktarma mekanizması, Türk bütçe sisteminde kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ve yıl içinde ortaya çıkabilecek ödenek fazlalarının diğer kurumların ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla, son yıllarda yoğun olarak kullanılmıştır. Sayıştay Başkanlığı 2017 Yılı Genel Uygunluk Bildiriminde, gerçekleştirilen ödenek aktarma, düşme ve ekleme işlemleri ile genel bütçeli

⁵ Her yıl çıkarılan Ayrıntılı Harcama Programı (AHP), Ayrıntılı Finansman Programı (AFP) Uygulama ve Bütçe İşlemleri Hakkında Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliğlerinde aktarma ve diğer bütçe işlemlerine ilişkin ayrıntılı açıklamalara yer verilmektedir.

idarelerin toplam ödenek tutarında bir değişim olmamakla birlikte, bu işlemler ile eklenen ve düşülen ödenek tutarının kamu idarelerinin yılsonu ödenek toplamlarına oranının %1’den %92’ye kadar değişiklik gösterdiği, ortalama değişim oranının ise %28,45 olarak gerçekleştiği yönünde tespitlere yer verilmiştir (Sayıştay, 2017). 2017 yılı içinde eklenen ve düşülen ödeneğin toplam ödeneğe oranı en yüksek olan 15 genel bütçeli kamu idaresinin ödenek aktarma bilgileri Tablo 2’de gösterilmiştir.

Tablo 2: Türkiye’de Eklenen ve Düşülen Ödeneğin Toplam Ödeneğe Oranı En Yüksek Olan 15 Kamu İdaresi (2015-2017)

Genel Bütçeli Kamu İdaresinin Adı	2017							2016	2015	Toplam Ödenek (g)
	Kurum Dışı Aktarmalar İle Eklenen (a)	Kurum Dışı Aktarmalar İle Düşülen (b)	Kurum İçi Aktarmalar İle Eklenen (c)	Kurum İçi Aktarmalar İle Düşülen (d)	Yedek Ödenekten Aktarmalar İle Eklenen (e)	Eklenen ve Düşülen Ödenek Toplamı (f=a+b+c+d+e)	(*) Eklenen ve Düşülen Ödenenin Toplam Ödeneye Oranı (h=f/g)	Eklenen ve Düşülen Ödenenin Toplam Ödeneye Oranı	Eklenen ve Düşülen Ödenenin Toplam Ödeneye Oranı	
Başbakanlık	0	634.572	93.358	93.358	1.228.020	2.049.307	92,00%	98%	98%	2.227.043
Sağlık Bak.	6.635.487	37.367	1.627.057	1.627.057	542.811	10.469.778	80,30%	19%	53%	13.037.529
Afet ve Acil Durum Yö. Başk.	280.000	32	246.169	246.169	1.802.300	2.574.668	77,2%	82%	94%	3.333.599
Kalkınma Bak.	0	1.170.943	16.003	16.003	1.000	1.203.948	73,00%	62%	109%	1.649.850
Millî Eğitim Bak.	0	22.726.957	10.537.057	10.537.057	1.440.025	45.241.095	66,50%	74%	79%	68.003.743
Emniyet Genel Müd.	1.250	7.800.148	1.428.719	1.428.719	807.764	11.466.598	63,90%	43%	74%	17.942.944
Çevre ve Şehircilik Bak.	864.124	85.241	47.723	47.723	2.087.198	3.132.009	57,20%	22%	20%	5.474.229
Kültür ve Turizm Bak.	132.833	300.893	903.712	903.712	87.776	2.328.927	53,90%	45%	33%	4.316.932
Sahil Güvenlik Komutanlığı	368	65.282	160.444	160.444	16.600	403.137	53,90%	27%	19%	747.802
Avrupa Birliği Bak.	0	0	9.576	9.576	291.295	310.448	51,30%	17%	38%	604.820
Göç İdaresi Genel Müd.	0	9.700	63.360	63.360	108.167	244.588	47,10%	87%	71%	519.156
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bak.	71.154	3.420.488	231.498	231.498	10.581.374	14.536.011	43,10%	47%	78%	33.755.759
Kamu Düzeni ve Güvenliği Müşş	0	0	3.510	3.510	892	7.912	42,20%	35%	14%	18.749
İçişleri Bak.	411.080	135.694	722.667	722.667	884.824	2.876.933	38,70%	131%	44%	7.434.922
Anayasa Mahkemesi	0	96	8.176	8.176	5.000	21.448	33,70%	8%	6%	63.688
	Toplam (15 İdare)					96.866.807				159.130.765
	Toplam (47 İdare)					188.207.096				661.570.671

(*) Tablo sıralaması bu sütuna göre yapılmıştır.

Kaynak: Sayıştay, 2017: 16.

Tablo 2’de yer alan veriler eklenen ve düşülen ödenek tutarının kamu idarelerinin yılsonu ödenek toplamlarına oranının 2015 yılında %4,79’dan %108,85’e kadar değişiklik gösterdiği, ortalama değişim oranının %29,55 olarak gerçekleştiği; 2016 yılında eklenen ve düşülen ödenek tutarının kamu idarelerinin yılsonu ödenek toplamlarına oranının %2’den %131’e kadar değişiklik gösterdiği ve ortalama değişim oranının %30,31 olarak gerçekleştiğini göstermektedir (Sayıştay, 2015: 15; Sayıştay, 2016: 16). 2017 yılında önceki iki yıla kıyasla ödenek aktarmalarının nispeten daha düşük düzeyde gerçekleştiğini söylemek mümkün olmakla birlikte, eklenen ve düşülen ödenek tutarının kamu idarelerinin

yılsonu ödenek toplamalarına oranının %1’den %92’ye kadar değişiklik gösterdiği ve ortalama değişim oranının ise %28,45 olduğu dikkate alındığında, yürütmenin bütçe uygulaması aşamasında, ödenek aktarması mekanizmasına yoğun olarak başvurduğu görülmektedir (Tablo 2).

4. TÜRKİYE’DE ÖDENEK AKTARMALARINA İLİŞKİN DÜZENLEMELERİN BÜTÇE HAKKI KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Parlamentoların gelişmesiyle birlikte halkın, mutlak iktidarın mali yetkisini sınırlandırma çabaları bütçe hakkı (power of the purse) kavramı çerçevesinde şekillenmiştir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 202). Bu kapsamda bütçe hakkı, vergi ve diğer gelir kaynakları ile giderlerin yasama tarafından onaylanması ve bu onay işlemlerinin yine yasama tarafından her yıl gerçekleştirilmesi hakkını ifade etmektedir (Selen ve Tarhan, 2014: 6). Böylece, esas olarak millete ait olan bütçe hakkı temsili demokrasilerde yasama organının kullanımına devredilmek suretiyle sistemleşmiş ve mali bir müessese olarak anayasalarla düzenlenmiştir (Şen, 2011: 24).

Bütçe hakkı, temsili demokrasinin kurumsallaşmasında etkin rol oynadığı gibi erkler arası yetki ve fonksiyon dağılımının şekillenmesinde de kilit rol oynamıştır. Zira, bütçe hakkı denildiği zaman bütçenin hangi erk tarafından hazırlanacağı ve uygulanacağı ile hangi erk tarafından görüşülüp onaylanacağı hususları da anlaşılmaktadır. Yasama organı, bütçe yasa tasarısını onaylayarak yürütme organına icraat yapma imkanı ve kaynağı sağlamak suretiyle bütçe yetkisini devretmekte, yürütme de yasamanın devrettiği bu yetkiye uygun olarak bütçeyi uygulamaktadır.

Ödenek aktarmaları, yasama organının bütçe hakkı ile yakından ilişkilidir. Tarihsel süreçte hükümetler hedef ve öncelikleri doğrultusunda bütçelerini hazırlamadan önce, yasama organı ödenekleri onaylama yetkisine sahip olmuştur. Bir diğer ifadeyle demokratik parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde yürütme organları henüz bütçe üzerinde söz hakkı sahibi değillen, yasama organları ödenek onaylama yetkisini elde etmiştir. Üstelik, bütçe hakkına ilişkin sürecin üçüncü aşamasını bütçe gelir ve giderlerinin her yıl parlamento tarafından yeniden müzakere edilerek onaylanması oluşturmuştur. Bu açıdan yürütme organının yasama organının onayı olmaksızın gerçekleştirmiş olduğu ödenek

aktarmaları, bütçe hakkına aykırılık teşkil ettiği gibi, bu yetkinin yasal düzenleme ile verilmesi dahi, ödeneklerin mecliste her yıl yeniden görüşülerek onaylanması ilkesine aykırılık teşkil etmektedir (Schick, 2002: 18).

Bütçe hakkının yasama organına ait olması, bütçenin hazırlanması, müzakeresi ve yürürlüğe girmesi sürecinde ve harcamalar için ödenekler tahsis edildikten sonra, bütçenin planlandığı ve yasama organının onayladığı şekliyle uygulanmasını gerektirmektedir. Bu açıdan bakıldığında, yürütmenin ödenek aktarmaları, bütçe uygulamalarında esneklik sağlamakla birlikte, bu yetkinin aşırı kullanımı yasama organının ödenekleri ayrıntı bazında onaylarken amaçladığı hedefleri ve ödeneklerin yasama organının öngördüğü şekilde kullanımını engelleyebilmektedir. Bu durum da yasamanın bütçe hakkını zedeleyebilmektedir (Potter ve Diamond, 1999: 64, 65).

Ülkemizde ödenek aktarmalarının bütçe hakkına aykırılık teşkil edip etmediğine dair tartışmalar Cumhuriyet Halk Partisi tarafından 2015, 2016 ve 2017 Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları’nın bazı hükümlerinin yürürlüğünün durdurulması ve iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine dava açmasıyla gündeme gelmiştir. Partinin, bu Kanunlar’da yer alan kurumlar arası ve kurum içi aktarmalara ilişkin düzenlemelerin iptal talebi gerekçelerinde;

- İlgili Bakanlara veya idarelere ödenek aktarmaya ilişkin verilen yetkilerin hiçbir çerçeve ve esas belirlenmeden, sınırlamalara bağlı olmaksızın yapılmasının yasamanın yürütmeye yetki devri olduğu,
- Anayasa’nın Bakanlar Kuruluna bile vermediği yetkileri, bütçenin uygulanması aşamasında bütçeyi bütünüyle yeniden yapmak suretiyle Maliye Bakanının kullanabildiği,
- Anayasa’da bütçe kanunlarının hazırlanması, görüşülmesi, yayımlanması ve denetlenmesi bakımından diğer kanunlardan farklı usuller benimsendiği için bir kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesi, değiştirilmesi ve kaldırılmasının imkansız olduğu

belirtilmiş ve tüm bu düzenlemelerin Anayasa’ya aykırı olduğu ve Parlamentonun sahip olduğu bütçe hakkının ihlali olduğu ifade edilmiştir.

Ana Muhalefet Partisinin bütçe hakkını ön plana çıkardığı ödenek aktarma işlemlerine ilişkin iptale konu hükümlerle ilgili olarak Maliye Bakanlığı da bütçe hakkı ekseninde savunma yapmıştır. Söz konusu savunmada;

- Anayasa’da kurum içi veya kurumlar arası ödenek aktarmalarını sınırlandıran herhangi bir hükme yer verilmemesi nedeniyle Anayasa’nın 163 üncü maddesindeki⁶ sınırın idare bazında konulmuş bir sınır olmadığı ve toplam merkezi yönetim bütçe büyüklüğünün idari bir işlemle artırılmamasına ilişkin bir sınır olduğu,
- Bütçe sınıflandırmasının kurumsal, fonksiyonel, finansman ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört farklı bölümü içermesi ve bu bölümlerin de alt kırımlara sahip olmasının tertip sayısının çok yüksek sayıda olmasına neden olduğu, örneğin, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinde yaklaşık 24.000 tertibin yer aldığı ve bu tertiplerin tamamına ilişkin harcamaların bütçe hazırlanırken tahmin edilen ödenekler çerçevesinde gerçekleşmesinin mümkün bulunmadığı ve Parlamentonun da bütçeyi görüşüp onaylarken her bir ödeneği ayrı ayrı değerlendirip tartışmasının imkansız olduğu belirtilmiştir.

Dolayısıyla, Maliye Bakanlığının savunmasında bütçenin büyüklüğüne ilişkin sınırlama vurgusu yapılırken; bu büyüklük değiştirilmeksizin yapılan bütçe dağılım veya kompozisyon değişikliğinin bütçe hakkının ihlali anlamına gelmediği ifade edilmiştir.

Ana Muhalefet Partisinin iddialarını ve Maliye Bakanlığının savunmasını değerlendiren Anayasa Mahkemesi 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun (MYBK) bazı hükümlerinin yürürlüğünün durdurulması ve iptali istemiyle açılan davayı sonuçlandırmıştır. Mahkeme, 2015/7 Esas Sayılı ve 2016/47 Karar Sayılı Kararıyla, aktarmaya ilişkin iptale konu düzenlemelerden 2015 Yılı MYBK’da yer alan 6. maddenin; genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yaptıracak olan kamu idaresinin, yıl içinde hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine, fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ödenek aktarmaya yetkili olduğunu düzenleyen (3) numaralı fıkrasındaki “.....fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın...” ibaresi ile verilen ödenek aktarma yetkisine ilişkin düzenlemeyi iptal etmemiştir. Mahkeme Kararın gerekçesinde, “Dava konusu kural, bu yönüyle bütçenin uygulanması ile ilgili hüküm kapsamında değerlendirildiğinden bütçe hakkını zedelememektedir” değerlendirmesinde bulunmuştur. Bunun yanı sıra, Mahkeme, iptale konu diğer aktarmaya ve özel hesaba ilişkin hükümleri iptal etmiş ve iptal gerekçesinde ise;

⁶ 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği ile söz konusu hüküm 161. maddeye taşınmıştır.

“... yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve harcama konusunda sahip olduğu yetkinin, dava konusu kurallar ile kısmen ilgili bakana veya idareye verilerek, çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlandırmaya bağlı olmaksızın yürütmeye geniş yetkiler tanınması; Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının yürütme organına devri olduğu için Anayasaya aykırıdır.”

ifadelerine yer verilmiştir.

Bu kapsamda, Mahkemenin iptal gerekçeleri göz önünde bulundurularak; ödenek aktarma işlemlerinin çerçevesi, sınırları ve esasları daha net bir şekilde belirlenerek, TBMM’nin bütçe hakkının yürütmeye devrinin önüne geçilmesi için 16/11/2016 tarihli ve 6761 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanun’un “Ödenek Aktarmaları” başlıklı 21. maddesi yeniden düzenlenmiştir.

Söz konusu Kanun değişikliği ile ödenek aktarmalarına ilişkin temel olarak iki yeni düzenleme getirilmiştir. Bunlardan ilki, Kanun’un değişiklik öncesi metninde geçen ve merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerine aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapılabilmesine imkan veren düzenlemede yer alan oran (yılı bütçe kanunlarında da düzenlendiği şekliyle) yüzde yirmiye çıkarılmıştır. Ayrıca daha önce yılı bütçe kanunlarında yer alan ve yüzde yirmiyi geçen diğer her türlü kurum içi aktarmaları yapmaya Maliye Bakanının yetkili olduğuna dair düzenleme 5018 sayılı Kanun’a taşınmıştır.

İkinci ve asıl değişiklik ise *“Harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir.”* hükmü ile gerçekleştirilmiştir. Bu şekilde, genel bütçe ödeneklerinin yüzde on oranında ödenek aktarma tavanı belirlenerek, Anayasa Mahkemesinin iptal kararında ödenek aktarmalarına ilişkin belirttiği *“çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlandırmaya bağlı olmaksızın yürütmeye geniş yetkiler tanınması”* sorununun giderilmesi ve böylece Meclisin bütçe hakkının zedelenmemesi amaçlanmıştır.

Ancak, bu yeni düzenleme için de Anayasa’ya aykırı olduğu iddiasıyla ve “ödenek aktarma konusunda idareye bu denli geniş yetkiler tanınmasının bütçe hakkının devrine sebebiyet vereceği” gerekçesiyle Ana Muhalefet Partisi

tarafından yürürlüğünün durdurulması ve iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır. Dava dilekçesinde ayrıca, kurum içi ödenek aktarma işlemlerinde, kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere Maliye Bakanlığının yetkili kılınmasının Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının yürütme organına devri anlamına geldiği ileri sürülmüştür.

Mahkeme, 2017/19 Esas Sayılı ve 2018/11 Karar Sayılı Kararıyla, ödenek aktarmalarına ilişkin yeni düzenlemenin Anayasa’ya aykırı olduğu yönündeki talebi reddetmiştir. Mahkeme kararında, ödenek aktarma konusu yapılacak miktarın genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçemeyeceği yönündeki düzenlemeyle ödenek aktarmalarına ilişkin çerçevenin çizildiğini ve konuya ilişkin üst sınırın belirlendiğini ifade etmiştir. Ayrıca, söz konusu düzenlemeyle yürütme organına ödenek aktarma konusunda doğrudan verilmiş bir yetkinin bulunmadığı, ödenek aktarımına ilişkin usul ve esasların Kanun ile belirlenen sınırlar dahilinde yine Meclis tarafından bütçe kanunlarıyla düzenleneceği ve bu yüzden Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının devrine sebebiyet vermeyeceği belirtilmiştir.

Aynı şekilde Anayasa Mahkemesi, kamu idarelerinin ihtiyaç duyması halinde yüzde yirmiyi aşan kurum içi ödenek aktarma işlemlerinde, kurum başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere Maliye Bakanlığının⁷ yetkili olduğunu belirterek, 5018 sayılı Kanun değişikliği ile gerçekleştirilen yeni düzenlemeyle Maliye Bakanlığına verilen ödenek aktarma yetkisinin çerçeve ve esaslarının net bir biçimde belirlendiğine ve söz konusu düzenlemenin Meclisin bütçe hakkının devri anlamına gelmeyeceğine hükmetmiştir.

Ödenek aktarma işlemlerinin bütçe hakkı kapsamında değerlendirilmesinde dikkate alınması gereken bir diğer husus, çoğunlukla personel giderleri tertibinden yedek ödenek aktarma yoluyla yapılan harcamalardır. 5018 sayılı Kanun’un “Yedek ödenek” başlıklı 23. maddesinde, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmeyen hizmetler için genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabileceği hüküm altına alınmıştır. Sayıştay Başkanlığı 2017 Yılı Genel Uygunluk Bildirimine göre 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesi ile Maliye Bakanlığına verilen yetkiler dâhilinde yapılan ödenek aktarmaları sonucunda, yedek ödenek tutarı 38.006.572.361,00 Türk Lirasına ulaşmıştır. Bu tutar, 661.570.671.096,34 Türk liralık genel bütçeli idareler yıl sonu toplam ödeneğinin % 5,74’üne tekabül etmektedir.

⁷ 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 213. maddesiyle Maliye Bakanlığı Cumhurbaşkanlığı şeklinde değiştirilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un 21. maddesinde, personel giderleri tertiplerinden diğer tertiplere aktarma yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak, son yıllarda Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimlerinde de belirtildiği gibi ek bütçe yoluna gidilmeksizin, personel giderleri tertibinden yedek ödenğe aktarma yoluyla harcama yapılması ve bu harcamanın da kesin hesap kanunu tasarılarında “tamamlayıcı ödenek” olarak verilir verilmemesi hususu Sayıştay tarafından TBMM’nin takdirine bırakılmaktadır. Ülkemiz mali mevzuatında yer almayan tamamlayıcı ödeneğin TBMM tarafından uygun bulunması ise personel giderleri tertiplerinden diğer tertiplere aktarma yapılamayacağı sınırlamasının esnetilmesi anlamına geldiği gibi, bu uygulamanın yasamanın bütçe hakkı çerçevesinde yeniden değerlendirilmesini de gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla, yürütmenin TBMM tarafından bütçe uygulamasına ilişkin kendisine verilen yetkileri kullanırken bütçe hakkı ilkesi çerçevesinde bu yetkileri genişletecek şekilde uygulamalardan kaçınması gerektiği değerlendirilmektedir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bütçenin hazırlanmasındaki yetersizlikler, ilave ödenek ihtiyacının ek bütçe hazırlamadan karşılanmak istenmesi ve yıl içinde meydana gelen değişikliklere karşı yürütmeye esneklik sağlanması açısından ödeneği fazla bulunan bütçenin bir tertibinden ödeneği eksik olan bir başka tertibine devri olan ödenek aktarmalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bütçenin bir tahmin (aracı) olması ve en etkin tahminlerde bile sapmalar olabileceği gerçeği, olası her durum için etkin kaynak tahsisinin öngörülemeyeceği hususunun dikkate alınmasını gerektirmektedir. Böyle durumlarda ortaya çıkacak ödenek ihtiyacının karşılanma yöntemlerinden biri de kurumların kendi bütçeleri içinde ödenek aktarmalarıdır. Ancak ödenek aktarmalarında aşırıya kaçılması, yasamanın bütçe hakkını zedelemekte ve bütçenin takibini zorlaştırmaktadır. Bu nedenle, ödenek aktarmaları yürütmeye esneklik sağlarken, bütçeyle belirlenen öncelikleri değiştirmemeli ve yasamanın bütçe hakkını zedelememelidir.

Ödenek aktarmalarının bütçenin uygulanması sırasında karşılaşılan belirsizlikler ya da mali yönetimdeki etkinsizlikler nedeniyle istisnai durumlarda başvurulması gereken bir mekanizma olması gerekirken, sınırları tam çizilmeden, sıklıkla başvurulmuş bir mekanizma haline dönüşmesi, ödeneklerin verilmiş amacı dışında kullanılmasına yol açabilmekte ve bu durum yasamanın bütçe hakkının

zedelenmesi sonucunu doğurabilmektedir. Dolayısıyla, ödenek aktarmalarının bütçe hakkı üzerinde neden olduğu olumsuz etkilerin giderilmesi için yürütmenin ödenek aktarmaları konusunda bir takım sınırlamalara tabi tutulması gerekmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nda ödenek aktarmalarına dair bir dizi kural benimsenmiş olmakla birlikte, Türkiye’de ödenek aktarma kuralları OECD üyesi diğer birçok ülkeye kıyasla daha esnektir. Bu esneklik, bütçe harcama kalemi sayısının fazlalığının yanı sıra, bütçenin onaylanma düzeyi ve uygulamada siyasal tercihlerin de ödenek aktarmasında etkili olmasından kaynaklanmaktadır.

Ülkemizde ödenek aktarmalarının bütçe hakkı çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin tartışmalar Cumhuriyet Halk Partisi tarafından 2015, 2016 ve 2017 Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarının bazı hükümlerinin yürürlüğünün durdurulması ve iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine dava açması sürecinde gündeme gelmiştir. Bu başvuruya ilişkin Mahkeme, “çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlandırmaya bağlı olmaksızın yürütmeye geniş yetkiler tanınmasının” yasamanın bütçe hakkının yürütme organına devri anlamına geldiği gerekçesiyle ödenek aktarmaya ilişkin maddelerin Anayasa’ya aykırılığı sebebiyle iptaline karar vermiştir. Mahkemenin iptal gerekçeleri göz önünde bulundurularak; 5018 sayılı Kanun’da değişikliğe gidilmiş ve ödenek aktarmalarına ilişkin Kanun’un 21. maddesi yeniden düzenlenmiştir. Ancak, bu yeni düzenleme de yasamanın bütçe hakkının yürütmeye devrine sebebiyet vereceği gerekçesiyle Ana Muhalefet Partisi tarafından bir kez daha yürürlüğünün durdurulması ve iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır. Mahkeme, bu kez ödenek aktarmalarına ilişkin yeni düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğu yönündeki talebi reddetmiştir.

Bütçe uygulamalarına yönelik geçmiş tecrübeler, onaylanmış bütçelerdeki geniş ve gelişigüzel değişikliklerin bütçenin güvenilirliğini azalttığı gibi, bütçenin bir mali planlama aracı olma işlevini ve bütçe aracılığıyla hükümetlerin temel politikalarını hayata geçirmesini de güçleştirdiğini göstermektedir. Bu nedenle, yıl içinde yapılan ödenek aktarmalarının büyüklüğü ve sıklığının belirlenmesinde bütçe hazırlık aşamasının etkinliği ya da diğer bir ifadeyle bütçe tahmin kalitesi önemli bir etkidir. Yıl içerisinde karşılaşılabilecek özel durumlar ödenek aktarmalarına olan ihtiyacı artırırken, bütçenin tahmin kalitesinin artması ödenek aktarmalarına olan ihtiyacı azaltmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, genellikle bütçe formülasyonundaki ve gelir-gider tahminlerindeki etkinsizliklerden kaynaklı bütçe uygulaması esnasında karşı karşıya kalınan belirsizlikler, değişen ekonomik

koşullar, yeni öncelikler ve zayıf bütçe yönetimi ödenek aktarmalarının temel nedenleri olarak öne çıkmaktadır.

Bütçe tahmin kalitesinin yanı sıra ödenek aktarma işlemlerinin büyüklüğünü ve sıklığını belirleyen bir diğer husus ise yasamanın bütçeyi görüşme ve onaylama düzeyidir. Ödenek aktarma yetkisinin çerçeve ve esasları belirlenirken yasamanın bütçeyi görüşme ve onaylama düzeyinin de dikkate alınması, yasamanın bütçe hakkını daha etkin kullanmasını sağlayacaktır. Aslında bütçeyi görüşme ve onaylama düzeyi ile belirlenen bütçe dağılımının ödenek aktarım işlemlerinde bir sınır olarak kabul edilmesi yaklaşımı ülkemizde belediye bütçelerinde görülmektedir. Belediye bütçelerinde ödenek aktarmaları için belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç farklı onay merci belirlenmiştir. Buna göre, belediye bütçelerinde kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapılabilmesi için belediye meclisinin (5393 sayılı Kanun/18. md), bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapılabilmesi için belediye encümeninin (5393 sayılı Kanun/34. md) ve bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan ve ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyine kadar aktarmalar için belediye başkanının (5393 sayılı Kanun/38. md) onayı gerekmektedir. Ekonomik sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyleri bütçeleşme düzeyi olmadığından, bunlar arasında aktarma onayına gerek bulunmamaktadır (Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği/36. md).

Ödenek aktarma işlemlerinin bütçe hakkı kapsamında değerlendirilmesinde, bütçenin görüşülme ve onaylanma düzeyinin dikkate alınması yaklaşımı merkezi yönetim bütçesi açısından değerlendirildiğinde ise 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği öncesi ve sonrası olmak üzere iki farklı sonuç ortaya çıkmaktadır. Söz konusu Anayasa değişikliği öncesinde “Bütçenin görüşülmesi” başlıklı Anayasa’nın 162. maddesinde “bölümler ve değişiklik önergeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır” hükmü yer almaktaydı. Bu hüküm doğrultusunda bütçe, gerek Plan ve Bütçe Komisyonunda gerekse Genel Kurulda fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyinde görüşülüp oylandığı için, yıl içinde bütçe uygulaması sırasında 5018 sayılı Kanun ile belirlenen sınır dâhilinde (kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere) fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci, üçüncü ve dördüncü düzeyinde yapılan ödenek aktarmaları yasamanın belirlediği bütçe dağılımında değişiklik sonucunu doğurmamaktaydı. Ancak, fonksiyonel

sınıflandırmanın birinci düzeyinde yapılan ödenek aktarmaları yasama organı tarafından belirlenmesi gereken bütçe dağılımının, onun onayı dışında müdahalesi anlamına geliyordu ve bu durum da yasamanın bütçe hakkının zedelenmesi sonucuna yol açmaktaydı.

Öte yandan, 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği sonrasında Anayasa’nın 161. maddesi “Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır” şeklinde değiştirilmiştir. Buna göre, genel bütçeli kamu idarelerinin bütçeleri kurum bazında toplam gider, özel bütçeli idarelerin bütçeleri ise kurum bazında toplam gider ve gelir olarak görüşülüp oylanacağı için yıl içinde bütçe uygulaması sırasında 5018 sayılı Kanun ile belirlenen sınır dâhilinde idare bazında yapılan ödenek aktarmaları yasamanın belirlediği bütçe dağılımında değişiklik sonucunu doğurmayacaktır. Böylece daha genel düzeyde ödenek onayı söz konusu olduğu halde ödenek aktarma işlemlerinde yürütmenin sahip olduğu yetkide sınırlandırmaya gidilmemiştir. Dolayısıyla, 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği sonucunda ‘sıralı yapı’ mantığı çerçevesinde yürütmenin ödenek aktarma konusunda yetkisinin genişlediği görülmektedir.

Dünya’da 19. yüzyıl sonrasında yasama organlarının bütçe hakkının aşındığı, yürütmenin bütçe sürecindeki rolü ve etkisinin arttığı bir gerçek olmakla birlikte, yürütmenin bu yetkisini belirli sınırlar ve kurallar çerçevesinde kullanmaması, bütçe hakkının doğasına aykırılık teşkil etmektedir. Bütçe ve mali yönetim literatüründe bütçenin hazırlanma, yasama organında görüşülme ve onaylanma derecesinin ayrıntılı olmadığı durumlarda bu mekanizmaya sıklıkla başvurulmaması gerektiğinin altı çizilmektedir. Türkiye’de 2016 yılında 5018 sayılı Kanun’un “Ödenek Aktarmaları” başlıklı 21. maddesinde yapılan değişiklik ile yürütmenin ödenek aktarma yetkisinin genişletilmesinin ve ardından 2017 yılında Anayasa’da yapılan değişiklik ile TBMM Genel Kurulunda kamu idare bütçelerinin bölümler itibarıyla görüşülmesi ve onaylanması uygulamasının yerine kurumlar itibarıyla görüşülmesi ve onaylanması yönündeki değişikliğin yasama organının bütçe hakkını zayıflattığı söylenebilir.

Söz konusu düzenlemeler ile bir taraftan bütçe onaylanma aşamasında, diğer taraftan uygulama aşamasında, yürütmenin bütçe üzerinde daha fazla söz hakkı sahibi olması sağlanmıştır. Bütçe uygulaması aşamasında yürütmenin ödenek aktarmaları aracılığıyla, onaylanan bütçeye aykırı harcamalar gerçekleştirmesi, yıl içerisinde karşı karşıya kalınan beklenmedik durumlar ve değişen öncelikler

karşısında yürütmeye mali manevra kabiliyeti sağladığı için normal karşılanabilir. Ancak, ödenek aktarma yetkisinin yıl içerisinde sıklıkla kullanılması bütçe uygulamasının yasamanın önceliklerinden sapmalar göstermesine ve başta mali disiplin olmak üzere, giderlerde tahsis, saydamlık ve iç tutarlılık gibi bütçe ilkelerinden sapmalara yol açmaktadır. Bu durum, bütçenin kendisine atfedilen fonksiyonları etkin olarak gerçekleştirmesini engellediği gibi, yasamanın bütçe üzerindeki kontrolünü (demokratik kontrolü) de güçleştirmektedir. Yürütmenin bütçe ödenek aktarmalarına ilişkin yetkisini genişleten düzenlemelerin sınırlarının belirli olması ve yasal düzenleme ile gerçekleşmesi şekli açıdan usule uygundur. Bu noktadan bir değerlendirme yapıldığında, yürütmenin ödenek aktarması yetkisinin keyfilikten uzak bir şekilde kullanıldığı söylenebilir. Ancak, yapılan düzenlemelerin özü itibarıyla bir değerlendirme yapıldığında, ödenek aktarma mekanizmasının doğrudan bütçe hakkını aşındıran bir mekanizma olduğu görülmektedir. Bu nedenle ödenek aktarmalarına ilişkin yürütmeye verilen yetkiler yasa ile yapılmış olsa dahi, yasama organına ait olan bir yetkinin yürütme tarafından kullanılması sonucunu doğurmaktadır. Nitekim yürütmenin geçmiş dönemde ödenek aktarma mekanizmasına sıklıkla başvurması Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine konu olmuştur. Yürütme, ödenek aktarmalarının yıl içi bütçe uygulaması sırasında ortaya çıkan ihtiyaçlar ve öngörülmeleyen durumlardan kaynaklandığını savunmuştur. Ancak, 6771 sayılı Kanun’la Anayasada yapılan değişik sonucu bütçenin gerek TBMM Bütçe Komisyonu gerekse Genel Kurul’da idareler itibarıyla görüşülüp onaylanmasıyla birlikte, ödenek aktarma mekanizmasına daha az ihtiyaç duyulması gerektiği söylenebilir. Dolayısıyla, 2016 yılında 5018 sayılı Kanun’un “Ödenek Aktarmaları” başlıklı 21. maddesinde yapılan değişikliğin yeniden gözden geçirilmesi ve kapsamının daraltılmasının uygun olacağı ifade edilebilir.

KAYNAKÇA

- Ardanaz, Martin, Carlos Scartascini (2014), “The Economic Effects of Constitutions: Do Budget Institutions Make Forms of Government More Alike?”, *Constitutional Political Economy*, Springer, vol. 25(3), pp. 301-329.
- Başbakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı (2012), *Harcama Birimleri Kılavuzu 2. Sürüm*, Başbakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Blöndal, Jón R., Dirk-Jan Kraan, Michael Ruffner (2003), “Budgeting in the United States”, *OECD Journal on Budgeting*, 3, pp. 7-53.
- Buck, Arthur E. (1929), *Public Budgeting*, Harper Brothers Publishers, New York.
- Chubb, Basil (1952), *The Control Of Public Expenditure*, The Clarendon Press, Oxford.
- Coombs, Hugh M., David Ellis Jenkins (2002), *Public Sector Financial Management*, Third Edition, Thomson Learning, London.
- Dedeoğlu, Emin (2016), “Kamu Mali Yönetiminde Neler Oluyor?, Varlık Fonu ve Tamamlayıcı Ödenek”, *TEPAV Değerlendirme Notu*, No:201629, TEPAV, ss.1-6.
- Ferejohn, John, Keith Kreihbel (1987), “The Budget Process and the Size of the Budget” *American Journal of Political Science*, 31(2), pp. 296-320.
- Government Offices of Sweden, *Budget Act*, Swedish Code of Statutes, Issued on 10 March 2011, SFS 2011:203 Published 22 March 2011, Section 8-10.
- Green, Andrew, B. Ali, A. Naeem, D. Ross (2000), “Resource Allocation and Budgetary Mechanisms for Decentralized Health Systems: Experiences from Balochistan, Pakistan”, *Bulletin of the World Health Organization*, 78 (8), pp.1024-1035.
- Hines, J. S, R. S Edwards (1959), *Budgeting in Public Authorities*, George Allen and Unwin Publishers, London.
- İpek, Elif Ayşe Şahin (2017), “Bütçe Hakkının Kullanılması Bakımından TBMM’nin Bütçe Sürecindeki Rolünün Değerlendirilmesi”, *Maliye Finans Yazıları*, Sayı: 107, ss. 69-108.
- Kraan, Dirk-Jan, Joanne Kelly (2005), *Reallocation: The Role of Budget Institutions*, OECD, Paris.

- Kraan, Dirk-Jan, Daniel Bergvall, Iris Müller, Joachim Wehner (2006), “Budgeting in Croatia”, OECD Journal on Budgeting, Volume: 5, No: 4, pp. 1-55.
- Lienert, Ian (2013), “Role of the Legislature in Budget Processes”, The International Handbook of Public Financial Management. R. Hemming, & B. H. (Der.), Palgrave Macmillan, New York, s. 116-136.
- Lienert, Ian (2010), “Role of the Legislature in Budget Processes”, Technical Notes and Manuals 10/04, International Monetary Fund, Washington D.C., pp.1-25.
- Ministry of Finance Japan (1947), Public Finance Law, Law No. 34, April 31, 1947, <http://www.mof.go.jp/english/budget/budget/fy2002/brief/2002-35.htm>, (Erişim Tarihi: 22.09.2018).
- OECD (2004), “Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems”, OECD Journal of Budgeting, Volume 4, No 3, pp. 1-483.
- OECD (2012), International Budget Practices and Procedures Database, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>, (Erişim Tarihi: 28.09.2018).
- OECD (2014), Budgeting Practices and Prosedures in OECD Countries, OECD Publishing, Paris.
- Persson, Torsten, Gerard Roland, Guido Tabellini (1997), “Separation of Powers and Political Accountability” Quarterly Journal of Economics, 112, pp. 1163-1202.
- Potter, Barry, Jack Diamond (1999), Guidelines for Public Expenditure Management, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Robinson, Marc, Holger van Eden (2007), “Program Classification” Performance Budgeting: Linking Funding and Results, M. Robinson (Der.), Palgrave McMillan, IMF Washington, D.C., pp. 63-87.
- Sarraf, Feridoun (2005), Integration of Recurrent and Capital ‘Developmen’t Budgets: Issues, Problems, Country Experiences, and the Way Forward, The World Bank, Washington D.C, pp. 1-21.
- Saxena, Sandeep, Sami Yläoutinen (2016), “Managing Budgetary Virements”, IMF Technical Notes and Manuals, International Monetary Fund, Washington D.C., pp.1-24.

- Schiavo-Campo, Salvatore, Daniel Tommasi (1999), “Budget Systems and Expenditure Classification”, Managing Government Expenditure, Chapter: 3, Asian Development Bank, Manila.
- Schiavo-Campo, Salvatore, Hazel M. McFerson (2008), Public Management in Global Perspective, M.E. Sharpe, New York.
- Schick, Allen (2002), “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?”, OECD Journal on Budgeting, Volume: 1, Issue: 3, pp.15-42.
- Schick, Allen (2004), Pathways to Improving Budget Implementation. <http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/BudgetManagFinAccCourse04/Pathways.ppt>, (Erişim Tarihi: 23.10.2018).
- Selen, Ufuk, A. Bora Tarhan (2014), Türkiye’de Bütçe Hakkı Algısı, Uşak Üniversitesi Yayını, Uşak.
- Şen, Kübra (2011), “Türkiye’de ve Bazı Ülkelerde Bütçe Hakkının Gelişimi ve Bütçe Hakkı Çerçevesinde Parlemononun Bütçe Sürecindeki Rolü”, Dış Denetim, Yıl: 2, Sayı: 6, ss. 22-32.
- T.C. Resmi Gazete, 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 09.07.2018 Tarih ve 30473 sayılı Resmi Gazete’de (3. Mükerrer) yayımlanmıştır.
- T.C. Maliye Bakanlığı (2018), 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği, Sıra No 5, Sayı: 59751066-020-1915, BUMKO, Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (2015), 2015 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_uygunluk/2015GenelUygunluk.pdf, (Erişim Tarihi: 13.09.2018).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (2016), 2016 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_uygunluk/2016GenelUygunluk.pdf, (Erişim Tarihi: 13.09.2018).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (2017), 2017 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_uygunluk/2017GenelUygunluk.pdf, (Erişim Tarihi: 13.09.2018).
- Tommasi, Daniel (2007), “Budget Execution” Budgeting and Budgetary Institutions, Anwar Shah (Der.), The World Bank Publications, Washington D.C., pp.279-322.

- Wanna, John, Lotte Jensen, Jouke de Vries (2010), *The Reality of Budgetary Reform in OECD Nations – Trajectories and Consequences*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom, and Northampton, Massachusetts, United States.
- Wehner, Joachim (2010), *Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control*, Palgrave Macmillan, New York.
- Yılmaz, H. Hakan, Mustafa Biçer (2010), “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, Sayı 158, ss. 201-225
- Yükseler, Zafer (2012), *Ödenek Üstü Harcamalar, Ek Bütçe Kanunu ve Net Borçlanma Limiti*,
- https://www.researchgate.net/publication/320190644_ODENEK_USTU_HARCAMALAR_EK_BUTCE_KANUNU_VE_NET_BORCLANMA_LIMITI, (Erişim Tarihi: 09.10.2018).

GLOBAL GOVERNANCE: ECONOMIC GROWTH AND INCOME DISTRIBUTION

KÜRESEL YÖNETİŞİM: EKONOMİK BÜYÜME VE GELİR DAĞILIMI

Murat BINAY*
Nesrin ATALAY**

ABSTRACT

Global governance has been the result of competitive pressure of economic globalization within the framework of the developments following the end of cold war era. To reduce the costs and make them more efficient, these pressures have mainly focused on public institutions. Targeting increasing the well-being of all nations by promoting economic efficiency and growth, globalization has failed to fulfil this target due to the lack of effective and democratic governance in the process. In a world in which the nation state is still important, governance of globalization has been carried out by nation-level governance. In this process, partial or complete loss of power by the actors determining the social policies has brought the issue of social policy governance to the agenda and led to the rise of uncertainty and concern in the new era. In this study, the relationship between governance index, economic growth and income distribution was examined and it was observed that the increase in governance ensured economic growth but did not improve the income distribution.

Keywords: Globalization, Governance, Economic Growth, Income Distribution.

ÖZ

Küresel yönetim, soğuk savaşın ardından ortaya çıkan gelişmeler içinde ekonomik küreselleşmenin rekabetçi baskısının sonucu olmuştur. Maliyetleri azaltmak ve daha verimli hale getirmek için, bu baskılar esas olarak devlet kurumlarına odaklanmıştır. Ekonomik verimliliği ve büyümeyi artırarak tüm ulusların refahını artırma potansiyelini hedefleyen küreselleşme, sürecinin etkin ve demokratik yönetimden yoksun olması nedeniyle yetersiz kalmıştır. Ulusun hâlâ önemli olduğu bir dünyada, küreselleşmenin yönetimi ulusal düzeyde yönetim tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu süreçte, sosyal politikanın belirleyici aktörlerinin gücünü kısmen veya tamamen kaybetmesi, sosyal politika yönetim meselesini gündeme getirirken, yeni dönemde endişe ve belirsizlik doğmasına yol açmıştır. Küresel yönetim küresel uygarlık olarak tanımlanır ve küresel kaos için anahtardır.

* Yeditepe Üniversitesi Finansal İktisat Doktora Öğrencisi, Sosyal Güvenlik Kurumu, Sosyal Güvenlik Uzmanı, mbinay@sgk.gov.tr, Orcid: 0000-0002-9987-1492.

** Sosyal Güvenlik Kurumu, Sosyal Güvenlik Uzmanı, natalay3@sgk.gov.tr, Orcid: 0000-0002-6031-4736.

Küresel kaosun nedenlerini anlamadan sorun çözülemez. Küreselleşme olgusu tarafından yaratılan yıkım, hem uluslararası ilişkiler hem de sosyal politika açısından incelenmeli ve çözümlidir. Bu çalışmada yönetim endeksi, ekonomik büyüme ve gelir dağılımı ilişkisi incelenmiş ve yönetim artışının ekonomik büyüme sağladığı fakat gelir dağılımını düzeltmediği görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Yönetişim, Ekonomik Büyüme, Gelir Dağılımı.

INTRODUCTION

Major problems of developing countries are unequal income distribution and low growth rate, which affect their welfare aspects. It was implicitly assumed that whenever we achieve target of higher growth rate, benefit of growth would automatically trickle down to the poor. History of developing countries shows that the rich benefited more than the poor as evidenced by rising income inequality during the period of higher economic growth. Early works done by Anderson (1964) and Aaron (1967) showed that there was an inverse relationship between growth and income distribution. If society wishes a high level of economic output, like point A, it must also accept a high degree of inequality. Conversely, if society wants a high level of equality, like point B, it must accept a lower level of economic output because of reduced incentives for production as shown in Figure 1 (a).

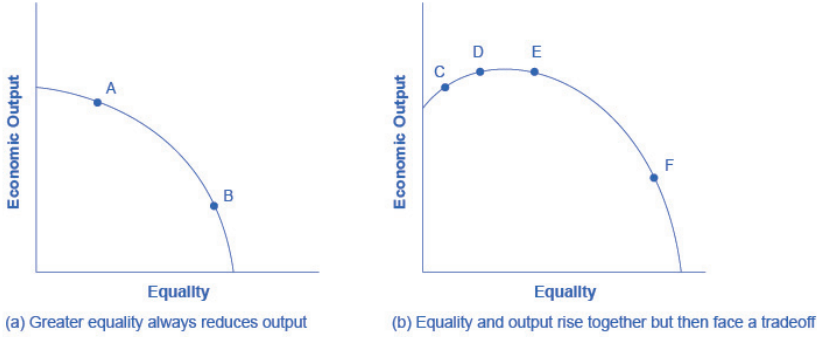


Figure 1. The Tradeoff between Incentives and Economic Equality. (a) Society faces a trade-off where any attempt to move toward greater equality, like moving from choice A to B, involves a reduction in economic output. (b) Situations can arise like point C, where it is possible both to increase equality and also to increase economic output, to a choice like D. It may also be possible to increase equality with little impact on economic output, like the movement from choice D to

E. However, at some point, too aggressive a push for equality will tend to reduce economic output, as in the shift from E to F.

Later empirical work shows that government policies aimed at increasing economic well-being would end poverty as shown in Figure 1 (b). Le Blanc (2000) examines the relationship between economic growth in the macro economy and poverty and finds that this relationship is very sensitive to the distribution features.

In recent years, governance has been considered as a solution to this global turmoil as a concept that is used both in political discourse and in the context of different meanings in various academic disciplines such as economics, law, political science, social policy and sociology. Governance in the broadest sense refers to the multiple interactions of the state, economic actors and non-governmental organizations that the state is not the sole source of regulation. Hence, governance aims at activating more decision-making processes and achieving this multiple interaction in the formation of policies. In this sense, governance emerges as a structure that directly affects and / or restricts the regulatory role of the state. This situation overlaps with the neo-liberal ideology that determines the role of the state as a 'limited but effective state'. On the other hand, governance also includes the means of effective and effective management of public resources and issues in order to address the needs of the society.

The transition from government to governance has been one of the most striking features of the neoliberal structure in the post-Cold War era. While governance attaches importance to hierarchical decision-making and the centralization of public actors, governance attaches importance to the participation of public, private actors and non-governmental organizations as well as non-hierarchical decision-making formats. Governance also means conceptual and theoretically the coordination of social systems (Lee and McBride, 2007: 6; Kohler-Koch and Rittberger, 2006: 28-29; Rajagopal, 2013: 171). Within the framework of the dominant neo-liberal understanding, since the 1980s, there has been a shift towards governance, from bureaucratic to market and market nets, in the direction of practices such as the deregulation of markets, the reduction of privatization and the protective role of the government.

In this study; firstly the global governance concept will be explained, then the results of global governance in terms of social policy will be discussed and lastly global governance effect at income distribution will be emphasized.

Because global governance concept is thought as key eliminating the problems of globalization so the governance concept is related by two main problems: social policies and lack of persistent peace sourced by income distribution. This paper attempted to examine this issue for 183 countries over the period 2005-2015 by nonparametric approach grouped into three main groups; best, worst and average.

1. GOVERNANCE TYPES

Governance is the concept of recent exposure to designate the efficiency, quality and good guidance of the intervention of the State. It defines a "new form of government" in the globalization. After mentioning of the types of governance briefly, it will be focused on global governance.

1.1. Public Governance

Public governance contains national, regional, local, political, social groups, private and commercial from social institutions organization of networks of organizations. There is an external management orientation function. Public governance foresees that social processes can be directly influenced by each other in the network of public policies, but that these actors can carry different and often conflicting aims and interests (Özer, 2006: 77)

1.2. Good Governance

The concept first began to be expressed within the framework of power and management problems in countries such as Africa, where stable, well-established, and state structures were absent.

The concept of good governance is defined as where the rule of law and the independence of the judiciary ensured for citizens, the public institutions that govern the public expenditures in a fair and correct way, the public can account for the actions of the political leaders, or the public can ask them to account; rights include the minimum requirements (Yüksel, 2000: 155).

1.3. Global Governance

In order to overcome the inefficiencies of neo-liberal policies, the governance model, especially emphasized after the 1990s, has been developed both against the inevitability and the obstruction of the downsizing of the state as

well as the leaving everything to the market (Güney, 2006: 161). In other words, governance refers to the new state and economy management approach that takes place during the privatization of public entrepreneurship and services (Köse, Reyhan, Senalp, 2003: 306-307). According to this, it is recommended not only to be limited to the state or the market but also to establish networks with different actors, public-private partnerships and other negotiator coordination mechanisms (Jessop, 2005: 23, Börzel and Risse, 2010: 114). In another aspect, governance is the reapplication of policies that direct and encompass relationships between the issues at local, regional and national levels, the role and relationship of the state, civil society, and diverse interest groups (Daly, 2003: 115).

The development of globalization has created a need for better governance. Increasing interdependence among nation states means that nowadays it is much more profoundly influenced by the present, more countries and older.

Global governance is a system of rules and institutions that the international community and individual actors set up in order to tackle the problems that arise in economic, social and political matters that hang up their capacities. It must develop good governance, freedom, security, diversity, justice and solidarity, both nationally and globally. Good governance must also adhere to the principles of human rights, the rule of law, respect for democracy and participation, and the principles of controllability, effectiveness and appropriateness (ILO, 2004: 75). To be understood, global governance refers to bringing more regular and reliable solutions to the problems that arise in economic, social and political matters, which are predominantly hanging on individual capacities of states. Although non-governmental organizations are important, global governance considers institutions, actors and activities in a broader spectrum. Governance is the way individuals and institutions control their activities in some way (Yeates, 2002: 76) and co-ordinate (Clark, 2000: 170) to manage public and private common problems and achieve the desired results.

As can be seen, governance is defined as the composition of various elements; among them, the rule of law, participation, transparency and accountability stand out as the most emphasized issues. On the other hand, global governance also reveals the dialectical relationship between global and local political forces in shaping the globalization process. This structure of global governance is also used to show the relationship between globalization and social policy.

Globalization, which means interdependence of countries in economic, social and political terms, has created quite different effects on welfare state implementations. The welfare state does not only mean making social improvements through various income transfers and social services, but also means that the state plays a more active role in economic management in a broader context, and is in this context related to the political economy (Koray, 2005a: 192-193). Thus, given the multidimensionality of social policy implementations, it is clear that the reduction of the problems of globalization and social policy will require better governance.

Just as governance is in many areas, its influence is felt in the field of study associations, and in this framework the parties, level and theme of industrial relations are restructured on the basis of social dialogue.

The state plays an active role in regulating economic and social institutions to the groups representing capital and labor on the local scale. In this process, flexible and secure governance is taken as a basis by taking advantage of the various forms of coordination to which the innovations of the social parties are added (Erdut, 2004: 137; Clark, 2000: 170-171; Keune and Marginson, 2013: 480-481). The mission imposed on the concept of governance is much more than solving the tightness of the state in the context of civil society demands and social services. In this context, governance concepts can be expressed: to give social partners and other actors an increased role in networks in which social problems are discussed and evaluated. In other words, governance is the work of local actors, governments, global private actors and international businesses in terms of collective work relations (Erdut, 2004: 143). The governance approach is not only the state and the policy-making and decision-making processes; citizens, private sector and non-governmental organizations in order to contribute to the understanding of management together. So governance foresees significant changes in the role of the state; state-based management, community and individual-centered governance.

1.3.1. Elements

1.3.1.1. Network for Solving Social Problems

Global governance is primarily concerned with the damping of the nation state as the sole actor in politics. This refers to networks formed by public, private and civil society actors who will operate on a grand scale of compromise. The

reason for existence of these networks is to provide cooperation on the basis of solution of collective problems (Dingwerth and Philipp Pattberg, 2006: 189). Because such collective problems can be solved more effectively in these networks than in the state. On the other hand, some stable structures also shape governance. These structures are usually put in place by independent supervisory agencies and strengthened by legal processes. (Hazenber, 2013: 2-3; Rajagopal, 2013: 171). State administration is viewed as a developmental problem of preventive development and a governance model based on the role of different actors is suggested in the solution of this problem. However, with the declining power of the nation state, it still has an important role. On the other hand, due to the uneven development at the local regional and national levels, there is a tendency to shift in spatial hierarchical structures. This uneven development manifests itself not only in the shifts between national economies, but also in the new forms of the north-south, developed-developing countries distinction in the rise and fall of the regions. All changes have their own material and / or strategic bases and thus serve the complex reintegration of global, regional, national and local economies. With the globalization, the concept of the emptied state is encountered.

That is, the loss of the basic functions of the state and the shifting of power to international financial markets, global corporations and supranational institutions. The analysis of the supremacy of nation-state, on the other hand, suggests that regional-based governance systems are either outdated or can not gradually fulfill the functions expected of them. It is therefore understood that monosyllabic structural hegemony (stateism, territoriality or multilateralism) can no longer prevail (Daly, 2003: 116). Thus, social partners and other actors are now becoming increasingly involved in networks where social problems are discussed and evaluated. For example, European Union governance has become a structure that is not hierarchical, allowing networks of public and private actors, led by formal institutions as well as non-formal institutions, to participate in decision-making and problem-solving processes.

1.3.1.2. The Existence of Different Actors and Interest Groups

Incorporation of different actors and interest groups in political decision-making processes and the importance of civil society is a requirement of global governance. In this sense, social partners are asked to expand their approaches and methods for better cooperation with NGOs. This situation causes new actors, interest groups and new forms of participation, especially in the context of civil

dialogue (Erdut, 2004 137). Actors of social policy; state, employer and employee representatives. This tripartite dialogue has had more interaction between new civil society actors who are linked to traditional social partners and innovative civilian dialogue in some issues such as the protection of employees, the extension of rights, the reconciliation of business and family life with global governance, or social inclusion. There is a strong need for a strong representation of workers and employers for a healthy social dialogue.

With global governance, the interests of the various social classes in society are emphasized, as well as the development of labor rights through discussing common interests in economic and social policy. Because governance, along with the globalization process, has rapidly developed in a way disconnected from economic and social institutions, which are both straightforward and equal in terms of markets. However, this unfair development draws attention with its asymmetrical effects on wealthy and poor countries (ILO, 2004: 10). Despite these adverse developments, the vast majority of developing countries still have very few sayings in negotiations around the world in economic, fiscal and social matters. As such, the workers and the poor have almost no say in this governance process. One of the fundamentals of good governance is ensuring the growth of workers 'and employers' organizations and removing barriers to efficient social dialogue between them. In addition, it is also important to support the strengthening of representative organizations of other poor and socially disadvantaged groups. They constitute the basic conditions for the development of an energetic civil society that reflects the diversity of different views and interests (ILO, 2004: 55). For this reason, governance draws a broad framework for the involvement of highly diverse actors and interest groups in public policies and practices in various forms. Global governance and global politics therefore involve many actors at different levels and in a wide range of activities.

1.3.1.3. The Extent of Law

The fact that the economic crises that occur in any region or country has consequences that can affect the whole world, shows the level reached by globalization. It is foreseen that these results can be solved by the actions of states in the framework of global governance. Because the international market and the financial system can only function in a healthy way by conforming to the governance principles of the states. The provision of transparency, accountability and the rule of law can prevent excessive risk purchases and very high prices, which

are the biggest causes of economic crises. Harmonization with these principles of governance also envisages that economic actors will inspect themselves. Good governance at all levels; transparency, the rule of law, a sound economic strategy and the adoption of market-oriented economic policies. These should be supported by adequate domestic institutional infrastructure. For this reason, both governments and the market must cooperate appropriately in order for globalization to provide appropriate economic results (Das, 2009: 31; Dingwerth and Pattberg, 2006: 195). The realization of the rule of law principle involves the identification of economic, social and political priorities with a broader community consensus and the recognition of their assets in the decision-making processes of the poorest and most fragile segments of society and in the distribution of resources (Sözen and Algan, 2009: 2). The principle of supremacy of law emerges as a result of the principle of transparency (clearness). A good and healthy functioning governance requires a fair framework of implementation rules. Moreover, it is proposed that these rules be applied in an impartial manner, regardless of the power relations between the state and other actors. Thus, the rights of those who are especially fragile are also protected. It is also possible to appeal to an independent body in the settlement of conflicts. This appeal or objection must be accepted and adopted by all stakeholders (Aras and Crowther, 2009: 3). Effective implementation of laws and justice is essential. The impartial legal framework applicable to all is not limited to protecting people from the abuse of power in the hands of state and non-state actors. It also helps people to have property, education, decent work, freedom of expression and other essential rights for human development. In this sense, efforts should be made to ensure that the binding / enforcement of laws at both the national and local level is guaranteed, and that all rich and poor citizens have the right to use them, their knowledge and possibilities. This requires transparent and accountable government institutions at the legislative and executive levels, as well as independent judiciary (ILO, 2004: 55-56).

1.3.1.4. Transparency (Clearness) and Accountability

Economic transparency will ensure that the best allocation of resources is achieved, the efficiency is ensured and the growth potential of the economy is increased. Otherwise, information deficiencies in the market will increase transaction costs and market imbalances will arise.

Today, the demand for transparency is at the core of globalization and democratization. The interdependence of national economies has made the

actions of all actors more relevant. Developments that are happening elsewhere in the world are rapidly reflecting and affecting other regions. International organizations such as the International Monetary Fund (IMF), the World Bank (WB), and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) often make recommendations to ensure transparency in national governments (Kondo, 2002: 8-9; Scholte, 2004: 217).

On the other hand, transparency from the main elements of governance is closely related to accountability. In this sense, the main objective of transparency demands is to ensure accountability and responsibilities for the policies of the people and actors in the economic, social and political authorities of the state. Accountability is the basis for the democratic relationships that must be found between rulers and ruled (Hazenbergh and Mulieri, 2013: 308). Governance is a form of management and process that encompasses public and private sector actors. Examples of this include European Union (EU) institutions and social stakeholders at European level.

Today, transparency is one of the two main orbits of EU-level governance (Welz, 2008: 108). Asymmetric information equality will be abolished in a governance mentality where there is no transparency. Therefore, the participation of people who are potentially affected by governance debate will not make sense in this matter.

1.3.2. Global Governance Actors

Governance actors vary depending on the level of government that is under discussion. For example, in rural areas other actors may include land owners, water management groups, associations of farmers, cooperatives, NGOs, research institutes, religious leaders, finance institutions, and political parties, among others.

There are complex relationships between actors involved in governance. At the national level there are also media, lobbyists, international donors, and multi-national corporations, all of which may play a role in decision-making or in influencing the decision-making process. At the international level, governance actors can include national governments, regional authorities, international organizations, and the donor community (UNDP, 1994).

1.4. Reasons for Global Governance

In the context of neo-liberal understanding, since the early 1980s, the position of the state in the economy and social politics has become questionable. In particular, the need to reduce the regulatory role of the state on the basis of the labor market has been repeatedly stated. This is nothing more than a question of the role of the state in regulating the market mechanism in general terms. Regulation has been perceived to be distorted in its true sense, leading to negative consequences in terms of growth, employment and even income distribution, which hinder the healthy operation of the market.

Along with this ideological re-turning, there are two reasons for the desire for change. The first justification is competition at international level. It has been argued that intensification of international competition in connection with globalization, including wages, requires more costs and less flexibility to the production system. This, of course, has negative effects on the achievements in social policy. Increased market liquidity increases the bargaining power of businesses over competent public authorities and employees. While the workers fall into a weak state against the dangers of localization, the states that are willing to attract and sustain foreign investments are obliged to make concessions. Secondly, the threat to stimulate support provided by social policy during the cold war period has partially ceased to exist. In this context, it is understood that globalization initiated a change that is not backward in the world (Erdut, 2004: 46).

These radical structural changes that have emerged have initiated the process of regional restructuring of social policies. These structural changes, which are predominantly based on socioeconomic and demographic bases, are well known in developed countries and have been subject to detailed investigation and research.

These structural changes will encourage new and more flexible production methods, which are described as the main solution to the economic problems, the increasing population instability, the diminishing fertility rates accompanying deep economic restructuring, the prolonged unemployment, the increase in female labor force participation, and new technologies (Kazepov, 2010: 35). In this sense, it is necessary to adapt to change and to protect those that may suffer in this process. These changes not only undermine the functioning of welfare state institutions but at the same time weaken the effectiveness of social policies. Post-Cold War policies have been developed to address specific risks in the context of economic growth, the need to keep requirements relatively constant, to increase available resources,

and to provide access to more sources and to anticipate controlling conflicts that may arise from re-distribution. The demolition of this system, called Keynesian Fordism, has created many new areas of conflict, from unemployment to social services and care. In this case, it has become inevitable for the state to face a deep financial crisis and it has become a necessity to establish a new balance between existing resources and requirements in the context of structural adjustment politics (Kazepov, 2010: 36). The neoliberal policies adopted in the globalization process have created serious unfavorable economic and social implications.

Globalization has affected global prices of goods, services and production factors negatively. In developed industrial economies, especially when many large industrial sectors operating with low technology are closing down, these economies have suffered from the rapidly rising unemployment problem. This loss of jobs has become permanent in many countries and sectors, and has also led to deterioration in social welfare. In short, globalization is seen as the main responsibility of these emerging business losses (Das, 2009: 34).

The transboundary movement of goods and services trade has undoubtedly not prevented the increase and spread of economic inequality, despite the acceleration of the globalization process, as compared to the past. As a result, increasing economic inequality and increasingly distorted income distribution in emerging market economies and emerging market economies reveal the other side of the globalization process. Some economists have encountered job and job losses after articulation to the global market. Globalizing economies have to provide national policy support to solve unemployment and ensure equity in income distribution. The problem of income inequality is not only observed at the national level, but also in the international arena. That is, it is expressed that globalization has increased income inequality among countries. The underdeveloped and poor countries are adversely affected by the unprecedented rise of globalization. On the other hand, it is also one of the most important features of the globalization process that the inter-border movement of the workforce occurs at much lower levels than desired and expected speed. This poses a weak point of globalization for the labor force (Das, 2009: 34). There is no doubt that change is concentrated on the nation state. Globalization is measured by the increasingly controversial nature of states' traditional autonomy. It is not possible to balance the loss of national autonomy to the present by putting the necessary social policies into practice. The social landscape has radically threatened the globalization of the economy, the monetary and fiscal deregulation of the world, and the regulatory role of the multinational states of their production systems.

In this sense, as globalization reduces the classical effectiveness of social protection, it is understood that methods of creating a social framework for labor markets that become interdependent beyond the national borders must be investigated and put into practice. According to this, change is manifested itself by the decline of two actors of classical economic and social politics, namely the state and labor union, the application of structural adjustment programs which are effective in this tension, and the gradually increasing role of the actor in this process becoming almost one-sided decisive force in the social field (Erdut, 2004: 47).

Neo-liberal policies change the relationship between state, labor and capital. Economic activity is shaped by market forces, not through state intervention and social partners as in the past. The activities in international capital markets no longer coincide with the activities of national labor markets. The risks and advantages that are caused by the disparity between labor and capital come from this. In this context, the discussion of the traditional role of the economic and social intellectual state has been made and it has been argued that certain decisions in this area have progressively shifted gradually towards the lower levels of the nation state (regional, local), and some of them gradually go beyond the nation state (transnational or international level) seen. There is no doubt that this change leads to the regression of the nation state. The fact that multinational enterprises start to fill this vacated area from the nation-state constitutes another aspect of the regulator's change (Erdut, 2004: 48-49). The nation state is no longer a ruling force capable of creating political consequences with its own authority and in all its dimensions, but in a position where governance forms are proposed and justified in this way (Özaydin, 2008: 168).

There are many different factors such as geographical fragmentation of labor, unorganization, improvement such as separation to qualified and unqualified groups, increase of unemployment, increase of service sector, increase of women's labor, employment structure, meaning of work, class concept and politicization of labor. As a result, the power relations between the two social partners differed, as well as the structure and meaning of labor and capital, as a factor of production. In today's conditions, as well as increasing problems in working relations, different interest groups have emerged. However, to explain them in class associations; it is not possible to say that class power continues (Koray, 2005: 43). In explaining the relationship between globalization and the change in social policy, it is understood that the national level is still important, that national regulations, regionalism and protectionism have not lost their importance.

2. RESULTS OF GLOBAL GOVERNANCE IN TERMS OF SOCIAL POLICY

Social policy can be defined in general as the practice of governments and other institutions which will influence the prosperity of the societies. However, this definition excludes targets of applications that are not explicitly defined. The aims and objectives of social policy can be summed up in a wide variety of ways, including meeting the basic needs, protecting against risks, developing human abilities, and improving prosperity through appropriate means. All of these concepts are atypical to the concept of generic justice. The debates emerging in the topics of globalization and social policy are assessed in the context of the impact of globalization on the welfare state. This approach emphasizes the constraints of economic globalization on states, public policies and welfare states. Although capitalism has always been regarded as a global system, capital mobility has always been a risk, and the politics of states have been depended on parameters accepted historically as international capital institutions. Nevertheless, the state alleges that the power and policy autonomy is eroded by the external forces of the contemporary global economy (Yeates, 1999: 377).

This situation makes the power of the IMF, WB and WTO fragmented and contradictory (Gough, 2013: 187, Deacon, 2007: 48-51, Ervik, Kildal and Nilssen, 2009: 2). The trend towards the transnational framework takes place as far as the strength of the national domain is concerned. The postmortem framework is accompanied by upward, downward and lateral transfers of economic, social and political production functions (Ervik, Kildal and Nilssen, 2009: 2). In resolving market disruptions, the importance of non-state mechanisms in the distribution of economic and social policies supported by the government in the financial sector is increasing. Although social policy continues to be perceived as a national problem in today's world, the dimension of globalization and national boundaries is more prominent. State and non-state institutions regulating national social policies are influenced by social policy arrangements at supra-national and international levels. Global social policy, supposed by supranational actors, is shaping global redistribution, global social regulations and global social empowerment, and this change also includes formalizing national politics of supra-national organizations (Özaydın, 2008: 172). Along with the international opening of the markets, many regulatory authorities emerged from the authorities of the state. Organizations such as the IMF, WB, WTO and ILO are also seen to play an increasing role in the

social policy agenda, as well as on the economic-political agenda. Increasingly, attempts to internationalize social policy have been mentioned.

Simultaneously, however, economic and social policies are being transmitted towards regional, urban and local levels on the grounds that they can be designed in close proximity to the application areas of the best policies to influence micro-economic supply, as well as social revitalization. In these three (global, national and local) contexts, welfare governance is redefined in the transnational process.

In the transnational process, it takes the place of providing imperative coordination by the sovereign state, interdependence, mutual learning, sharing of knowledge, re-negotiation of flexibility. The state derives from being the only force that defines general interests, and becomes a mixture of power relations between private interests. For this reason, the state is no longer a third party but a side of social dialogue. Social dialogue is influenced by all actors. At national level new forms of social dialogue are emerging. These forms are used in the reform initiatives towards the labor market and social protection, on the grounds of employment policy. The state actually aims at more flexible rules for business, rather than consolidating collective autonomy as an autonomous goal. Concretely, in the regulation of working conditions, both sectors are looking for techniques that can be better adapted to the conditions of the employer and the worker, and that are not very strict in terms of the employer's demands in the management of the workforce. In this context, there are many ways in which the functioning and structure of the global economy can reshape national social policy. First of all, financial globalization increases the structural dependency of the state on all domestic and foreign capital forms. Second, financial globalization increases the risk of capital mobility. Third, financial articulation reduces the possibility of nation states pursuing broader economic policies to reduce unemployment, which forces nation states to achieve fiscal discipline. Fourth, the global economy has exacerbated the link between economic development and full employment in developed countries. The fifth, and most important, is the transnational extension of neoliberalism. This emphasizes the utter weakness and inadequacy of producing economic and social policy at the national level. Neoliberalism encourages the governments of nation states that governments should not compromise the structure, functioning or outcomes of the global economy and thus comply with the requirements of international competition such as reducing or eliminating trade barriers, reducing public interest, taxing and reducing welfare (Yeates, 1999:

373). Although there are arguments that the state is weakened by international economic forces, it is clear that states operate in a distinctly different economic and political environment 40 years ago. The process of social policy making, implementation and measures takes place in a context where states are not a privileged subject of international politics, nor are they the only mediator, nor even the main agent of their own society.

Political globalization and its accompanying trade and institutional and organizational changes in the form of governance mean that politics is more centralized. These states constitute only one dimension of a 'system of governance that is intertwined, often competing and highly complex'. This structure of global governance and the accompanying political processes have negative implications for states' independence and political autonomy.

3. GLOBAL GOVERNANCE AND INCOME INEQUALITY

Mayer and Sussman (Mayer & Sussman, 2001) assessed that regulations concerning information disclosure, accounting standards, permissible practice of banks and deposit insurance do appear to have material effects on economic growth. Beck et al. (Beck, A, & Levine, 2003) assessed that both the legal systems brought by colonizers and the initial endowments in the colonies are important determinants of stock market development and private property rights protection. Huang (Huang, 2005), using a panel dataset of 90 developed and developing countries over 1960-1999, revealed that political liberalization is typically followed by a higher level of economic growth at least in the short-run, particularly for lower-income countries, ethnically divided countries and French legal origin countries. In this study the governance index, economic growth and income distribution will be analyzed by nonparametric tests.

3.1. The Gini Index of Income Inequality and Governance Scores

The Gini Index (GINI) measures the deviation of the distribution of income among individuals or households within a country from a perfectly equal distribution. The index is theoretically based on the so-called Lorenz Curve, where a value of 0 represents absolute equality and a value of 100 absolute inequality.

Three indices were utilized to assess social governance, namely (a) the Health Sub-index of the Human Development Index (b) the Education Sub-index

of the Human Development Index and the Gini coefficient compiled by the World Bank. The scores, ranking and governance scores are presented in Table 1.

Table 1: The Social Governance Scores and Rankings in a Global Context

Category of Countries	HDI-HLT		HDI-EDU		GINI	
	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank
Best: all countries	83.6	1	0.994	1	25.0	1
Worst: all countries	45.6	183	0.049	183	65.8	137
Average: all countries	70.4	92	0.558	92	40.4	69

Table 2: Spearman's and Kendall's Non Parametric Rank Correlation Tests

	Spearman		Kendall	
	rho	Prob > t	τ	Prob > z
2005	0.5575	0.0002	0.3954	0.0004
2006	0.4963	0.0013	0.3482	0.0019
2007	0.7567	0.0000	0.5655	0.0000
2008	0.7935	0.0000	0.5978	0.0000
2009	0.8119	0.0000	0.6140	0.0000
2010	0.8198	0.0000	0.6329	0.0000
2011	0.8352	0.0000	0.6383	0.0000
2012	0.8247	0.0000	0.6329	0.0000
2013	0.7729	0.0000	0.5655	0.0000
2014	0.6856	0.0000	0.4764	0.0000
2015	0.5658	0.0002	0.3927	0.0005

Source: Authors' calculations.

Table 2 reports the correlation values between economic growth and governance. The results reveal that according to the Spearman's test, we accept H_0 (p -value < 0.05). There is a link between economic growth and governance (they are highly correlated because rho tends to one especially during 2009, 2010, 2011 and 2012). The Spearman correlation coefficient or Spearman's rho is positive: economic growth (governance) tends to increase when governance (economic growth) increases. Kendall's test concludes that there is a statistically significant lack of independence between economic growth and governance.

Analyzing the link between governance, economic growth and the Gini coefficient; when the score of economic growth will increase, income inequality will decrease. Overall, governance is negatively correlated with Gini coefficient and positively correlated with economic growth. These results corroborate those found previously.

CONCLUSION

There has been little empirical study on the relationship between finance, governance and inequality. Good governance may reduce inequality and thereby enhance economic growth. At this backdrop, we have included six well known global governance measures and their interaction with wealth inequality in our empirical specifications. It is asserted that greater voice and accountability, higher political stability and government effectiveness, better regulatory quality and rule of law, and control of corruption, on average, help a country to reduce unequal wealth distribution which in turn may promote subsequent economic growth.

This would seem to suggest that good governance tends to lead to economic prosperity. This conclusion, also often found in the literature, supports intuitive thinking, given that good governance is likely to mean responsive administration, better institutional set-ups and more efficient utilization of resources. However the causality of this connection has been questioned, as indicated in the literature section, given that, as one reason, it may be possible that economic development enables the country to better afford governance institutions.

This study attempted to examine this issue for 183 countries over the period 2005-2015 by non-parametric approach grouped into three main groups; best, worst and average. Analyzing the link between governance, economic growth and the Gini coefficient; when the score of economic growth increase, income inequality decrease. Overall, governance is negatively correlated with Gini coefficient and positively correlated with economic growth.

In conclusion, to get economic growth governance is a key for developed and developing countries, however to provide income distribution equality other social policies should apply.

Data Appendix

Economic Growth: Per capita real GDP growth rate as well as TFP growth rate from 2006 to 2014 have been compiled from PWT version 9.0 is a database with information on relative levels of income, output, input and productivity, covering 182 countries between 1950 and 2014.

Governance: The Worldwide Governance Indicators (WGI) project reports aggregate and individual governance indicators for over 200 countries and territories over the period 1996–2017, for six dimensions of governance. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

REFERENCES

- Aaron, H. (1967), *The Foundation of the War on Poverty, Re-examined*, *American Economic Review* 57, 1229–1243.
- Anderson, T. W. (1964), *An Introduction to Multivariate Statistical Analysis*, 2nd Edition. New York: John Wiley and Sons.
- Aras, G. and Crowther, D. (2009), "Corporate Governance and Corporate Social Responsibility in Context", in *Global Perspectives on Corporate Governance and CSR*, (eds) Aras, G. and Crowther, D., Farnham, England.
- Börzel, T. A. and Risse T. (2010), "Governance without a State: Can It Work?", *Regulation & Governance*, 4 (2), June, pp.113–134.
- Cederman, L. (2001), "Back to Kant: Reinterpreting the Democratic Peace as a Macrohistorical Learning Process", *The American Political Science Review*, 95, 1, pp.15-31.
- Clark, I. (2000), *Governance, the State, Regulation and Industrial Relations*, Routledge, New York.
- Credit Suisse (2015), "Global Wealth Report", *Global Wealth Data Book*. <https://www.credit-suisse.com/us/en/news-and-expertise/research/credit-suisse-research-institute/publications.html>. (Access: 14.10.2018).
- Daly, M. (2003), "Governance and Social Policy", *Journal of Social Policy*, 32 (1), January, pp. 113- 128.
- Das, D. K. (2009), *Two Faces of Globalization*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK.
- Deacon, B. (2007), *Global Social Policy and Governance*, Sage Publication, London.
- Deutsch, K. W. (1978), *The Analysis of International Relations*, New Jersey, Prentice-Hall Inc.
- Dingwerth, K. and Pattberg P. (2006), "Global Governance as a Perspective on World Politics", *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12 (2), 185-203.
- Doyle, M. (2005), "Three Pillars of the Liberal Peace", *The American Political Science Review*, 99, 3, 463-466.

- Erdut, Z. (2004), 1. Ulusal Sosyal Politika Kongresi, Yaşam Boyu Sosyal Koruma, Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, Dedeman Otel, 22-24 Ocak, s. 32-57.
- Ervik, R., Kildal, N. and Nilssen, E. (2009), "Introduction", in the Role of International Organizations in Social Policy, (eds) Ervik, R., Kildal, N. and Nilssen, E., Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK.
- Galtung, J. (1971), "A Structural Theory of Imperialism", Journal of Peace Research, 8, 2, 81-117.
- Gough, I. (2013), "Climate Change, Social Policy, and Global Governance", Journal of International and Comparative Social Policy, 29 (3), pp.185-203.
- Güney, A. (2006), "Bob Jessop'da Yönetişim Kavramı: Stratejik İlişkisel Devlet Biçiminden Yönetişim Biçimine", Memleket Siyaset Yönetim, 1, s. 153-171.
- Hazenberg, H. (2013), "Is Governance Democratic?", Critical Review of International Social and Political Philosophy, 16 (1), pp.1-23.
- ILO (2004), A Fair Globalization: Creating Opportunities for All, International Labour Office, (ILO) Geneva.
- Jessop, B. (2005), Hegemonya Post-Fordizm ve Küresellesme Ekseninde Kapitalist Devlet, (eds) Yazar, B. ve Özkazanç, A., İletişim Yayınları, İstanbul.
- Kazepov, Y. (2010), "Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe: Some Reflections on Processes at Stake and Actors Involved", in Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe, (eds) Kazepov, Y., Ashgate Publishing, European Centre Vienna.
- Keune M. and Marginson P. (2013), "Transnational Industrial Relations as Multi-Level Governance: Interdependencies in European Social Dialogue", British Journal of Industrial Relations, 51 (3), September, pp. 473-497.
- Kohler-Koch, B. and Rittberger B. (2006), "Review Article: 'Governance Turn' in EU Studies", Journal of Common Market Studies, 44 (1), September, pp. 27-49.
- Kondo, S. (2002), "Fostering Dialogue to Strengthen Good Governance", in Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen, OECD, Paris.
- Koray, M. (2005), Avrupa Toplum Modeli, 2. Baskı, İmge Yayınevi, Ankara.

- Köse A. H., Reyhan H. ve Senalp M. G., (2003), "Küresel Yönetişim ve Sendikalar", Türkiye.
- Lee, S. ve McBride, S. (2007), *Neo-Liberalism, State Power and Global Governance*, Springer, Dordrecht, Netherlands.
- LeBlanc, M. (2000), *Poverty, Policy and the Macroeconomy*, United States of Department of Agriculture, Technical Bulletins 1889.
- Maoz, Z. and Abdülali N. (1989), "Regime Types and International Conflict, 1816-1976", *The Journal of Conflict Resolution*, 33, 1, 3-35.
- McGrew, A. (2002), *Liberal Internationalism: Between Realism and Cosmopolitanism*, Held, D., McGrew, A., (eds), *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, (267-289), Cambridge, Polity Press.
- OECD (2014), "Focus on Inequality and Growth". <http://www.oecd.org/social/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf>, (Access: 17.01.2018).
- Oneal, J. R., Russett, B., and Berbaum M., (2003), "Causes of Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations, 1885-1992", *International Studies Quarterly*, 47, 3, 371-393.
- Özaydın, M. M. (2008), "Küresel Etkilerle Şekillenen Sosyal Politika Anlayışı Ekseninde Sosyal Politikaların Geleceğini Tartışmak", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10 (1), s.163-180.
- Özer, M. A. (2006), "Yönetişim Üzerine Notlar", *Sayıştay Dergisi*, 63 (1), 59-89.
- Rajagopal, B. (2013), "Global Governance: Old and New Challenges", in *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development*, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHRC), New York.
- Rosenau J. N. (1995), *Governance in the Twenty-first Century*, Global Governance, Vol. 1. No. 1.
- Scolte, A. A. (2004), "Civil Society and Democratically Accountable Global Governance", *Government and Opposition*, 39 (2), pp. 125-391.
- Sözen, S. ve Algan B. (2009), *İyi Yönetişim*, İçişleri Bakanlığı Genel Yayın No: 654, Ankara.

- Şenses, F. (2014), "Gelir Dağılımı ve Yoksulluk: Temel Eğilimler, Nedenler ve Politikalar", *Kalkınmada Yeni Yaklaşımlar* (der. Ahmet Faruk Aysan ve Devrim Dumludağ), İmge Kitabevi, İstanbul, s. 93-121.
- Rummel, R. J. (1983), "Libertarianism and International Violence", *The Journal of Conflict Resolution*, 27, 1, 27-71.
- Waltz, K. N. (2000), "Structural Realism after the Cold War", *International Security* 25, 1, 5-41.
- Welz, C. (2008), *The European Social Dialogue under Articles 138 and 139 of the EC Treaty*, Kluwer Law Publishing.
- Yeates, N. (2002), "Globalization and Social Policy: From Global Neoliberal Hegemony to Global Political Pluralism", *Global Social Policy*, 2 (1), pp. 69-91.
- Yüksel, M. (2000), "Yönetişim Kavramı Üzerine", *Ankara Barosu Dergisi*, 58(3): 145-159.

SAYIŞTAY KARARLARI

• Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 21.11.2018

No : 45347

Konu: Sosyal denge tazminatı

244 sayılı İlamin 1'inci maddesi ile, Belediye ile Sendika arasında imzalanan ve 2015 yılında geçerli olan toplu iş sözleşmesi ile memurlara sosyal denge tazminatının yasayla belirlenen limitlere uyulmaksızın ödenmesi neticesinde, kamu zararı oluşturan ... TL'nin tazminine hükmolunmuştur.

Sorumlular aynı mahiyetteki dilekçelerinde özetle;

-4688 sayılı Kanun'un 32 nci maddesi hükmüne yer verilerek maddede tazminat ödemelerine ilişkin olarak herhangi bir sınırlamanın olmadığı ve tavan uygulamasının getirilmediği,

-4688 sayılı Kanun'un geçici 14 üncü maddesine yer verilerek ilamda belirtilen tavan uygulamasının 2014-2015 yıllarını kapsayan 2. dönem toplu sözleşmesi ile getirilmiş olduğu, bu düzenlemenin 4688 sayılı Kanun'un ek 15 inci maddesi kapsamında 31.12.2015 tarihine kadar uzatılan toplu sözleşmeye etkisinin bulunmadığı,

... belediyesi ile Tüm-Bel Sen arasında yapılan 2015 yılına ilişkin toplu sözleşmenin daha önce son bulan sözleşmenin devamı niteliğinde olduğu, yeni sözleşme ile daha önceki döneme ilişkin belirlenmiş olan mali ve sosyal haklar hususunda yeni uygulamalar yapıldığı,

-ILO sözleşmesinden, Anayasa'nın 90 ıncı maddesinin son fıkrasından, ILO sözleşmesi 98 inci maddesi hükmünden ve AİHM Büyük Daire Kararından bahsederek madde ve karar hükümleri gereğince Sayıştay 5 inci Daire tarafından verilen tazmin kararının kabul edilmesinin mümkün olmadığı ve hukuka aykırı olduğu,

- 5393 sayılı Kanun'un 63 üncü maddesinde harcama yetkililerinin tanımının yapıldığı, yetkisinin belediye bütçesine konulan ödenekle sınırlı olduğu, harcama yetkilisinin bütçeyi uygulama yetkisi ve görevinin bulunduğu ve bu görev ve yetki çerçevesinde harcama yetkilisinin bu ödemeleri gerçekleştirdiği, dolayısıyla gider bütçesi içerisinde yar alan sosyal denge tazminatı ödemesi miktarı belirlenmiş bir ödeneğin kullanılması anlamına geldiği için kamu zararını oluşturmadiğı,

-4688 sayılı Kanun'un son fıkrasında belirtilen şartlar var olduğu sürece sözleşmenin yasal geçerliliğini koruyacağı,

-Harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisinin inceleme yetkisi dışında kalan ve bir sözleşmeye bağlanarak oluşmuş bir idare borcunun doğması hesabıyla da belediye meclisinden geçen bir bütçe ile karşılık ayrılmış olarak ödenmesi öngörülen bir kalemin fazla ödenmesinin söz konusu olmadığı,

-İlamda kamu zararı olduğu belirtilmekle birlikte, 5018 sayılı Kanun'un 71 nci maddesinde açıklanmış olan kamu zararı tanımına ve kapsamına yapılan harcamaların mal ve hizmet alımları olmadığı için girmemesi gerektiği, 71 nci maddede belirtilen kamu zararından söz edilemeyeceği,

-Toplu sözleşmelere konulan hükümlerin uluslararası anlaşmalara, uluslararası mahkeme kararlarına göre değerlendirilerek çelişki bulunması halinde Anayasa'nın 90/5 maddesi uyarınca bu sözleşmeler ve kararlar lehine çözülmesi ve uygulamanın da bu çerçeve içerisinde yorumlanması gerektiği belirtilerek -tazmin kararının kaldırılmasına karar verilmesi talep edilmektedir.

Başsavcılık mütalaasında;

"...

5. Dairenin vermiş olduğu 244 sayılı İlamın 1 nci maddesi incelendiğinde; sorumluların savunmalarında belirtmiş ve ileri sürmüş oldukları hususların tamamının değerlendirildiği ve Daire Kararında karşılandığı görülmekte olup, Savcılığımız tarafından da sorumlular tarafından ileri sürülen hususlara ilişkin görüşlerimiz aşağıda açıklanmıştır.

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

Kanun'un Geçici 14 üncü maddesinde; "15/03/2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15 inci maddesi kapsamındaki idareler

ile ilgili sendikalar arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi ve benzer adlar altında imzalanan sözleşmelerin uygulanmasına, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar devam edilebilir. Anılan sözleşmelerin uygulanmasına devam edildiği dönem için 32 nci çerçevesinde ayrıca sözleşme yapılamaz. Söz konusu sözleşmeleri 31/12/2015 tarihinden önce sona eren veya mevcut sözleşmeleri bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra karşılıklı olarak feshedilen kapsama dâhil idareler, sözleşmelerinin sona eriş veya fesih tarihini izleyen bir ay içinde sözleşmelerin sona erdiği veya feshedildiği tarih ile bu Kanunda öngörülen toplu sözleşme dönemi sonuna kadarki dönemle sınırlı olmak üzere üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri çerçevesinde sözleşme yapabilir.

Ancak, 32 nci madde uyarınca toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarın, unvanlar itibarıyla ilgili personele söz konusu sözleşmeler uyarınca yapılmakta olan ortalama aylık ödemenin altında kalması halinde; üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri esas alınarak 31/12/2015 tarihine kadar uygulanabilecek sözleşmelerde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte uygulanan sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutar tavan olarak esas alınabilir.

Bu şekilde yapılacak ödemeler kazanılmış hak sayılmaz” hükümlerine yer verilmiştir.

Söz konusu Geçici 14 üncü maddenin son bölümünde, 11.04.2012 tarihinde uygulanan sözleşmede öngörülen hakların üzerinde bir ödemenin yapılmaması veya yasaklanması söz konusu değildir. Buradaki düzenleme ile idarelere, yeni yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarın, daha önceki sözleşmeler ile sağlanan aylık ödemenin altında kaldığı durumlarda, 31.12.2015 tarihine kadar idarelerin uygulayacakları sözleşmelerde, 11.04.2012 tarihinde uygulanan sözleşmeye göre ödenen ortalama aylık tutarın tavan aylık olarak esas alınabileceği yetkisi verilmiştir. Sonra yapılan sözleşmedeki tavan tutar; önceki sözleşmede öngörülen ortalama kazançtan daha düşük ise, bu durumda idarelere, 11.04.2012 tarihinde uygulanan sözleşmeye göre ödenen, ortalama aylık tutarı tavan olarak esas alabilme yetkisi verilmektedir. Başka bir deyişle, 31.12.2015 tarihine kadarki dönemde, 11.04.2012 tarihinde uygulanan sözleşmede unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen meblağın altına inilmeyeceği yetkisi, personele yapılan önceki ödemeler kadar ödeme yapma konusunda idarelere takdir yetkisi verilmiştir.

Madde hükmünde; 31.12.2015 tarihine kadarki dönemde, 11.04.2012 tarihinde uygulanan sözleşmede unvanlar itibariyle ilgili personele ödenen meblağın altına inilemeyeceğini belirtilerek, personele yapılan önceki ödemeler kadar idarelere ödeme yapma konusunda takdir hakkı tanınmıştır.

31.12.2015 tarihinden önce sona eren veya karşılıklı olarak feshedilen sözleşmelerin yenilenmesi halinde, yeni sözleşmede (önceki sözleşmede, toplu sözleşme tavanından daha yüksek ödemeler öngörüldüğü halde) bir önceki sözleşmedeki aylık ortalama ödemelerin (yeni hükümler ihdas edilmek suretiyle) artırılmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün değişik tarihlerde gerçekleştirdiği Genel Konferanslarında kabul edilen ve Türkiye Büyük Millet Meclisince de birer kanunla onaylanmasının uygun bulunması üzerine tasdik edilen sözleşmelerle, kamu hizmetlerinde çalışanların örgütlenme hakkı ve istihdam koşullarının belirlenme yöntemleri konularında bazı hakların sağlanması yoluna gidildiği görülmektedir. Her ne kadar Anayasamızın 90. maddesinin son fıkrası uyarınca, usulüne uygun olarak yürürlüğe konmuş uluslararası antlaşmalar kanun hükmünde olup bunlar hakkında anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamamakta ise de, söz konusu sözleşme ile sağlanan hakların hayata geçirilmesi, ancak bu husustaki mevzuat hükümlerinde gerekli değişikliklerin yapılması ve uygulama esaslarının belirlenmesi halinde mümkün olabilecektir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Toplu İş Sözleşmesi ve Sözleşme Hakkı" başlıklı 53 üncü maddesinde; "İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler. Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir. Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler. Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir. Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapıma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir" hükümleri yer almaktadır.

Anayasa'nın mezkur 53 üncü maddesi doğrultusunda; 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15 inci maddesinde, "Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine

sosyal denge tazminatı ödenebilir. Sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında anılan Kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenir" denilmektedir.

4688 sayılı Kanun'un 32 nci maddesinin verdiği yetkiye istinaden imzalanan sözleşmeye dayanarak yapılan "Sosyal Denge Tazminatı" ödemeleri çeşitli tazminat kalemlerine ayrılarak, Belediyeler ile Sendikalar arasında imzalanacak Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesine İlişkin Sözleşmelerde, mezkur maddede belirtilen ödemelerin yapılabilmesine imkan verilmek suretiyle genişletilmiştir. Dolayısıyla, Belediye ile Sendika arasında imzalanan sözleşmelerde, yiyecek yardımı, giyim yardımı, yol yardımı gibi ödemeler öngörülmüş ise, bunların tamamı "Sosyal Denge Tazminatı" olarak değerlendirilecektir.

Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali Ve Sosyal Haklara İlişkin 2014 ve 2015 Yıllarını Kapsayan 2. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlıklı 4 üncü bölümünde yer alan "Sosyal Denge Tazminatı" başlıklı (1) inci maddede "Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür.

Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir" hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu hükümler gereğince, ... Belediyesi ile Tüm-Bel-Sen arasında imza edilen toplu sözleşmede yer alan ve tüm ödeme kalemlerini kapsayan sosyal denge tazminatı aylık üst sınırı, en yüksek Devlet Memuru aylığının (Ek Gösterge dahil) %100'ü olarak belirlenmiştir. Yapılan incelemede, Belediye ile sendika arasında imzalanan sözleşmede, çeşitli adlar altında (Yemek Yardımı, Bayram İkramiyesi, Giyim Yardımı, Yakacak Yardımı vs.) ödenmesi öngörülen sosyal denge tazminatı tutarının, 4688 sayılı Kanun ve Yerel Yönetim hizmet koluna İlişkin Toplu Sözleşme ile belirlenen tavan tutarın üzerinde olduğu ve yapılan fazla ödemelerin 5018

sayılı Kanun'un 71 nci maddesinin kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak kriterlerden 'mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması' kriterine girdiği ve bu yönüyle kamu zararını oluşturduğu anlaşılmaktadır.

Harcama yetkililerinin ve gerçekleştirme görevlilerinin harcama sürecindeki görev ve sorumlulukları 5018 sayılı Kanun'un 32 ve 33 üncü maddelerinde ve ayrıca Sayıştay Genel Kurulunun 14.06.2007/5189-1 sayılı Kararında açıklanmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 32 nci maddesinde; "Bütçelerden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür. Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer alır.

Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur."

33 üncü maddesinde de; "Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler.

Gerçekleştirme görevlileri, bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar." hükmü yer almaktadır.

Yine, aynı Kanun'un 55 ve devamı maddelerinde kamu idarelerinin iç kontrol sistemlerini oluşturmaları öngörülmüş ve bu çerçevede harcama birimlerinin yapılan mali işlemler üzerinde gerçekleştirecekleri kontroller açıklanmış olup, harcama birimlerinin asgari yapmaları gereken kontroller, malî hizmetler birimi tarafından ön malî kontrole tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usûl ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığınca belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 10 uncu maddesinde, ön mali kontrol işleminin harcama birimleri tarafından da yerine getirileceği belirtilerek, gelir, gider, varlık ve yükümlülüklere ilişkin mali karar ve işlemlerin harcama birimi tarafından mali mevzuat hükümlerine uygunluk yönüyle kontrol edileceği,

12 nci maddesinde de, süreç kontrolünün nasıl yapılacağı belirtilerek, mali işlemlerin yürütülmesinde görev alanların yapacakları işlemde önceki işleri de kontrol edecekleri, ödeme emrini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlilerinin de ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön mali kontrol işlemini yapacakları belirtilmektedir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinden, her bir harcamanın harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisi tarafından süreç kontrolü çerçevesinde yapılan işlemlerin ilgili mevzuat hükümlerine uygun olup olmadıkları ön mali kontrole tabi tutularak kontrol edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Sayıştay Genel Kurulunun 14.06.2007/5189-1 sayılı Kararının "sorumlular" başlıklı 3 üncü bölümünde, harcama yetkililerinin ve gerçekleştirme görevlilerinin sorumlulukları açıklanmış olup; ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilmiş gerçekleştirme görevlilerinin düzenlediği belge ile birlikte harcama sürecindeki diğer belgelerin doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan harcama yetkilisi ile birlikte sorumlu tutulması gerektiği belirtilmiştir.

Belediye meclisi kararına dayanılarak belediye başkanı tarafından imzalanan toplu iş sözleşmesi gereği sosyal denge tazminatı ve başka adlar altında ödeme yapılmıştır. Bu sözleşme ödemelere dayanak teşkil ettiği için sözleşmenin mevzuata aykırı bir yönünün bulunup bulunmadığı hususunda harcama birimi ve mali hizmetler birimi tarafından ön mali kontrole tabi tutulması gerekmektedir. Kontrol sonucunda mevzuata aykırı bir durumla karşılaşılması halinde 657 sayılı Kanun'un "Devlet Memurunun Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 11 inci maddesinin "Devlet memuru amirinden aldığı emri, Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, memur bu emri yapmağa mecburdur. Ancak emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk emri verene aittir." hükmünün gereği harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisi tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde 2015 yılı içerisinde mevzuata aykırı bir şekilde yapılan sosyal denge tazminatı ödemelerinden dolayı adı geçen harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlilerinin belirtilen kamu zararının adlarına çıkarılan tutar kadarından, üst yöneticiyle birlikte sorumlu olacakları değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, oluşan kamu zararının kaldırılması yönündeki temyiz talebi reddedilerek, Daire Kararının onanması, uygun olur." denilmiştir.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,
GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ.

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

Kanun'un Geçici 14 üncü maddesinde; "15/03/2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15 inci maddesi kapsamındaki idareler ile ilgili sendikalar arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi ve benzer adlar altında imzalanan sözleşmelerin uygulanmasına, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar devam edilebilir. Anılan sözleşmelerin uygulanmasına devam edildiği dönem için 32 nci çerçevesinde ayrıca sözleşme yapılamaz. Söz konusu sözleşmeleri 31/12/2015 tarihinden önce sona eren veya mevcut sözleşmeleri bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra karşılıklı olarak feshedilen kapsama dahil idareler, sözleşmelerinin sona eriş veya fesih tarihini izleyen bir ay içinde sözleşmelerin sona erdiği veya feshedildiği tarih ile bu Kanunda öngörülen toplu sözleşme dönemi sonuna kadarki dönemle sınırlı olmak üzere üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri çerçevesinde sözleşme yapılabilir.

Ancak, 32 nci madde uyarınca toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarın, unvanlar itibarıyla ilgili personele söz konusu sözleşmeler uyarınca yapılmakta olan ortalama aylık ödemenin altında kalması halinde; üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri esas alınarak 31/12/2015 tarihine kadar uygulanabilecek sözleşmelerde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte uygulanan sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutar tavan olarak esas alınabilir.

Bu şekilde yapılacak ödemeler kazanılmış hak sayılmaz" hükümlerine yer verilmiştir.

Buradaki düzenleme ile idarelere, yeni yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarın, daha önceki sözleşmeler ile sağlanan aylık ödemenin altında kaldığı durumlarda, 31.12.2015 tarihine kadar idarelerin uygulayacakları sözleşmelerde, 11.04.2012 tarihinde uygulanan sözleşmeye göre ödenen ortalama aylık tutarın tavan aylık olarak esas alınabileceği yetkisi verilmiştir. Sonra yapılan sözleşmedeki tavan tutar; önceki sözleşmede öngörülen ortalama kazançtan daha düşük ise, bu durumda idarelere, 11.04.2012 tarihinde uygulanan sözleşmeye göre ödenen, ortalama aylık tutarı tavan olarak esas alabilme yetkisi verilmektedir.

Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali Ve Sosyal Haklara İlişkin 2014 Ve 2015 Yıllarını Kapsayan 2. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlıklı 4 üncü bölümünde yer alan "Sosyal Denge Tazminatı" başlıklı (1) inci maddede "Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanun'un 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir" hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu hükümler gereğince, ... Belediyesi ile Tüm-Bel-Sen arasında imza edilen toplu sözleşmede yer alan ve tüm ödeme kalemlerini kapsayan sosyal denge tazminatı aylık üst sınırı, en yüksek devlet memuru aylığının (Ek Gösterge dahil) %100'ü olarak belirlenmiştir.

Rapor dosyası ve eki belgelerin incelenmesinde, Belediye ile sendika arasında imzalanan sözleşmede, çeşitli adlar altında (Yemek Yardımı, Bayram İkramiyesi, Giyim Yardımı, Yakacak Yardımı vs.) ödenmesi öngörülen sosyal denge tazminatı tutarının, 4688 sayılı Kanun ve Yerel Yönetim hizmet koluna ilişkin Toplu Sözleşme ile belirlenen tavan tutarın üzerinde olduğu anlaşılmıştır.

Sorumlular tarafından, ... belediyesi ile Tüm-Bel Sen arasında yapılan 2015 yılına ilişkin toplu sözleşmenin daha önce son bulan sözleşmenin devamı niteliğinde olduğu ve 4688 sayılı Yasa'nın geçici 14'üncü madde hükmünden yararlanması gerektiği ileri sürülmekte ise de; ... Belediyesi 06.12.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun'la kurulmuştur. Geçici 14'üncü maddedeki düzenleme, bu Kanunun yürürlüğünden önce imzalanmış sözleşmelerle ilgili olduğundan, bu madde hükmünden yararlanılması mümkün değildir.

Buna göre, tavan tutarın üzerinde yapılan ödemenin, 5018 sayılı Kanun'un 71 nci maddesinin kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak kriterlerden 'mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması' kriterine girdiğın ve bu yönüyle kamu zararını oluşturduğı anlaşılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanun'un "Belediye Başkanı" başlıklı 37 nci maddesinde Belediye Başkanının belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğı ifade edilmiştir. Bu hükümden hareketle Belediye Başkanının imzaladığı sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin sözleşme, temsilcisi olduğı idare için bağlayıcılık taşımakta olduğundan, mevzuata aykırı hükümler içeren sözleşmeyi imzalayan Belediye Başkanının oluşın kamu zararından dolayı sorumluluğı bulunmaktadır.

Harcama yetkililerinin ve gerçekleştirme görevlilerinin harcama sürecindeki görev ve sorumlulukları 5018 sayılı Kanunu'nun 32 ve 33 üncü maddelerinde ve ayrıca Sayıştay Genel Kurulunun 14.06.2007/5189-1 sayılı Kararında açıklanmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 32 nci maddesinde; "Bütçelerden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür. Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneğı, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer alır.

Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğır mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğır işlemlerden sorumludur."

33 üncü maddesinde de; "Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler.

Gerçekleştirme görevlileri, bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar." hükmü yer almaktadır.

Yine, aynı Kanun'un 55 ve devamı maddelerinde kamu idarelerinin iç kontrol sistemlerini oluşturmaları öngörölmüş ve bu çerçevede harcama birimlerinin yapılan mali işlemler üzerinde gerçekleştirecekleri kontroller açıklanmış olup, harcama birimlerinin asgari yapmaları gereken kontroller, malî hizmetler birimi

tarafından ön malî kontrole tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usûl ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığınca belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 10 uncu maddesinde, ön mali kontrol işleminin harcama birimleri tarafından da yerine getirileceği belirtilerek, gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin mali karar ve işlemlerin harcama birimi tarafından mali mevzuat hükümlerine uygunluk yönüyle kontrol edileceği,

12 nci maddesinde de, süreç kontrolünün nasıl yapılacağı belirtilerek, mali işlemlerin yürütülmesinde görev alanların yapacakları işlemde önceki işleri de kontrol edecekleri, ödeme emrini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlilerinin de ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön mali kontrol işlemini yapacakları, belirtilmektedir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinden, her bir harcamanın harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisi tarafından süreç kontrolü çerçevesinde yapılan işlemlerin ilgili mevzuat hükümlerine uygun olup olmadıkları ön mali kontrole tabi tutularak kontrol edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Sayıştay Genel Kurulunun 14.06.2007/5189-1 sayılı Kararının "sorumlular" başlıklı 3 üncü bölümünde, harcama yetkililerinin ve gerçekleştirme görevlilerinin sorumlulukları açıklanmış olup; ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilmiş gerçekleştirme görevlilerinin düzenlediği belge ile birlikte harcama sürecindeki diğer belgelerin doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan harcama yetkilisi ile birlikte sorumlu tutulması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde 2015 yılı içerisinde mevzuata aykırı bir şekilde yapılan sosyal denge tazminatı ödemelerinden dolayı adı geçen harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlilerinin belirtilen kamu zararının adlarına çıkarılan tutar kadarından, üst yöneticiyle birlikte sorumlu olacakları değerlendirilmektedir.

Bütün bu nedenlerle, sorumluların iddialarının reddi ile 244 sayılı İlamın 1'inci maddesiyle ... TL'nin tazminine dair hükmün TASDİKİNE oybirliğiyle,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 31.10.2018

No : 45229

Konu: Hatalı özel hizmet tazminatı ödemesi

81 sayılı ilamın 6. maddesiyle; Genel İdare Hizmetleri sınıfına dâhil Fen İşleri Müdürlüğü kadrosunda bulunan ...'a mevzuata aykırı olarak Teknik Hizmetler Sınıfına ait kadrolar için öngörülen ek özel hizmet tazminatı ödenmesi sureti ile neden olunan... kamu zararının tazminine karar verilmiştir.

Sorumlulardan Harcama Yetkilisi... göndermiş olduğu temyiz dilekçesinde özetle;

Fen İşleri Müdürlüğü asil kadrosunda ve 1. derecede görev yapan İnşaat Mühendisi ...'ın bu kadroya 1997 yılında atandığını, bu kadroda görev yapan ...'ın bu kadroya atandığı dönemde Fen İşleri Müdürlüğü'nün teknik bir kadro olduğunu daha sonra yapılan değişiklik ile idari bir kadro olduğunu, dolayısı ile memur lehine olan teknik kadrodan maaş ödemesinin yapılması gerektiğini,

Fen İşleri Müdürlüğü asil kadrosunda olmasına rağmen ...'ın İdare tarafından kendi isteği dışında, 2008 yılından itibaren Fen İşleri Müdürlüğünde, İnşaat Mühendisi olarak çalışmakta olup arazide bulunan ve kendisine verilen tüm işlerin teknik kontrollüğünü yaptığını, bu nedenle idari bir iş yapmadığını, her hangi bir fazla ödemenin olması durumunda, bu fazla ödemenin de idare tarafından ödenmesi gerektiğini ifade ederek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Başsavcılık mütalaasında;

"Fen İşleri Müdürlüğü kadrosunda bulunan ...'a Genel İdare Hizmetleri sınıfı için öngörülen özel hizmet tazminatı yerine Teknik Hizmetler Sınıfı için öngörülen özel hizmet tazminatının ödenmesi suretiyle oluşan kamu zararının sorumlulara ödettirilmesi yönündeki 81 sayılı ilamın 6. maddesine itiraz edilmektedir.

Sorumlunun ileri sürdüğü itiraz gerekçelerinin Daire kararında değerlendirilerek karşılandığı görülmektedir.

Bu nedenlerle ilamın 6. maddesi ile hüküm verilen kamu zararı için ileri sürülen itiraz gerekçelerinin ilam hükmünün bozulmasını ya da hükmün

kaldırılmasını gerektirecek mahiyette olmadığı görüldüğünden, temyiz talebinin reddedilerek yasa ve yönetime uygun düzenlenmiş bulunan Daire Kararının tasdikine karar verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.” şeklinde görüş bildirmiştir.

Dosyada mevcut bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda;

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ;

81 sayılı ilamın 6. maddesiyle Genel İdare Hizmetleri sınıfına dâhil Fen İşleri Müdürlüğü kadrosunda bulunan ...’a mevzuata aykırı olarak Teknik Hizmetler Sınıfına ait kadrolar için öngörülen ek özel hizmet tazminatı ödenmesi sureti ile neden olunan ... kamu zararının tazminine karar verilmiştir.

05.01.2015 tarih ve 2015/7177 sayılı (Resmî Gazete: 10.01.2015/29232) Bakanlar Kurulu Kararının 3’üncü maddesinde; “17/4/2006 tarihli ve 2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan “Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar” ve eki cetvellerin uygulanmasına 2015 yılında da devam olunur.” denilmiş ve 17/04/2006 gün ve 2006/10344 sayılı “Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar” ile zam ve tazminatların ödeme esasları getirilmiştir.

2006/10344 sayılı Karar’ın Özel Hizmet Tazminatlarının ödenmesine ilişkin II sayılı cetvelinin (E) Teknik Hizmetler kısmının 6’ncı sırasında,

“Teknik Hizmetler Sınıfına ait kadrolarda bulunan personelden; büro, atölye, ısı santrali, laboratuvar, tesis (sosyal tesisler dahil), işletme, fabrika ve hizmet binaları dışında olmak şartıyla arazi, şantiye, inşaat, baraj, park, bahçe, maden, açık alanlarda kurulu tarım ve hayvancılık uygulama birimleri ve yol gibi açık çalışma mahallerinde fiilen çalışanlara (belirtilen mahallerde yapılan kontrollük hizmetleri dahil), çalışılan her gün için aşağıda gösterilen oranlarda ayrıca özel hizmet tazminatı ödenir. Faal durumdaki hizmet binalarının tadilat, bakım ve onarımı işleri açık çalışma mahalli kapsamında değerlendirilmez.

a) 1/a; b ve c sıralarında sayılanlara 3,0

b) /d sırası ile 2 nci sırada sayılanlara: 2,0

c) 3 ve 4 üncü sıralarda sayılanlara : 1,2

Bu ek özel hizmet tazminatının ödenmesinde ilgililerin kadroları esas alınır. Tazminatın kimlere ödeneceği; iş programları ve çalışma mahallerinin özellikleri dikkate alınarak, üçer hk dönemler itibarıyla ilgili birim amirlerince belirlenir.

Ödemeler görevin fiilen yerine getirilmesinden sonra üçer aylık dönem sonlarında yapılır.

1/a, b ve c sıralarında sayılanlara : 60

1/d sırası ile 2 nci sırada sayılanlara: 40

3 ve 4 üncü sıralarda sayılanlara : 24

oranlarını aşamaz. " denilmektedir.

Yukarıda zikredilen mevzuat hükümleri doğrultusunda; açık çalışma mahallerinde fiilen çalışanlara ek özel hizmeti ödenebilmesi için, kişinin Teknik Hizmetler sınıfına ait kadroda bulunması gerektiği ifade edilmektedir.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik Eki Cetveller Eki (I) sayılı kütük Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Memur Kadro Kütüğünde Fen İşleri Müdürü kadrosu Genel İdare Hizmetleri sınıfında en üst derecesi 1 ve en alt derecesi ise 4 olarak tespit edilmiş, bunun sonucunda ... Belediyesi Fen İşleri Müdürü kadro derecesini 1 olarak belirlemiş ve bu durum memur kadrolarını gösteren cetvelde de yer almıştır. Dolayısıyla Teknik Hizmetler sınıfına ait kadroda bulunmayan Fen İşleri Müdürü ...'a ek özel hizmet tazminatı ödenmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede 1'inci dereceli Teknik Hizmetler sınıfında olmayıp Genel İdare Hizmetleri sınıfına dâhil Fen İşleri Müdürü kadrosunda bulunan ...'a 2006/10344 sayılı Kararnameye aykırı olarak üçer aylık dönemler itibariyle % 60 oranında ek özel hizmet tazminatı ödendiği görülmüştür.

Sorumlular savunmalarında ...'ın Fen İşleri Müdürlüğü asil kadrosunda olmasına rağmen idare tarafından kendi isteği dışında Fen İşleri Müdürlüğünde inşaat mühendisi olarak çalıştırıldığını ve idari bir iş yapmadığını ifade etmişlerse de Teknik Hizmetler sınıfı için öngörülen ek özel hizmet tazminatı, kadronun teknik hizmetler sınıfında olması ve fiilen çalışma şartlarının birlikte gerçekleşmesiyle ödeneceğinden, Teknik Hizmetler sınıfına ait kadroda bulunmayan ...'a ek özel hizmet tazminatının ödenmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla; 81 sayılı ilamın 6. maddesiyle verilen; Genel İdare Hizmetleri sınıfına dâhil Fen İşleri Müdürlüğü kadrosunda bulunan ...'a Teknik Hizmetler sınıfı için öngörülen ek özel hizmet tazminatının ödenmesi suretiyle sebep olunan toplam ... TL'nin tazminine ilişkin kararın TASDİKİNE oybirliğiyle,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 31.10.2018

No : 45241

Konu: Başkan yardımcılığına ilişkin ödemelerin kazanılmış hak olarak ödenmeye devam olunması, özel hizmet tazminatının hatalı oran üzerinden ödenmesi

81 sayılı ilamın 28. maddesiyle Başkan yardımcılığı görevini ifa etmiş bulunan İtfaiye Müdürü ...'na mevzuata aykırı olarak;

A) Başkan yardımcılığına ilişkin ödemelerin kazanılmış hak olarak ödenmeye devam olunması suretiyle toplam... TL,

B) Özel Hizmet Tazminatının hatalı oran üzerinden ödenmesi suretiyle... TL, toplamda... TL kamu zararının tazminine karar verilmiştir.

Sorumlulardan Gerçekleştirme Görevlisi ..., ..., ..., Harcama Yetkilisi ..., ...göndermiş oldukları temyiz dilekçesinde özetle;

İtfaiye Müdürü ...'na mevzuata aykırı olarak Başkan Yardımcısının mali haklarının verildiği ve müdürlüğe yapılan atamanın hatalı olduğunu; A) İtfaiye Müdürü ...'nun aldığı maaşın ek gösterge» yan ödeme, özel hizmet tazminat ve ek ödeme puanlarının fazla hesaplandığını,

1) Ek Gösterge: Daha önce Belediye Başkan Yardımcılığı Kadrosunda iken İtfaiye Müdürü kadrosuna atandığını, Belediye Başkan Yardımcısının ek göstergesi 3000 olduğundan 657 sayılı Kanunun 43. Maddesinin (B) fıkrasının ikinci bendinin son cümlesi hükmü "Kurumların 1, 2, 3 ve 4 üncü dereceli kadrolara atanana göre uygulanacak ek göstergeler, ilgililerin daha önce bulunmuş oldukları kariyerleri ile ilgili sınıf veya ekli 1 sayılı Cetvelin Genel İdare Hizmetleri Sınıfı (g) bölümünde belirtilen görevlerde kazanılmış hak aylık derecelerine göre alabilecekleri ek göstergelerden düşük olamaz," Gereğince hak olarak alınmaya devam edildiğini, ilk cümledeki "Bu ek göstergeler, ilgililerin belirtilen sınıf ve görevlerde bulundukları sürece ödemelere esas alınıp, terfi bakımından kazanılmış hak sayılmaz "hükmünün ...'nun durumuyla bir ilgisinin bulunmadığını, zira terfi etmeyip bir alt kadroya atandığını, dolayısıyla ek göstergenin onun için kazanılmış hak olduğunu, kamu zararı olduğu iddiasına katılmasının mümkün olmadığını, ayrıca 2015 yılı hesapları denetleniyor olmasına rağmen 2013 ve 2014 yılı ödemeleri içinde kamu zararı hesaplanmasının gerekçesinin anlaşılmadığını,

2) Yan Ödeme: Yan ödeme puanının yanlış hesaplandığını, I sayılı cetvelin 36 sırasının (a) fıkrasına göre Sayıştay'a hesap vermekle yükümlü sayman olarak yan ödeme puanı alması gerekli olduğunu, aksi halde emrinde çalışan veznedar ve tahsildara toplam 1200 puan verilirken (35 sıra) Mali Hizmetler Müdürüne toplam 1100 puan yan ödeme alacağını demenin hukuka aykırı olduğunu, Sayman olarak yan ödemesinin hesaplanması gerektiğini, Bu da toplam 1300 puana isabet ettiğini, bu nedenle kamu zararı hesabında maddi hata olduğu iddialarına katılmadığını,

3) Özel Hizmet Tazminatı: Özel Hizmet Tazminatı puanının sehven yanlış hesaplandığını, Düzeltilip bilgi verileceğini, ayrıca 2015 yılı hesapları denetleniyor olmasına rağmen 2013 ve 2014 yılı ödemeleri içinde kamu zararı hesaplanmasının gerekçesinin anlaşılamadığını,

4) Ek Ödeme: Ek Ödeme puanının sehven yanlış hesaplandığını, Düzeltileceğini, ayrıca 2015 yılı hesapları denetleniyor olmasına rağmen 2013 ve 2014 yılı ödemeleri içinde kamu zararı hesaplanmasının gerekçesinin anlaşılamadığını,

B) Belediye Başkan Yardımcılığından Mali Hizmetler Müdürlüğüne atanma işleminin yönetmeliğe aykırı olduğunun belirtildiğini, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının İçişleri Bakanlığının 05/10/2005 tarihli ve B.05.0.MAH.0.71.00.01/9858 sayılı yazısına karşılık, benzeri konuda vermiş olduğu, 10.10.2005 tarih ve B.02.1.DPB.0.11.08/17358 sayılı görüşte aynen: "...Bilindiği üzere, 15/03/1999 tarihli ve 99/12647 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan ve 21/09/2004 tarihli ve 2004/8246 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile değiştirilen Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmeliği'nin 2'nci maddesinde; bu Yönetmeliğin, özel kanunlarındaki düzenlemeler saklı kalmak kaydıyla, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (I) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kadrolarda, il Özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelere ait memur kadrolarında, özelleştirme kapsam ve programında bulunan kuruluşlar da dâhil olmak üzere kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarına ait memur kadroları ile sözleşmeli personel pozisyonlarında istihdam edilen personelin, müdür ve daha alt görevlere görevde yükselme mahiyetindeki asaleten atamaları ile en az ortaöğretim düzeyinde mesleki veya teknik eğitim sonucu ihraz edilen unvanlara ilişkin unvan değişikliği mahiyetindeki asaleten atamaları hakkında uygulanacağının hüküm altına

alındığını, diğer taraftan, yukarıda sözü edilen Yönetmeliğin geçici 3'üncü maddesinde, " Bu Yönetmelik kapsamına giren unvanları, ilgili mevzuatları uyarınca kazananların hakları saklıdır." hükmünün yer aldığını, bu çerçevede, aksine bir düzenleme bulunmaması ve belediye başkan yardımcılığı kadrosuna asaleten atanan personelin, bu kadrodan müdür kadrosuna atanmasının görevde yükselme mahiyetinde bir atama olarak kabul edilmemesi sebebiyle, mevzuatta belirtilen diğer şartlara uyulması kaydıyla, görevde yükselme sınavına katılmadan müdür kadrosuna atanmasında mevzuata aykırılık bulunmadığı mütalaa edilmektedir." denildiğini, bu bağlamda; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36, 48, 76 ve 68'nci maddede yazılı koşullar taşıma halinde Belediye Başkan yardımcılığına daha sonradan da belediyede münhal bulunan herhangi bir müdürlük kadrosuna atama yapılabileceğinin anlaşıldığını, bu nedenle atama işleminde yönetmeliğe aykırı bir işlem bulunmadığını,

657 Sayılı Kanun'un 86 inci maddesinde; Bu Kanun'a tabi kurumlarda, mali, nakdi ve aynı sorumluluğu bulunan saymanlık kadrolarının boşalması halinde bu kadrolara işe başladıkları tarihten itibaren vekâlet aylığı verilmek suretiyle memurlar arasından atama yapılabilir. Yasa hükmüne bakıldığında görevi fiilen yaptığından Kamu zararının oluşmadığını, diğer yandan Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu'nun 22.12.1973 tarih ve E: 1969/8 K: 1973/14 sayılı içtihadında "İdarenin yokluk, açık hata, memurun gerçek dışı beyanı veya hilesi hallerinde süre aranmaksızın terfi veya intibaka dayanarak ödediği meblağı her zaman geri alabileceği, belirtilen istisnalar dışıyla kalan hatalı Ödemelerin geri alınmasının hatalı ödemenin yapıldığı tarihten başlamak üzere (60) günlük dava açma süresi içinde mümkün olduğu, bu süre geçtikten sonra geri alınamayacağına ..." hükmedilmiş olup, anılan içtihat gereğince İdarenin kendi ihmali ve bilgi azlığı gibi nedenlerden kaynaklanan idari işlemlere dayanılarak yapılan fazla ve yersiz ödemelerin (Örneğin; bir memura, memurun bilgisi dışında idarece fazla ve yersiz maaş, ücret, tazminat.,, ödenmesi gibi), ödemenin yapıldığı tarihten başlamak üzere 60 günlük dava açma süresi içinde geri istenmesinin mümkün olduğuna karar verildiğini,

Aynı şekilde Danıştay 5. Daire 1k25.06.1997 E. 1996/3069 K. 1997/1482 sayılı içtihadında belirtildiği üzere Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu'nun 22.12.1973 günlü E, 1968/8, K. 1973/14 sayılı kararında idarenin yokluk açık hata memurun gerçek dışı beyanı veya hilesi hallerinde süre aranmaksızın hatalı ödediği meblağı her zaman geri alabileceği, bunun dışında kalan hallerde hatalı

ödemelerin istirdadının hatalı ödemenin yapıldığı tarihten başlamak üzere dava açma süresi içinde olanaklı olduğu ve bu süre geçtikten sonra istirdat edilemeyeceği belirtilmiş olup, anılan kararın gerekçesinde iyi niyet kuralı üzerinde de durularak idarenin sakat ve dolayısıyla hukuka aykırı işlemine, idare edilenlerin gerçek dışı beyanı ya da hilesi neden olmuşsa ya da geri alınan idari işlem yok denecek kadar sakatlık taşımaktaysa hatalı işlemde idare edilenin kolayca anlayabileceği kadar açık bir hata bulunmaktaysa ve bu konuda idareyi haberdar etmemişse memurun iyi niyetinden söz etmeye olanak bulunmadığı ve bu işlemlere dayanılarak yapılan ödemeler için süre düşünülmemeyeceği, bu ödemelerin her zaman geri alınabileceği; ANCAK BUNUN DIŞINDAKİ HATALI ÖDEMELER İÇİN MEMURUN İYİ NİYETİNİN İSTIKRAR VE KANUNİLİK KADAR ÖNEMLİ BİR KURAL OLDUĞU VE BU NEDENLE YUKARIDA BELİRTİLEN İSTİSNALAR DIŞINDAKİ HATALI ÖDEMELERİN DAVA SÜRESİ İÇİNDE GERİ ALINABİLECEĞİ vurgulandığını, yine Danıştay 8. Daire T, 07.07,2006 E, 2006/2880 K. 2006/2896 sayılı içtihadında davacıya yapılan döner sermaye katkı payı ödemesinin, 22.12.1973 tarih ve E: 1968/8, K: 1973/14 sayılı Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu Kararı uyarınca ödendiği tarihten itibaren 2577 sayılı yasada öngörülen dava açma süresi içinde geri alınması mümkün iken bu süre geçirildikten sonra tesis edilen işlemde hukuka uyarlılık bulunmayacağını belirtildiğini, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 28.12.2006 tarih ve E: 2003/477 K: 2006/3355 sayılı kararında da; "... Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun 22.12.1973 günlü, E: 1968/8, K: 1973/14 sayılı kararıyla, önceden sehven kanuna aykırı olarak yapılmış bir terfi veya intibak işleminin kanunsuzluğunun tespitinden sonra idarece geri alınması sonucu fazla ödenmiş bulunan aylık ve ücret farklarının ilk kanunsuz ödemenin yapıldığı tarihten başlamak üzere 90 günlük dava açma süresi içinde geri alınabileceği, idarenin sakat ve dolayısıyla hukuka aykırı işlemine idare edilenlerin gerçek dışı beyanı veya hilesi neden olmuşsa ya da geri alınan idari işlem yok denilebilecek kadar sakatlık taşımakta ise, hatalı işlemde idare edilenin kolayca anlayabileceği kadar açık bir hata bulunmakta ve idare bu konuda haberdar edilmemişse, memurun iyi niyetinden söz edilemeyeceği ve dolayısıyla bu işlemlere dayanılarak yapılan ödemelerin her zaman geri alınabileceği, ancak bu istisnalar dışındaki hatalı ödemelerin ancak ödemenin ilk yapıldığı günden itibaren dava açma süresi içerisinde istirdat edebileceği karara bağlanmıştır. Bu durumda, olayda davacıya Aralık 2000 ile Mayıs 2001 tarihleri arasında yapılan ve ilgilinin hilesinin, gerçek dışı beyanının neden olmadığı, ayrıca açık hatanın da bulunmadığı ödemelerin yukarıda yer verilen Danıştay İçtihadı Birleştirme

Kurulu Kararı ile belirlenen ilkeler uyarınca idari dava açma süresi içerisinde geri istenmesi mümkün iken, bu süreye uyulmaksızın yapılan ödemelerin tamamının istenilmesinde isabet görülmediği gerekçesiyle bozulmasına karar verildiğini, yukarıda da arz edildiği üzere hiçbir talebi yahut başvurusu olmaksızın Müdür kadrosuna atama yapılmış ve aradan yaklaşık 3 yıl geçtikten sonra iş bu atamanın usule aykırı olduğu gerekçesiyle savunmasının istendiğini, oysaki iş bu atamanın gerçekleşmesinde ...'nın hiçbir aktif veya pasif bir etkisi ve eylemi olmaksızın İdarece re'sen gerçekleştirilmiş olduğundan Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurul Kararında belirtildiği şekilde hilesi ve gerçek dışı beyanı olduğu yahut idarenin açık hatasının bulunduğu bahsetmenin mümkün olmayacağını, dolayısıyla, altmış günlük dava açma süresi geçtikten sonra idarenin işlemini geri almasının idarede ve idari işlemlerde olması gereken devamlılık, istikrar ve güven İlkelerine uygun düşmeyeceği ve yukarıda belirttiği ve re'sen nazara alınacak hukuksal dayanaklar çerçevesinde ve 657 sayılı Kanunun 86 inci maddesinde; Bu Kanuna tabi kurumlarda, mali, nakdi ve ayni sorumluluğu bulunan saymanlık kadrolarının boşalması halinde bu kadrolara işe başladıkları tarihten itibaren vekâlet aylığı verilmek suretiyle memurlar arasından atama yapılabilir, ...'nın fiilen bu görevi yaptığını belirterek verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmişlerdir.

Başsavcılık mütalaasında;

“ Başkan yardımcılığı görevini ifa etmiş bulunan İtfaiye müdürü ...'na mevzuata aykırı olarak;

A- Başkan yardımcılığına ilişkin ödemelerin kazanılmış hak olarak ödenmeye devam olunması,

B- Özel Hizmet Tazminatının hatalı oran üzerinden ödenmesi, nedenleriyle oluşan kamu zararının sorumlularına ödettirilmesi yönündeki 81 sayılı İlamın 28. maddesine itiraz edilmektedir. Sorumlunun ileri sürdüğü itiraz gerekçelerinin Daire kararında, değerlendirilerek karşılandığı görülmektedir. Bu nedenlerle, İlamın 28 maddesi ile hüküm verilen kamu zararı için ileri sürülen itiraz gerekçelerinin, ilam hükmünün bozulmasını ya da hükmün kaldırılmasını gerektirecek mahiyette olmadığı görüldüğünden, temyiz talebinin reddedilerek, yasa ve yonteme uygun düzenlenmiş bulunan Daire Kararının tasdikine, karar verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.” şeklinde görüş bildirmektedir.

Dosyada bulunan belgelerin okunup incelenmesinden sonra

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ

Başkan yardımcılığı görevini ifa etmiş bulunan İtfaiye Müdürü ...'na mevzuata aykırı olarak;

A- Başkan yardımcılığına ilişkin ödemelerin kazanılmış hak olarak ödenmeye devam olunması;

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 43'üncü maddesinin (B) bendinin ikinci fıkrasında;

"Bu ek göstergeler, ilgililerin belirtilen sınıf ve görevlerde bulundukları sürece ödemelere esas alınıp, terfi bakımından kazanılmış hak sayılmaz. Kuramların 1,2,3 ve 4 üncü dereceli kadrolarına atananlara uygulanacak ek göstergeler, ilgililerin daha önce bulunmuş oldukları kariyerleri ile ilgili sınıf veya ekli I sayılı Cetvelin Genel İdare Hizmetleri Sınıfı (g) bölümünde belirtilen görevlerde kazanılmış hak aylık derecelerine göre alabilecekleri ek göstergelerden düşük olamaz. " hükmü yer almaktadır.

05.01.2015 tarih ve 2015/7177 sayılı (Resmi Gazete: 10.01.2015/29232) Bakanlar Kurulu Kararının 3'üncü maddesinde; "17/4/2006 tarihli ve 2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar ve eki cetvellerin uygulanmasına 2015 yılında da devam olunur." denilmiş ve

17/04/2006 tarih ve 2006/10344 sayılı "Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar" ile zam ve tazminatların ödeme esasları getirilmiştir.

2006/10344 sayılı Karar'ın 3'üncü maddesinde;

"(1) a) I sayılı Cetvelin (A), (D), (E), (F), (G) ve (H) bölümlerinde yer alan zamlar ile II sayılı Cetvelin (A), (B) ve (D) bölümlerinde yer alan özel hizmet tazminatının ödenmesinde;

1) Kurumların 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli cetvellerinde yer alan kadro unvanları,

2) Kamu iktisadi teşebbüslerinin 233 ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere göre tespit olunan kadro unvanları,

3) (1) ve (2) numaralı alt bentler dışında kalan çeşitli mevzuat hükümlerine göre verilmiş unvanlı ve unvansız kadrolarda, kadro veya görev unvanları,

b) I sayılı Cetvelin (B) ve (C) bölümlerinde yer alan zamlar ile II sayılı Cetvelin (C), (E) ve (F) bölümlerinde yer alan özel hizmet tazminatının ödenmesinde, anılan bölümlerde ayrıca belirtilen istisnai durumlar hariç olmak üzere, personelin işgal ettiği kadronun sınıfı ve kariyeri,

c) III sayılı Cetvelde yer alan diğer tazminatların ödenmesinde Cetveldeki düzenlemeler, esas alınır. " denilmektedir.

666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin l'inci maddesiyle 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen ek 9'uncu maddesinde;

"Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununa göre almakta olan personele, ... mali haklar kapsamında yapılan her türlü ödemeler dahil almakta oldukları toplam ödeme tutarı dikkate alınmak suretiyle aynı veya benzer kadro ve görevlerde bulunan personel arasındaki ücret dengesini sağlamak amacıyla, en yüksek Devlet memuru aylığına (ek gösterge dahil), ekli (I) sayılı Cetvelde yer alan kadro ve görev unvanlarına karşılık gelen oranların uygulanması suretiyle hesaplanan tutarda ek ödeme yapılır.

Ek ödemeye hak kazanılmasında ve bu ödemenin yapılmasında aylıklara ilişkin hükümler uygulanır. Bu maddeye göre yapılacak ek ödeme damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz ve ilgili mevzuatı uyarınca ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye ödemesi, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun yapılan benzeri ödemelerin hesabında dikkate alınmaz.

..." hükmü yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre; memurlara yapılacak ödemelerde kişinin bulunduğu kadro esas alınmalıdır. Kişi belli dönem başkan yardımcılığı yaptıktan sonra müdürlüğe atandığı zaman artık başkan yardımcılığının değil, müdürlüğün haklarını almalıdır. Dolayısıyla müdürlüğe atanan kişiye başkan yardımcısına yapılan ödemelerin verilmesi mümkün değildir. Kişinin daha önce bulunduğu görevlerden, ek göstergesi yüksek olanına ilişkin ödemeleri alabileceğine dair mevzuatta bir düzenleme bulunmamaktadır.

18.06.2010 tarihinde... Meslek Yüksekokulu Muhasebe ve Vergi Uygulamalarından mezun olan ..., Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni olarak çalışırken 15.02.2012 tarihinde belediye başkan yardımcılığına, 20.03.2012

tarihinde de itfaiye müdürlüğüne atanmış, dolayısıyla toplam 35 gün başkan yardımcılığı yapmıştır. Ancak İtfaiye Müdürü ...'na mevzuatta müdürlük için öngörülen 2.200 ek gösterge, 1.100 yan ödeme, % 135 özel hizmet tazminatı ve % 170 ek ödeme yerine, mevzuata aykırı olarak başkan yardımcılığı için öngörülen 3.000 ek gösterge, 1.600 yan ödeme, % 175 özel hizmet tazminatı ve % 185 ek ödeme oranları üzerinden ödemede bulunmaktadır. ...'nın başkan yardımcılığı döneminde aldığı ödemelerin başkan yardımcılığından müdürlüğe atandıktan sonra kazanılmış hak olarak ödenmeye devam edilmesi mümkün değildir.

Bu itibarla; 81 sayılı ilamın 28. maddesiyle başkan yardımcılığı görevini ifa etmiş bulunan İtfaiye Müdürü ...'na mevzuata aykırı olarak başkan yardımcılığına ilişkin ek gösterge, yan ödeme, özel hizmet tazminatı ve ek ödemenin kazanılmış hak olarak ödenmeye devam olunması suretiyle 2015 yılında sebep olunan toplam... TL tutarındaki kamu zararının tazminine ilişkin hükmün TASDİKİNE, oybirliğiyle,

B) Özel Hizmet Tazminatının hatalı oran üzerinden ödenmesi;

05.01.2015 tarih ve 2015/7177 sayılı (Resmî Gazete: 10.01.2015/29232) Bakanlar Kurulu Kararı'nın 3'üncü maddesinde; "17/4/2006 tarihli ve 2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar" ve eki cetvellerin uygulanmasına 2015 yılında da devam olunur." denilmiş ve 17/04/2006 tarih ve 2006/10344 sayılı "Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar" ile zam ve tazminatların ödeme esasları getirilmiştir.

2006/10344 sayılı Karar'ın 3'üncü maddesinde;

"(1) a) I sayılı Cetvelin (A), (D), (E), (F), (G) ve (H) bölümlerinde yer alan zamlar ile II sayılı Cetvelin (A), (B) ve (D) bölümlerinde yer alan özel hizmet tazminatının ödenmesinde;

1) Kurumların 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli cetvellerinde yer alan kadro unvanları,

2) Kamu iktisadi teşebbüslerinin 233 ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere göre tespit olunan kadro unvanları,

3) (1) ve (2) numaralı alt bentler dışında kalan çeşitli mevzuat hükümlerine göre verilmiş unvanlı ve unvansız kadrolarda, kadro veya görev unvanları,

b) I sayılı Cetvelin (B) ve (C) bölümlerinde yer alan zamlar ile II sayılı Cetvelin (C), (E) ve (F) bölümlerinde yer alan özel hizmet tazminatının ödenmesinde, anılan

bölümlerde ayrıca belirtilen istisnai durumlar hariç olmak üzere, personelin işgal ettiği kadronun sınıfı ve kariyeri,

c)III sayılı Cetvelde yer alan diğer tazminatların ödenmesinde Cetveldeki düzenlemeler, esas alınır, "denilmektedir.

18.06.2010 tarihinde... Meslek Yüksekokulu Muhasebe ve Vergi Uygulamaları programından mezun olan... Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni olarak çalışırken 15.02.2012 tarihinde belediye başkan yardımcılığına, 20.03.2012 tarihinde de itfaiye müdürlüğüne atanmıştır. ... Belediye Meclisinin 04.06.2008 tarih ve 58 sayılı kararıyla İtfaiye Müdürlüğü'nün kadro derecesini 3 olarak belirlemiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun İdari görevlere atanma başlıklı 69'uncu maddesinde;

"Kurumlar, Eğitim ve Öğretim, Sağlık ve Yardımcı Sağlık ve Teknik Hizmetler Sınıflarına dâhil memurlardan, kariyerlerinden yararlanmak istediklerini 2-4 üncü dereceler arasındaki idari görevlere ait olup kazanılmış hak derecelerinin iki altındaki derecelerden tespit ve ihdas edilmiş kadrolara atayabilirler.

Bu suretle atanan memurların aylıkları kazanılmış hak dereceleri üzerinden ödenir. Ancak kazanılmış aylık dereceleri ve kariyer hizmet sınıfları için tespit edilen ek gösterge, zam ve tazminatlar ile atandıkları görevlerin ek gösterge, zam ve tazminatlarının farklı olması halinde fazla olanı ödenir. " denilmektedir.

... 657 sayılı Kanun'un yukarıda yer verilen 69'uncu maddesinde sayılan Eğitim ve Öğretim, Sağlık ve Yardımcı Sağlık ve Teknik Hizmetler Sınıflarına ait bir kadrodan İtfaiye Müdürlüğüne atanmamıştır. Dolayısıyla bu mevzuat hükmünden yararlanması mümkün değildir. 2015 yılındaki müktesep kadrosu 1'inci derece olmasına karşın itfaiye müdürlüğü'nün kadro derecesi 3 olarak belirlendiğinden ve özel hizmet tazminatının ödenmesinde kadro esas alındığından kendisine 1'inci dereceli müdürün alacağı % 135 oranı yerine 3'üncü dereceli müdürün özel hizmet tazminatı olan % 80 oranı üzerinden özel hizmet tazminatı ödenmesi gerekmektedir.

Bu itibarla; 3'üncü dereceli itfaiye müdürlüğü kadrosunda bulunan ...'na %80 yerine %135 oranı üzerinden özel hizmet tazminatı ödenmesi suretiyle sebep olunan toplam... TL tutarındaki kamu zararının tazminine ilişkin hüküm ile birlikte toplamda... TL'nin tazminine ilişkin kararın TASDİKİNE oybirliğiyle

Karar verildi.



T.C.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

Destek Grubu 2

06520 Balgat / ANKARA

dergi@sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981