



ISSN: 1300-1981

# SAYIŞTAY DERGİSİ

Sayı: 114 / Temmuz - Eylül 2019

- Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim:  
Parlamentonun Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamento  
Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi**  
*Checks and Balances in Presidential System:  
Oversight Role of Parliament on Executive Branch and Importance of Audits  
Carried Out By Supreme Audit Institutions on Behalf of the Parliament*
- Belirsizliklerin Örgütlere Etkisi:  
Yeni Kurumsal Kuram Ekseninde Bir Değerlendirme**  
*The Impact of Uncertainty to the Organizations:  
An Evaluation with the Perspective of the New Institutional Theory*
- Dijital Çağda Kent Yönetimi İçin Ortaya Çıkan Fırsatlar**  
*Opportunities Emerging for Urban Administrations in the Digital Age*
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Kamulaştırma  
Bedelinin Tespiti ve Vergilendirilmesi**  
*Determination and Taxation of Expropriation Price in the Light of the Decisions of the  
European Court of Human Rights*
- Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi:  
Bürokrasi ve Bürokrat Davranışları Perspektifi**  
*Performance-Based Budgeting System: The Perspective of Bureaucracy and Bureaucrat Behaviors*
- Kamu Kurumlarında Yönetimsel Kapasitenin Güçlendirilmesi**  
*Strengthening Administrative Capacity in Public Institutions*
- Impact of Foreign Capital Inflows on Domestic Investments:  
A Panel Data Analysis for Selected Developing Countries**  
*Yabancı Sermaye Girişlerinin Yurtiçi Yatırımlara Etkisi:  
Seçilmiş Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Bir Panel Veri Analizi*
- Yüksek Denetim Dünyasından Haberler**
- Sayıştay Kararları**





# SAYIŞTAY DERGİSİ

HAKEMLİ DERGİ

**ISSN:** 1300-1981

**Sayı:** 114 / Temmuz - Eylül 2019

**Sahibi**

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

**Genel Yayın Yönetmeni**

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE  
*Uzman Denetçi, Grup Başkanı*

**Sorumlu Yazı İşleri Müdürü**

Kamile EDE  
*Uzman Denetçi*

**Grafik Tasarımcı**

Mustafa Burak KIRPAÇ

**Baskı**

Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü

**Baskı Tarihi**

Ekim 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 / 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, SOBIAD ve ASOS indekslerinde 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 Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınınca Ödenecek Telif ve İşleme 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**

|                         |               |
|-------------------------|---------------|
| Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE | Uzman Denetçi |
| Zekeriya ASLAN          | Uzman Denetçi |
| Meral CAN               | Uzman Denetçi |
| Kamile EDE              | Uzman Denetçi |
| Yusuf SÜN BÜL           | Başdenetçi    |
| Hilal ULUÇAY            | Denetçi       |

## **SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU**

|                                  |                                      |
|----------------------------------|--------------------------------------|
| Prof. Dr. Tekin AKDEMİR          | Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi |
| Prof. Dr. Adnan AKIN             | Kırıkkale Üniversitesi               |
| Prof. Dr. Hamza ATEŞ             | İstanbul Medeniyet Üniversitesi      |
| Prof. Dr. Figen ALTUĞ            | İstanbul Üniversitesi                |
| Prof. Dr. Erkan AYDIN            | Marmara Üniversitesi                 |
| Prof. Dr. İbrahim AYDINLI        | Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi |
| Prof. Dr. Mehmet BARCA           | Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi  |
| Prof. Dr. Gonca BAYRAKTAR DURGUN | Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi |
| Prof. Dr. Nihat BULUT            | İstanbul Şehir Üniversitesi          |
| Prof. Dr. Kudret BÜLBÜL          | Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi |
| Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN       | Kırıkkale Üniversitesi               |
| Prof. Dr. Adnan ÇELİK            | Selçuk Üniversitesi                  |
| Prof. Dr. Ali ÇELİKKAYA          | Eskişehir Osmangazi Üniversitesi     |
| Doç. Dr. İbrahim DEMİR           | Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi |
| Prof. Dr. Dilek DEMİRBAŞ         | İstanbul Üniversitesi                |

# **SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU**

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| Doç. Dr. Tolga DEMİRBAŞ       | Uludağ Üniversitesi                    |
| Prof. Dr. Şenol DURGUN        | İstanbul Gelişim Üniversitesi          |
| Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ   | İstanbul Üniversitesi                  |
| Prof. Dr. Cemal FEDAYİ        | Kırıkkale Üniversitesi                 |
| Doç. Dr. Murteza HASANOV      | Azerbaycan Devlet İdarecilik Akademisi |
| Prof. Dr. Farouk HEMICI       | Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne   |
| Prof. Dr. Selma KARATEPE      | İstanbul Gelişim Üniversitesi          |
| Prof. Dr. Hakkı ODABAŞ        | Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi   |
| Prof. Dr. Yücel OĞURLU        | İstanbul Ticaret Üniversitesi          |
| Prof. Dr. Murat ÖNDER         | Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi   |
| Doç. Dr. Davut PEHLİVANLI     | İstanbul Üniversitesi                  |
| Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER    | Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi   |
| Doç. Dr. İdris SARISOY        | Marmara Üniversitesi                   |
| Prof. Dr. Tolga Naci SARUÇ    | İstanbul Üniversitesi                  |
| Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN       | Sakarya Üniversitesi                   |
| Prof. Dr. Levent ŞAHİN        | İstanbul Üniversitesi                  |
| Prof. Dr. Nazan SUSAM         | İstanbul Üniversitesi                  |
| Prof. Dr. Adriana TIRON TUDOR | Babeş-Bolyai University                |
| Prof. Dr. Ahmet Hamdi TOPAL   | Kastamonu Üniversitesi                 |
| Prof. Dr. Metin TOPRAK        | İstanbul Üniversitesi                  |
| Doç. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN | Hacettepe Üniversitesi                 |
| Prof. Dr. Ali Murat VURAL     | İstanbul Üniversitesi                  |
| Prof. Dr. Sayım YORGUN        | İstanbul Üniversitesi                  |
| Doç. Dr. Haluk ZÜLFİKAR       | İstanbul Üniversitesi                  |

# İÇİNDEKİLER / CONTENTS

## **Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim: Parlamentonun Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamento Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi**

*Checks and Balances in Presidential System: Oversight Role of Parliament on Executive Branch and Importance of Audits Carried Out By Supreme Audit Institutions on Behalf of the Parliament*

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE.....7-31

## **Belirsizliklerin Örgütlere Etkisi: Yeni Kurumsal Kuram Ekseninde Bir Değerlendirme**

*The Impact of Uncertainty to the Organizations:*

*An Evaluation with the Perspective of the New Institutional Theory*

Prof. Dr. Ali Osman ÖZTÜRK, Dr. Sümeyra KARA, Dr. Harun Türker KARA .....33-51

## **Dijital Çağda Kent Yönetimi İçin Ortaya Çıkan Fırsatlar**

*Opportunities Emerging for Urban Administrations in the Digital Age*

Dr. Öğr. Üyesi Ahmet KAYAN.....53-73

## **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Kamulaştırma Bedelinin Tespiti ve Vergilendirilmesi**

*Determination and Taxation of Expropriation Price in the Light of the Decisions of the European Court of Human Rights*

Dr. Öğr. Üyesi Begüm DİLEMRE ÖDEN.....75-93

## **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi: Bürokrasi ve Bürokrat Davranışları Perspektifi**

*Performance-Based Budgeting System: The Perspective of Bureaucracy and Bureaucrat Behaviors*

Doç. Dr. Doğan BAKIRTAŞ, Arş. Gör. Metin NAZLIOĞLU.....95-115

## **Kamu Kurumlarında Yönetimsel Kapasitenin Güçlendirilmesi**

*Strengthening Administrative Capacity in Public Institutions*

Dr. Öğr. Üyesi Belgin UÇAR KOCAOĞLU.....117-133

## **Impact of Foreign Capital Inflows on Domestic Investments: A Panel Data Analysis for Selected Developing Countries**

*Yabancı Sermaye Girişlerinin Yurtiçi Yatırımlara Etkisi: Seçilmiş Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Bir Panel Veri Analizi*

Dr. Öğr. Gör. Semra BOĞA.....135-155

## **Yüksek Denetim Dünyasından Haberler**

*23. INTOSAI Kongresi ve Moskova Deklarasyonu*

Setenay KÖKSAL.....157-164

## **Sayıştay Kararları**

Temyiz Kurulu Kararları.....165-181





# BAŞKANLIK SİSTEMİNDE DENGE VE DENETİM: PARLAMENTONUN YÜRÜTMİYİ DENETLEME İŞLEVI VE PARLAMENTO ADINA YÜRÜTÜLEN SAYIŞTAY DENETİMİNİN ÖNEMİ

*CHECKS AND BALANCES IN PRESIDENTIAL SYSTEM:  
OVERSIGHT ROLE OF PARLIAMENT ON EXECUTIVE BRANCH  
AND IMPORTANCE OF AUDITS CARRIED OUT BY SUPREME AUDIT  
INSTITUTIONS ON BEHALF OF THE PARLIAMENT*

**Hacı Ömer KÖSE \***

## Öz

Erkler sisteminde iyi tasarlanmış denge ve denetim mekanizmalarının varlığı, etkin işleyen, demokratik ve istikrarlı bir yönetimin temel koşuludur. Erkların katı ayrılığına dayanan başkanlık sisteminde her erk daha bağımsız, hızlı ve etkin hareket etme kabiliyetine kavuşmakta; karşılıklı denge ve denetim mekanizmaları ise sistemin daha demokratik bir yapıda sürdürülmesini güvence altına almaktadır. Yasamanın yürütme üzerindeki denetiminde en büyük destekçisi olan Sayıştaylar, tamamlayıcı denge ve denetim mekanizması olarak bu sistemde parlamento ile yakın bir ilişki içinde etkili işlevler üstlenmektedir. Etkin bir Sayıştay, kamu yönetiminin hukuk devletinin gerekleri doğrultusunda, verimli ve etkin şekilde işlemlerini sağlarken, aynı zamanda adına denetim yaptığı yasanın yürütme üzerindeki demokratik gözetimini güçlendirmektedir.

Kendine özgü nitelikleri olmakla birlikte büyük ölçüde dünyadaki başkanlık sistemlerinden esinlenilerek tasarlanan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türkiye’de başarıya ulaşması da erkler arasındaki denge ve denetimin etkili şekilde işlemesi ile mümkün olabilecektir. Bu nedenle yeni sistemde gerek TBMM’nin denetim ve gözetim kapasitesinin artırılmasında, gerekse kamu yönetiminde ihtiyaç duyulan yeniden yapılanma sürecinin sağlıklı yönetilmesinde Sayıştaya önemli görevler düşmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Denge ve Denetim, Başkanlık Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Yüksek Denetim Kurumları, Sayıştay.

## ABSTRACT

The existence of well-designed check and balance mechanisms in the powers system is a main condition for an effective, democratic and stable administration. In the presidential system, which is based on the strict separation of powers, each power gains the ability to act more independently, faster and more effectively; mutual checks and balances mechanisms ensure the system is sustained in a more democratic structure. Supreme Audit Institutions (SAIs), which are the pillars of support for the oversight of legislature on the executive play

\* Doç. Dr., Sayıştay Uzman Denetçisi, Grup Başkanı, omerkose@sayistay.gov.tr, Orcid: 0000-0003-3528-8596

effective roles as a complementary balance and control mechanism in a close relationship with the parliament. An effective SAI ensures both the efficient and effective functioning of the public management in line with the requirements of the rule of law and strengthens the democratic oversight of the legislature, on whose behalf it performs audits, on the executive.

The success of the presidential system in Turkey, which was mainly designed with inspirations from the presidential systems around the world, although it has unique characteristics, will be possible with the effective functioning of the checks and balances among the powers. Therefore, in the new system, the Turkish Court of Accounts has important duties both in increasing the audit and oversight capacity of the Turkish Grand National Assembly and in properly managing the restructuring process needed in public management.

**Keywords:** Checks and Balances, Presidential System, Supreme Audit Institutions (SAIs), Turkish Court of Accounts

## GİRİŞ

Başkanlık sistemi genel olarak güçlü, istikrarlı ve uyumlu bir yürütme organına imkan sağlayan, aynı zamanda yasama organının kanun yapma ve yürütmeyi denetleme işlevini daha bağımsız ve etkin şekilde yerine getirebildiği bir sistem olarak nitelenmekte ve bu yönüyle giderek artan bir ilginin odağı olmaktadır. Başkanlık sistemini ya da bu sisteme yakın hükümet modellerini tercih eden ülke sayısındaki artış, bu sistemin başarısını belirleyen yöntem ve araçlar ile temel ilke ve yaklaşımları önemli bir gündem haline getirmektedir.

Başkanlık sisteminde yasama organının üyeleri gibi yürütme organını oluşturan başkan da doğrudan halk tarafından seçilmekte; başkanın meşruiyetini parlamento yerine doğrudan halktan alması, daha güçlü bir yürütmeye imkan sağlamaktadır. Buna karşın yasama yetkisini tek başına elinde bulunduran parlamento, sahip olduğu çeşitli araçlarla yürütme üzerinde güçlü bir denetim tesis edebilmektedir. Bu özellikleri, başkanlık sistemine genel olarak daha demokratik bir nitelik kazandırmaktadır. Ancak sistemin etkili ve demokratik bir şekilde işleyişi, iyi tasarlanmış denge ve denetim mekanizmalarının varlığı ile mümkündür.

Denge ve denetim mekanizmalarının asıl işlevi, temel konulara ilişkin karar alma süreçlerinin tek erkin kontrolüne bırakılması yerine, uzlaşmaya dayalı bir sistem içerisinde halkın iradesinin daha etkili şekilde yansıtılmasını sağlamaktır. Dolayısıyla yönetimin demokratik niteliğinin güçlendirilmesinde bu mekanizmalar büyük öneme sahiptir. Erklere sert ayrılığın dayanan başkanlık

sisteminde yürütme, yasama ve yargı organlarının birbirlerini çok çeşitli araçlarla denetlemesi ve dengelemesi, sistemin demokratik niteliğini ve etkinliğini güvence altına almanın temel koşuludur.

Günümüzde siyasal sistemin daha etkin, dengeli ve demokratik bir yapıya kavuşturulmasında tamamlayıcı mekanizmalar da giderek daha fazla önem kazanmaktadır. Tamamlayıcı denge ve denetim mekanizmalarının başında gelen Sayıştaylar, başkanlık sistemini başarıyla uygulayan ülkelerde yasama adına önemli görevler icra etmekte; yasamanın yürütme üzerindeki denetim ve gözetim işlevi büyük ölçüde bu kurumlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Sayıştayların yapıları ve işlevleri ile hükümet modelleri arasında doğrudan bir ilişki bulunmamakla birlikte, başkanlık sistemine sahip gelişmiş ülkelerde bu kurumların parlamento ile yakın bir çalışma ilişkisi içinde etkin roller üstlendiği bilinmektedir. Parlamentolar Sayıştay raporları aracılığıyla bütçe ve uygulama sonuçları üzerinden yürütmeyle etkili şekilde denetleyebilmekte; bu raporlar aynı zamanda kamu idarelerinin güçlendirilmesi, verimlilik ve etkinliklerinin artırılması, saydam ve hesap verebilir kılınmalarına yönelik çalışmalarda da parlamentolara önemli bir dayanak teşkil etmektedir. Ancak Sayıştayın yeterli kapasite ve yetkiye sahip olmadığı ya da parlamentoya etkili raporlama yapmadığı ülkelerde parlamentonun bütçe üzerindeki denetimi de zayıf kalmaktadır.

Sistem değişikliği ile birlikte erkler arasında dengenin tesis edilmesi, denge ve denetim mekanizmalarının etkin işletilmesi gibi konular Türkiye'nin de gündeminde önemli yer tutmaya başlamıştır. Yasama ve yürütmenin daha keskin şekilde ayrışması karşısında özellikle Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin denge ve denetim işlevini gereği gibi ifa edebilmesi için kapasitesini güçlendirmesi; bunun için de bağımsız kamu idarelerinden, özellikle de kendisi adına denetim ve inceleme yapmak ve sonuçlarını kendisine raporlamakla yükümlü bulunan Sayıştaydan daha etkin yararlanması gerektiği açıktır. Yeni dönemde görev ve sorumlulukları artan Sayıştayın erkler dengesinin tesisi ve yürütmenin kontrol ve gözetiminin güçlendirilmesinde TBMM'nin en yakın destekçisi olması beklenmektedir.

Başkanlık sisteminin daha güçlü, dinamik ve demokratik bir yönetime imkan sağlayan özellikleri ile başarısını artıran koşul ve mekanizmalara odaklanan bu çalışmada öncelikle başkanlık sistemi ve bu sistemde erkler dengesinin önemi üzerinde kısaca durulmuş; sistemin başarısında kilit rol oynayan denge

ve denetim mekanizmaları ana hatlarıyla ele alınmıştır. Ardından başkanlık sisteminde tamamlayıcı bir denge ve denetim mekanizması olarak Sayıştayların rolü ve parlamentoya katkıları daha ayrıntılı incelenmiştir. Son olarak başkanlık sisteminin Türkiye'ye uyarlanmış bir modeli olan Cumhurbaşkanlığı sisteminde Türk Sayıştay'ının artan sorumlulukları ve bu sorumlulukların gereği gibi ifa edilebilmesi için ihtiyaç duyulan dönüşüm üzerinde durulmuştur.

## 1. BAŞKANLIK SİSTEMİ VE ERKLER DENGESİ

Tarihsel süreçte gerek parlamenter sistem gerekse başkanlık sistemi, devletin daha demokratik bir yapı ve işleyişe kavuşturulması arayışlarının bir ürünü olarak geliştirilmiş ve birbirlerine alternatif modeller olarak farklı ülkelerde hayata geçirilmiştir. Özü itibarıyla her iki sistem de devleti daha etkin ve hesap verebilir kılma amacına odaklanmış; ancak bu amacı gerçekleştirecek yöntem ve mekanizmalar konusunda farklılaşmıştır. Bu farklılaşma, temelde erkler sisteminin işleyişine ilişkindir.

Erkler sistemi, devlet iktidarının hukuki anlamdaki işlevlerinin aralarında işbirliği olan farklı organlar tarafından yerine getirilmesini (Özbudun, 2008: 183) ve bunlar arasında bir denge kurulmasını öngörmektedir. Erkler dengesi, hiçbir erkin diğerini baskılayacak düzeyde bir güce sahip olmamasını (Posner, 2016: 1678) gerektirmektedir. Bu nedenle iktidarın yetkilerini sınırlandıran ve dengeli şekilde dağıtan mekanizmalar da erkler ayrılığı uygulamaları olarak kabul edilmektedir (Duverger, 1999: 59). Bu mekanizmaların temel amacı ise erklerin birbirini dengelemesi suretiyle gücün kötüye kullanılmasını önlemektir.

Yasama ile yürütmenin fiilen tek elde toplanmasına imkan veren parlamenter sistemde erklerin birbirini kontrol edip dengeleyebilmeleri genellikle güç olmaktadır. Buna karşın erklerin birbirine muhtaç olduğu başkanlık sisteminde ise gücün tek elde toplanması pek fazla söz konusu olamamaktadır. Hem yasama organının, hem de yürütmenin başı olan başkanın halkın genel oyu ile seçilmesinin sağladığı çifte meşruiyet, başkanlık sisteminin demokratik niteliğini güçlendirmektedir. Bu sistemde yasama ve yürütme organlarının birbirinin varlığına son verebilecek hukuki araçlara sahip olmaması (Yazıcı, 2011: 37) ve aralarında karşılıklı bağımlılık olması, her iki erki uzlaşmaya mecbur kılar.

Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi ve görev süresinin sabit olması, daha istikrarlı ve etkin bir yönetime olanak sağlarken, yürütme iktidarını

doğrudan belirleyen halkın hesap sorma olanağı da artmaktadır. Başkan daha fazla inisiyatif ve daha hızlı karar alabilmekte; parlamento üyeleri de hükümetin sürekliliği ve siyasal istikrar konusunda endişe taşımadan daha özgür ve vicdani hareket etme imkanına (Tunçkaşık, 2017: 6-7) sahip olmaktadır. Dolayısıyla yasama ve yürütme arasındaki etkileşim, daha rasyonel bir zeminde ve kamu yararı doğrultusunda şekillenebilmektedir.

Başkanlık sistemindeki katı erkler ayrılığı, yasamanın yürütmeden daha bağımsız olarak kendi dinamikleri ile hareket etmesine olanak tanımaktadır (Güler, 2008: 306). Örneğin ABD’de Kongre çok aktif olup, hükümetin önermelerini kabul eden ya da değiştiren bir organ değil, siyaset belirleyen, kanun yapma tekeli elinde bulunduran, alternatif politikalar geliştirme kabiliyetine sahip bir parlamento (Durgun, 2005: 139) olarak işlev görmektedir.

Seçilmiş başkanı ve yasama meclisinin işlemlerini denetleyen yargı da başkanlık sisteminde önemli işlevlere sahiptir. Esasen yargının görev ve yetki sahasını, dolayısıyla gücünün sınırlarını ve etkinliğini yasalarla parlamentonun belirlemesi, bütçesinin başkan ve parlamentonun kontrolünde olması, yargıyı diğer iki erk karşısında hassas bir konuma getirmekte; yasama ve yürütmenin etkisi belirleyici olmaktadır (Jacobi, 2006: 260, 261). Yargı siyasal bir organ olmadığından, başkanlık sistemi açısından asıl önemli olan yasama ile yürütmenin ayrılığıdır (Erdoğan, 2016: 7). Ancak yasaların Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olması, yürütmenin eylem ve işlemlerinin yargıya tabi olması gibi gerçekler, yargıyı erkler dengesinin etkili bir aktörü haline getirmektedir.

Başkanlık sisteminde erkler arasında dengenin sağlanması hassas bir konu olup, uygulamada her zaman ideal bir dengeden söz etmek mümkün olmamaktadır. Sistemin başarısı, katı erkler ayrılığının çatışmayı değil, uzlaşma kültürü çerçevesinde yakın bir ilişki ve işbirliğini egemen kılmasına bağlıdır. Ancak erklerin katı ayrılığının uygulamada erkler arası etkileşimi zayıflatması ya da tersine çatışmacı bir ilişkiye zemin hazırlaması da söz konusu olabilmektedir. Dolayısıyla yasama ve yürütmenin keskin ayrılığı, bu organlar arasında oluşabilecek çatışmaları çözüme kavuşturacak mekanizmaların önemini artırmaktadır. Zira bu sistemde ne başkan kendisiyle çatışan meclisi feshedebilir, ne de meclis başkanın görevine güvensizlik oyu ya da başka bir yöntemle son verebilir. Meşruiyetini doğrudan halktan alan bu erkler uzlaşmadan ziyade çatışma eğilimine girdiği takdirde istikrarsızlık kaçınılmaz olabilmekte, bu da demokrasi dışı arayışların önünü açabilmektedir. Nitekim başkanlık sisteminin uygulandığı Latin Amerika

ülkelerinde başkanlar zaman zaman yasama organını devre dışı bırakarak ülkeyi kanun gücündeki kararnamelerle yönetmiş; bazen de yasama ve yürütme arasındaki çatışmalar askeri müdahalelerin ve uzun süreli otoriter yönetimlerin yolunu açabilmiştir (Özbudun 2015: 3, 10).

Bu tür örnekler, hükümet sistemlerinin demokratikliğine ilişkin karşılaştırmalarda birbirinden farklı değerlendirmelere yol açmaktadır. Esasen dünyada birbirinden farklı, kendi tarihi, sosyolojik ve siyasal koşullarının ürünü olan başkanlık sistemleri mevcuttur. Dolayısıyla tek bir başkanlık sisteminden söz etmek ve parlamenter sistemle kıyaslayarak hangisinin daha demokratik olduğu konusunda sağlıklı sonuçlara ulaşmak mümkün görünmemektedir. Başta Latin Amerika olmak üzere başkanlık sistemine sahip kimi ülkelerde görülen, başkanın görev süresinin kesintiye uğratılması ya da yasamanın büyük ölçüde başkan tarafından yönlendirilmesi gibi uygulamalar, ABD örneği dışında sistemin demokratik niteliğinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Aslında Latin Amerika başkanlık sistemlerinin, ya seçilen başkanların parlamentodaki baskın çoğunluğu kolaylıkla yönlendirebilmesi, ya da çoklu koalisyonlar tarafından seçilen başkanların parlamento karşısında zayıf ve sürekli çatışan bir konumda bulunması nedeniyle daha çok "parlamenterleştirilen başkanlık sistemi"ne dönüştüğü veya parlamenterizmin unsurlarının başkanlık sistemine entegre edildiği (Centellas, 2008) de ileri sürülebilmektedir.

## **2. BAŞKANLIK SİSTEMİNDE DENGE VE DENETİM MEKANİZMALARI**

Erklerin katı ayrılığına dayanan başkanlık sisteminde her erk daha bağımsız, hızlı ve etkin hareket etme kabiliyetine sahiptir. Ancak sistemin etkinliği ve demokratik niteliği, erkler arasında karşılıklı denge ve denetimi sağlayacak mekanizmalarla güvence altına alınabilmektedir. Bu mekanizmaların temel amacı, erkler arasında koordinasyon, işbirliği ve uzlaşmayı temin ederek devlet yönetiminde kriz ya da istikrarsızlıkları ortadan kaldırmaktır. Özellikle hem devlet hem de hükümetin başı olan, doğrudan halk tarafından seçilmesi dolayısıyla güçlü bir meşruiyet kazanan ve çok geniş yetkileri olan başkanın etkili mekanizmalarla denetlenmesi ve dengelenmesi, başkanlık sisteminde gücün tek kişide toplanması ve yönetimin kişiselleşmesi tehlikesini (Karatepe, 2013: 226) gidermenin de en etkili yoludur.

Yasama organının yürütme karşısında sahip olduğu en güçlü denge ve denetim aracı, yasama işlevinin kendisidir. Zira hukuk düzeninin kurallarını ve çerçevesini çizen yasalar, aynı zamanda yürütme organının yükümlülüklerini, sınırlarını ve sorumluluklarını da belirler. Başkanlık sisteminde yürütme organının bütçe dışında yasa yapım sürecine etkisi oldukça sınırlıdır. Yasama organı, yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe tasarısını aynen veya değiştirerek kabul etme ya da reddetme yetkisine sahip olup, bütçe dışındaki yasa tekliflerini ise doğrudan kendisi hazırlamaktadır. Başkanın yasa teklifi sunma yetkisinin bulunduğu Arjantin, Şili, Brezilya gibi sınırlı sayıdaki örnekler dışında, başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde yürütmenin yasama sürecine etkisi yok denecek düzeydedir.

Buna karşın başkanın yürütme erkini tek başına kullanırken sahip olduğu güçlü yetkilere ilave olarak, yasaları veto etme ve kararname çıkarma gibi iki önemli yetkisi vardır. Başkan yasama organının kabul ettiği bir yasayı kısmen ya da tümüyle veto edebilmekte, yasamanın veto edilerek geri gönderilen bir yasayı tekrar kabul ederek başkan tarafından yayımlanmasını sağlaması pek kolay olmamaktadır. Bazı ülkelerde (ABD, Arjantin gibi) başkanın veto ettiği bir yasa, kongrenin üçte iki oy çokluğuyla aşılabılırken, bazılarında (örneğin Brezilya) salt çoğunlukla veto aşılabilmekte ve yasa yürürlüğe girebilmektedir. Özellikle üçte iki oy çoğunluğunu sağlamak oldukça güç olduğundan, Başkan istemediği kanunları engelleyerek parlamentonun iradesini etkisiz kılabilir. Bu durum yasama organının da başkan ile uzlaşmasını; dolayısıyla her iki erkin uyumlu, dengeli ve işbirliğini esas alan bir yaklaşımla hareket etmesini zorunlu kılar.

Başkanın en önemli yetkilerinden biri, kararnameler yoluyla düzenleme yapma yetkisidir. Özellikle Latin Amerika başkanlık sistemlerinin çoğunda yürütmenin güçlü kararname yetkilerine sahip olduğu bilinmektedir. Ancak birçok ülkede başkanın düzenleyici işlem konusunda kararname yetkisi yasamanın iznine bağlı kılınmış ya da çeşitli sınırlandırmalara tabi tutulmuştur. Yaygın uygulama, başkanın kararname çıkarma yetkisinin yürütmeye ilişkin idari düzenlemelerle sınırlandırılmasıdır. Arjantin, Brezilya ve Kolombiya'da ise başkanın çıkardığı kararname geçicidir. Hemen yürürlüğe girmekle birlikte meclisin onayına tabidir. Ekvator'da başkanın acil konularla sınırlı olarak çıkarabildiği kararname; Kongre 15 gün hareketsiz kaldığı takdirde kanunlaşmaktadır. ABD'de kararname için kongrenin izni gerekmemekte; ancak kongre kararnamenin düzenlediği hususta yasal düzenleme yaparak, başkanın kararnamesini etkisiz kılabilir. Türkiye'de de sistem, bu hususta ABD ile benzer şekilde tasarlanmıştır.

Yasama ve yürütme arasında son derece etkili bir denge ve denetim aracı olarak işlev gören (Eren ve Akıncı, 2018: 65) bütçe, başkanlık sisteminde özel bir önem kazanmaktadır. Parlamenter sistemde bütçe, parlamentoda çoğunluğu bulunan hükümet tarafından sunulmakta ve sunulan bütçenin siyasal istikrarsızlık dönemleri dışında onaylanmaması pek söz konusu olmamaktadır. Çünkü yürütme yasamadan doğmakta ve yasama siyasal nedenlerle yürütme desteklemek zorundadır. İktidar partisi üyelerinin bütçeye karşı oy kullanması, kendi hükümetinin düşmesi ile sonuçlanabileceğinden, parti disiplini çok büyük önem kazanmakta, seçmenden ziyade parti liderine bağlılık ön plana çıkmaktadır (Posner ve Park, 2007: 4). Bu koşullarda bütçenin rolü sınırlanmakta, mahiyeti itibarıyla bütçe kamu gelirlerini ve bu gelirlerin kamu kurum ve hizmetlerine nasıl dağıtılacağını göstermekten ibaret kalmaktadır.

Başkanlık sisteminde ise yürütme ve yasamanın iç içe geçmesi söz konusu olmayıp, yürütmeye doğrudan halk meşruiyetine dayalı olarak politika belirleme ve düzenleyici işlem yapma yetkileri tanındığından, bütçe, yasamanın yürütme üzerinde bir tür denetim aracına dönüşmektedir. Zira bütçe, başkanın yeni politikaları için gerekli mali kaynakların onaylanması, dolayısıyla başkanın politikalarına yasama tarafından onay verilmesi anlamına gelmektedir (Alkan, 2017: 5). Başkan tarafından hazırlanıp sunulduktan sonra yasama bütçe üzerinde basit çoğunlukla istediği değişiklikleri yapmakta, dolayısıyla başkanın bütçesi olmaktan çıkıp bir tür yasama bütçesine dönüşmektedir.

Parlamentonun bütçeye onay vermemesi ya da değiştirerek onayladığı bütçe kanununun Başkan tarafından veto edilmesi durumunda kamu hizmetlerinin yürütülmesinde zorluklar yaşanabilmekte ve sistemin kilitlenmesi kaçınılmaz olabilmektedir. ABD’de Temsilciler Meclisinin bütçeyi onaylamaması durumunda hükümet harcama yapamamakta, federal hizmetleri askıya almak zorunda kalmaktadır. (Örneğin 1995 yılında ABD Başkanı Clinton, bütçe tasarısının önemli ölçüde değiştirilerek onaylanması üzerine bütçe kanununu veto etmiş; bu nedenle binlerce federal görevlinin maaşları ödenememiştir. 2018 sonlarında da Başkan Trump’ın Meksika sınırına duvar örmek için istediği ödeneğin onaylanmaması nedeniyle hükümet 35 gün kapalı kalmıştır.) Temsilciler Meclisi, Anayasa ile münhasıran kendisine verilen bütçe hakkını etkili şekilde kullanarak, hükümeti bazı politikalarını revize etmek zorunda bırakmaktadır.

Türkiye’ye özgü Cumhurbaşkanlığı sistemi ise, bütçe konusunda yasama ile yürütme arasındaki bir anlaşmazlığın yol açabileceği kilitlenmeyi önleyecek, aynı



zamanda yasamanın bütçeyi bir denetim aracı olarak kullanmasını sağlayacak bir tasarıma sahiptir. Anayasanın 161. maddesindeki düzenleme, bütçenin onaylanmaması durumunda öncelikle Cumhurbaşkanına meclisin önerileri doğrultusunda bütçeyi revize etme imkanı tanımakta, buna rağmen uzlaşma sağlanamazsa, bir önceki yıl bütçesinin yeniden değerlendirilme oranına göre revize edilerek yürürlüğe girmesini mümkün kılmaktadır. Bir başka ifade ile mevcut kamu hizmetlerinin bütçe konusunda yaşanan anlaşmazlık nedeniyle aksamaması için, Meclisin önceden onayladığı bütçe uygulamaya konulmaktadır. Buna karşılık Cumhurbaşkanının yeni politikalarının gerektirdiği konularda, yasamanın denetim yetkisi korunmaktadır. Cumhurbaşkanı yeni politikalarının gerektirdiği mali talepleri hususunda Meclisi ikna etmek zorundadır (Alkan, 2017: 5).

Başkanlık sisteminde erkler arasında denge ve denetimi tesis edecek araçların başında gelen bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi sürecinde ise denge ve denetim işlevine katkı sağlayacak bağımsız kamu idarelerinin rolü ön plana çıkmaktadır. Bütçe aracılığıyla yürütmeye verilen yetkinin amacına, hukuka ve iyi yönetim ilkelerine uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesinde parlamentoların en önemli yardımcısı, yüksek denetim kurumları olarak da bilinen Sayıştaylardır. Parlamento adına tüm kamu kurum ve kuruluşlarını ve her tür kamu kaynağını denetlemekle görevli olan Sayıştaylar, saydam, demokratik ve hesap verebilir bir yönetimin ve erkler arasında dengenin tesis edilmesinde önemli roller üstlenir.

Başkanlık sisteminde, başkanın üst düzey görevlere yaptığı atamaların ya da diğer ülkelerle yaptığı uluslararası antlaşmaların parlamentonun onayına tabi olması gibi mekanizmalar da denge ve denetimin sağlanmasında önemli rol oynar. Zira başkan, yapılacak denetime takılmamak için bu tür karar ya da işlemlerinde yasama üyelerinin eğilimlerini dikkate almak zorunda kalır.

Yasama organı, yürütmenin icraatlarını araştırma komisyonları kurmak suretiyle denetleyebilmektedir. Bu komisyonların araştırmaları zaman zaman etkili sonuçlar doğurabilmekte; yayınladıkları raporlar kamuoyundaki itibarını etkileyebildiğinden, başkan daha dikkatli davranmaya zorlanmaktadır (Karatepe, 2013: 228).

Yaygın olarak kullanılan bir araç olmamakla birlikte, etkisi itibariyle en kritik denge ve denetim araçlarının başında gelen suçlama (impeachment), başkanın cezai sorumluluğuna yol açabilecek bir yasama meclisi soruşturması olup, aynı zamanda görevden azledilmesiyle de sonuçlanabilmektedir. Başkanın

parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu olmamakla birlikte, cezai sorumluluk gerektiren hususlarda suçlanması ve yargılanması, yasama meclisinin görevidir. ABD uygulamasında Temsilciler Meclisi suçlama, Senato da görevden alma yetkisine sahiptir. Senato, üyelerinin üçte iki çoğunluğuyla Başkanın azline karar verebilmekte ise de sınırlı olarak işletilen bu yöntemle günümüze dek azledilen herhangi bir başkan bulunmamaktadır.

Yargısal süreçler de denge ve denetimin önemli bir halkasını oluşturur. Yürütmenin işlem ve eylemlerinin yargı denetimine tabi olması, hukuk devleti ilkesinin zorunlu bir gereğidir ve yürütmenin yasama organının belirlediği çerçevede hareket etmesinin en etkili aracıdır. Yürütme ile yasama arasındaki uyumsuzlukların çözüm mercii de yargı organıdır. Örneğin ABD’de Başkan ile Kongre arasında bir uyumsuzluk olması durumunda, Federal Yüksek Mahkeme bu uyumsuzlukları çözüme kavuşturmaktadır.

Başkanlık sisteminin kendi doğasında var olan, yasama ve yürütmenin görev sürelerinin sabit olması ve bir erkin diğerini feshedememesi ya da süresini değiştirememesi, bir erkte görevli olanların başka bir erkte görev alamaması gibi özellikler de denge ve denetimi sağlayan araçlardandır.

### **3. BAŞKANLIK SİSTEMİNDE TAMAMLAYICI BİR DENGE VE DENETİM MEKANİZMASI OLARAK SAYIŞTAYIN ROLÜ**

Temsili demokrasilerde yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olması asıl olup, bunun bir gereği olarak yürütme, halkın temsilcisi olan parlamentoya hesap vermekle yükümlüdür. Başkanlık sisteminde yürütmenin yasama karşısında genel olarak siyasi sorumluluğu bulunmamakla birlikte, yasama organı düzenleyici işlevi ve özellikle bütçe aracılığıyla yürütmeyi denetleme yetki ve sorumluluğuna sahiptir. Bütçe kanunları ile verdiği gelir elde etme ve harcama yetkisinin uygulama sonuçlarını ve bu yetki kapsamında yürütülen faaliyet ve programların performansını değerlendirme görevi parlamentoya aittir.

Yürütmeyi temsil eden Başkan, kendisine bağlı çok geniş bir örgüte, uzmanlara ve bilgi kaynaklarına dayanarak, geniş bir alanda politika geliştirme ve güçlü araçlarla bunları uygulamaya geçirme kapasitesine sahiptir. Yasama erkinin de çok önemli işlevlerini etkin şekilde ifa edebilmesi için benzer bir kapasiteye sahip olması gerekir. Parlamentonun işlevsel kapasitesini güçlendirecek aygıtların başında ise, hemen her ülkede anayasal sistemin temel unsurlarından biri olarak

güçlü yetkilerle donatılan Sayıştaylar gelmektedir. Parlamento adına yaptığı bağımsız denetimler sonucunda sunduğu güncel, gerçek ve objektif bilgi ile bu kurumlara önemli katkılar sağlayan Sayıştaylar, erkler sisteminde tamamlayıcı bir denge ve denetim mekanizması olarak kritik roller üstlenir.

Uzmanlaşmış kurumlar olarak Sayıştayların parlamentoya yeterli destek sunmaması, medya ve baskı grupları gibi dış aktörlerin objektifliği ve isabetliliği tartışmalı yönlendirmelerine meydan verecektir. Bu da toplumun genel yararının ön planda tutulması, yasamanın toplumun gerçek ihtiyaçlarına, yönetimde sürekliliğe ve sürdürülebilirliğe odaklanmasını zayıflatabilecektir.

Başkanlık sisteminin kurgusu ve işleyişi açısından ülkeler arasında var olan bariz farklılıklar Sayıştaylar için de geçerli olup, başkanlık sistemine özgü bir Sayıştay modelinden söz etmek mümkün değildir. Sayıştaylar genel olarak hükümet sistemlerine göre değil, daha çok kendi yönetsel yapıları, yetkileri ve işleyişleri (kurul şeklinde ya da monokratik yapıya sahip olmaları, Anglo-sakson ya da Kıta Avrupası modeline göre şekillenmiş olmaları, yargı yetkisinin olup olmaması vb.) esas alınarak sınıflandırılmaktadır. Ancak başlıca uygulama örnekleri incelendiğinde, başkanlık sistemine sahip gelişmiş ülkelerde bu kurumların özellikle parlamento ile ilişkilerinde daha dinamik ve etkileşimli bir yapıya sahip oldukları görülmektedir.

Parlamentar sistemde yasama denetiminin siyasal ağırlıklı içeriği, siyasal niteliği ön planda olmadığı için Sayıştay raporlarının zamanla etkisiz kalmasına yol açmıştır. Sayıştaylar daha çok yargı yetkisine ağırlık verme ya da kendi iç dinamikleri aracılığıyla sonuca ulaştırabildikleri faaliyetlere yönelme eğilimine girmişlerdir. Oysa uluslararası denetim standartlarında da vurgulandığı üzere, parlamento adına yürütülen Sayıştay denetimleri kendi içerisinde sonuçlanan bir işlev olmayıp, parlamento tarafından sonuca bağlanması önem taşımaktadır.

Başkanlık sistemine sahip her ülkede Sayıştayın benzer kapasite ya da etki gücüne sahip olmadığını da belirtmek gerekir. ABD’de Sayıştay “Kongre’nin Gözetim Gücü” sıfatıyla en yakın yardımcısı gibi hareket ederken, özellikle yürütmenin çok güçlü olduğu Arjantin ve benzeri ülkelerde, bütçe uygulamalarını izlemede parlamento yardımcı olması gereken Sayıştay, bu denetim ve gözetimi yapmak için gerekli kurumsal güce ve özerkliğe ulaşamamıştır (Rose-Ackerman vd., 2011: 279). Genel olarak başkanlık sisteminin başarılı uygulamalarında Sayıştay ile parlamento arasında güçlü bir ilişki söz konusudur.

## 4. DENGELER VE DENETİM İŞLEMLERİ BAĞLAMINDA SAYIŞTAYIN PARLAMENTOYA KATKILARI

Erklerden herhangi birisi ile doğrudan organik bir bağı olmayan, hem yasama hem de yürütmeye katkı sunarken aynı zamanda birçok ülkede yargısal yetkileri de olan Sayıştaylar, erkler sisteminde bir denge unsuru olarak, sistemin etkin işleyişinde önemli işlevler üstlenir (Köse, 2001). Güçlü bir demokrasinin tesisi ve sürdürülmesinde önemli rol oynayan bu kurumlar, parlamentoyu destekleme ve parlamentonun yürütme üzerindeki denetim ve gözetim faaliyetlerine katkı sunma işlevini başlıca şu alanlarda ifa etmektedir:

### 4.1. Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkili Kullanması

Erkler sisteminde yasama ve yürütme arasında denge ve denetimi sağlayan en etkili araçların başında bütçe gelmektedir. Bütçe hakkı demokrasi mücadelesinin bir ürünü olup, genel olarak vergi alınması, kamu gelirleri ile birlikte kamu harcamalarının karara bağlanması ve bütçenin onaylanmasına ilişkin yetkilerin halkın temsilcisi olan parlamentoda toplanmasını ifade eder. Bütçe hakkı, bütçenin uygulanmasının izlenmesi ve uygulama sonuçlarının denetlenmesini (Bağlı, 2012: 51) de kapsar.

Parlamentonun kamu mali yönetimi üzerindeki gözetim sorumluluğu, bütçenin planlamasından uygulanması ve sonuçlandırılmasına kadar tüm süreçlerinde parlamentonun etkin ve yeterli düzeyde bilgilendirilmesini zorunlu kılar. Etkin ve yeterli bir bilgilendirme ise mali saydamlığın tam anlamıyla tesis edilmesi ve iyi işleyen bir hesap verme sisteminin kurulması ile mümkündür (Bağlı, 2012: 65-66). Bu sistemin en etkili unsurunu ise parlamento adına denetim yapmakla görevli Sayıştaylar oluşturmaktadır.

Parlamentonun her mali yıl için ayrı ayrı yürütmeye devrettiği harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin uygulama sonuçları kesin hesap kanunu ile ortaya konulmaktadır. Kesin hesap kanunu, yürütme organına bütçe ile verilen yetkilerin amacına uygun, yürürlükteki mevzuat çerçevesinde, verimli ve etkin kullanıldığının parlamento tarafından onaylanması ve aklanması anlamına gelmektedir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2007: 484). Hükümet tarafından sunulan kesin hesap kanunlarının kabul veya reddi ise, genellikle Sayıştay tarafından parlamentoya sunulan ve bir yıllık bütçe uygulama sonuçlarını değerlendiren genel uygunluk (ya da uygunsuzluk) bildirimlerine dayalı olarak karara bağlanmaktadır.

Başkanlık sisteminde yürütme ve yasama iktidarının belirgin şekilde ayrışması, gerek bütçe kanunu aracılığıyla harcama yetkisinin tanınmasında, gerekse kesin hesap kanunu ile bütçe uygulama sonuçlarının ve dolayısıyla hükümetin bir yıllık hesabının ibra edilmesinde parlamentonun yetki ve sorumluluklarını artırmaktadır. Bu, aynı zamanda Sayıştayların bütçe hakkının gereği gibi kullanılmasında parlamentoya yaptığı katkının da önemini artırmaktadır.

ABD uygulamasında bütçenin rolü bu açıdan oldukça belirgin olup, Kongrenin başkana karşı sahip olduğu en önemli silahlarının başında bütçe gelmektedir. Kongrenin bu alandaki gücü ise, Sayıştayın sunduğu güncel, güvenilir ve nitelikli bilgilerden ve yakın desteğinden gelmektedir. Buna mukabil Arjantin ve Şili gibi ülkelerde parlamentonun bütçe süreçleri üzerindeki denetimleri, Sayıştayın yeterli güç ve yetkiye sahip olmaması nedeniyle zayıf kalmaktadır.

#### **4.2. Yürütmenin Performansının Değerlendirilmesi**

Parlamentonun en önemli işlevi, devletin tüm organları ile halka en iyi şekilde hizmet sunmasını sağlayacak yasal çerçeveyi oluşturmaktır. Bunun yanında hükümetin plan, proje ve programları ile uygulama sonuçlarını izlemek de parlamentonun öncelikli bir görevidir. Bu görevin ifasında da Sayıştaylar en büyük katkısı sunar.

Sayıştaylar, özellikle performans denetimleri aracılığıyla hükümetin plan, program ve projelerinin ya da belirli faaliyet alanlarının, kurumsal yapıların ve yönetim süreçlerinin performansını değerlendirir ve sonuçlarını parlamentoya raporlar. Bu denetimler, genel olarak kamu kaynaklarının ulusal hedefler ve toplumun çıkarları doğrultusunda kullanılmasına, kaynak dağılımının hukuka uygun, adil ve etkin bir şekilde gerçekleşmesine, ekonomik kalkınmanın daha sağlıklı, yaygın ve sürdürülebilir kılınmasına katkı sağlar (Köse, 2013: 41).

Bu denetim yaklaşımının tarihi, ABD Sayıştayının İkinci Dünya Savaşı sırasında aşırı büyüyen kamu maliyesini klasik yöntemlerle denetleyemeyeceğini görüp, 1950'lerde Kongre'nin de desteğiyle sistem denetimine yönelmesi, 1960'lı yıllarda ise bu alandaki ilk örnekleri ortaya koymasıyla başlar. Sayıştay, Kongre'nin talebi ile 1967'de Başkan Johnson'ın Büyük Toplum (Great Society) programlarını incelemiş (Kamarck, 2016: 11), yoksulluk programları hakkında kapsamlı bir rapor hazırlamış ve sonraki yıllarda bu tür örnekleri artırmıştır. 2000'li yılların başlarında ise 21. yüzyılda ABD'yi bekleyen tehditler, riskler ve fırsatlar hakkında bir dizi

kapsamlı rapor hazırlayarak Kongreye ve kamuoyuna sunmuştur. Yakın geçmişte görevi devralan Başkan D. Trump'ın Beyaz Sarayda gerçekleştirdiği dönüşüm de, Kongre'nin talebi üzerine Sayıştay tarafından incelenip raporlanmıştır. Sayıştayın denetim alanı yasal olarak sınırlandırılmamış olup, oldukça geniş bir alanda (yeni bilgi üretimi, yenilik ve girişimcilik, sınır güvenliği, öğretmen kalitesi, cinsel şiddet verileri, yurtdışında yürütülen askeri müdahaleler, diğer ülkelere uygulanan yaptırımlar...) ve çok farklı nitelikteki raporları ile yürütmenin performansı hakkında Kongre'yi bilgilendirmektedir (rapor sayısı 2016 yılında 697 olup % 95'i Kongrenin talebi üzerine hazırlanmıştır).

### **4.3. Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Reform İhtiyacının Tespiti**

Başkanlık sisteminin doğası gereği esnek, dinamik, yenilikçi, girişimci ve sürekli gelişmeye odaklı bir yönetim anlayışına daha fazla fırsat tanıdığı; sistemin başarısının da büyük ölçüde bu tür özelliklerinden kaynaklandığı bilinmektedir. Başkanlık sistemine geçtikten sonra yaptığı kapsamlı reformlarla kalkınma hızını belirgin şekilde artıran birçok ülkenin bugün G20 arasında yer alması, bunun bir göstergesidir. Bu nedenle kamu yönetiminin söz konusu özellikler çerçevesinde dizayn edilmesi, sürekli geliştirilmesi ve bu amaçla reform ihtiyacının sağlıklı tespit edilmesi önem taşımaktadır.

Özellikle gelişmiş ülkelerde parlamentolar, kamu idarelerinin şeffaflık ve hesap verebilirliğinin yanı sıra performansının da geliştirilmesi konusunda daha duyarlı hareket etmektedir. Yürütmenin faaliyetleri değerlendirilirken kullanılan ölçütler, geleneksel hukuka uygunluk ölçütünden oldukça farklılaşmıştır. Pek çok parlamento yürütmenin faaliyetlerinin gözetim ve kontrolünde, mali öngörü ve paranın yerinde kullanımı, sürdürülebilirlik ve sosyal eşitlik ilkelerini daha çok dikkate alan adımlar atmıştır (SIGMA, 2016: 10). Aynı zamanda yürütmenin performansını değerlendirmek ve gözetim fonksiyonunu icra etmek için parlamentoların özel görevli komisyonlar oluşturduğu bilinmektedir. Bu yöndeki gelişmeler, Sayıştayların performans odaklı ve sistem bazlı denetimlerine dayalı katkılarının önemini artırmaktadır.

Gelişmiş ülke uygulamalarında Sayıştaylar, kamu yönetiminin temel sistemik zaaflarına odaklanarak, bulgu ve önerileri aracılığıyla değişim ihtiyacını ve geliştirilmesi gereken alanları ortaya koymakta ve yöneticileri değişim için cesaretlendirerek daha dinamik, esnek ve sürekli gelişmeye odaklı bir anlayışın

hayata geçirilmesinde etkili rol oynamaktadır. Örneğin stratejik amaçlarından birini, “ulusal sorunlarla mücadele için Federal Yönetimin dönüşümüne yardım etmek” şeklinde tanımlayan ABD Sayıştayı, 1990 yılında hazırladığı “Yüksek Risk Listesi” başlıklı raporunu her iki yılda bir güncelleyerek, israf, yozlaşma, dolandırıcılık, istismar ve kötü yönetim açısından duyarlı ya da dönüşüm ihtiyacı olan federal programlar ve faaliyet alanlarını incelemekte, kalıcı çözüm için öneriler getirmektedir. 1990’dan sonra söz konusu risk listesinde yer alan kurumlardan sadece 1/3’ünün listeden çıkmış olması, Kongre’nin, yürütmenin teşhis edilen zaafalarına etkin ve zamanlı tepki veremediği (Cook, 2015) şeklindeki eleştirileri beraberinde getirmektedir. 2017 yılında hazırlanan, ABD Temsilciler Meclisinin sandalye dağılımını da etkileyecek olan 2020 nüfus sayımının daha uygun maliyetli olarak tasarlanıp uygulanması için 30 öneri içeren rapor bir diğer örnektir. Ayrıca ABD Sayıştayı’nın suçun azaltılması, vergi sisteminin modernizasyonu, yönetimde verimlilik ve etkinliğin artırılması gibi konularda sıkça rapor sunduğu bilinmektedir.

Demokratik yönetişimin dinamikleri arasında önemli yer tutan bu kurumlar sadece kamu kurumlarını geliştirmekle kalmaz, aynı zamanda vatandaşı da, sunduğu bağımsız, tarafsız ve güvenilir bilgi ile donatarak (Pettersson; 2013: 11-12) güçlü kılar. Ancak Sayıştayların temel muhatabı, adına denetim yaptıkları parlamentodur. Parlamento üyelerinin sorunların temelinde yatan etkenleri ve muhtemel çözümlerini tüm yönleriyle değerlendirebilmeleri her zaman mümkün olamamaktadır. Sahip oldukları kaynaklar, ulaşabildikleri veriler ve analiz kapasitesi sınırlı kalabilmektedir. Bu nedenle Sayıştay tarafından sunulacak bağımsız, yetkin, güncel ve kapsamlı bilginin değeri ölçülemez. Sayıştay raporları aracılığıyla doğru politikaların, etkili çözümlerin ve sürdürülebilir yaklaşımların hayata geçirilmesinde yürütmeyi yönlendirebilen bir parlamento, daha etkili bir denge ve denetim işlevi görebilmektedir.

Sayıştayların ulusal ölçekte yetinmeyerek uluslararası sistemden kaynaklanan risk ve fırsatlara dikkat çeken ya da geleceğin şekillenmesinde etkili unsurlara odaklanan raporlar hazırlaması, yasama organına daha da geniş bir perspektif kazandırabilmektedir. ABD Sayıştayı’nın “Uluslararası İnanç Özgürlüğü”, “Uluslararası İnsan Trafikçisi”, “Vahşi Yaşam Trafikçisi” (bu raporda küresel düzeyde yıllık hacmi 7 milyar dolara ulaşan yasadışı vahşi doğadaki canlıların ve ürünlerinin ticareti ile mücadele konusu ele alınmıştır) ve daha birçok konuda Kongre’ye sunduğu raporlar buna örnektir. Başkanlık sistemine sahip

ülkelerden Brezilya, Azerbaycan ve Güney Kore’de Sayıştayın milletvekillerinin ayırabilecekleri zamanı da dikkate alarak, belirli sorun alanlarına ilişkin 1,5-2 sayfalık çok kısa ve oldukça özlü değerlendirmeler içeren raporlar sunmaları da, yasama meclisinin yürütme üzerindeki denge ve denetim işlevini destekleyen uygulama örnekleri arasında sayılabilir.

#### **4.4. Kamu Yönetiminin Demokratik Niteliğinin Güçlendirilmesine Katkı**

Parlamentonun asli misyonu, yönetimin halk adına ve halk için olmasını güvence altına almaktır. Halk adına yürütme denetlemekle parlamento, halka ait kaynakların halk için ve halkın talep ve beklentilerine duyarlı şekilde kullanılmasını, yönetim süreçlerinin saydam ve hesap verebilir bir şekilde işlenmesini sağlamayı amaçlar. Kuşkusuz sorumlulukların ve yetkilerin iyi tanımlandığı bir sistemde hesap verme ve hesap sorma mekanizmalarının etkin işletilerek sistemik zaafaların ve krizlerin önlenmesi, istikrarın korunması ve demokrasinin güçlendirilmesi daha kolay olacaktır (Miş vd., 2016: 19). Saydamlığın artırılması ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesinde kilit kurumlar ise, Sayıştaylardır.

Parlamentonun gözetim yetkisini kullanmasında Sayıştayın güçlü desteği, kamu kurumlarının karar alma ve uygulama süreçlerinde kalite artışına, karar alma süreçlerinin vatandaşın talep ve beklentilerine daha duyarlı hale gelmesine, kamu hizmetlerinin vatandaşın hayatında fark oluşturacak şekilde sunulmasına ciddi anlamda katkı sağlayacaktır. Bunların yanı sıra gücün kötüye kullanılmasının önlenmesi, insan hak ve hürriyetlerinin geliştirilmesi, israf ve savurganlığın önlenmesi, yolsuzluk vb. kötü yönetim uygulamalarına set çekilmesi gibi alanlarda Sayıştayların üstlendiği işlevler de vurgulanmaya değerdir.

Sayıştayların bu kapsamdaki çabalarının ve ürettikleri raporların hızla artması, yürütmenin daha demokratik ve halkın talep ve beklentilerine duyarlı hareket etmesini izlemeye yasama organını güçlendirerek, denge ve denetim işlevini daha etkin ifa etmesini desteklemektedir.

#### **4.5. Parlamentonun Yasama Faaliyetlerine Destek Sağlanması**

Başkanlık sisteminde yürütme ve yasama erklerinin her ikisi de doğrudan halk tarafından seçilmekle birlikte, yürütmenin işleyiş çerçevesini belirleyecek olan temel düzenlemeleri yasama organı gerçekleştirmektedir. Yaptığı anayasal ve yasal düzenlemelerle yürütmenin yetkisini sınırlandırmak ya da genişletmek suretiyle dengeleme işlevini yerine getirirken, parlamenter sistemden farklı olarak



yasa tekliflerini çoğunlukla doğrudan parlamenterler hazırlamaktadır. Bir başka deyişle, parlamenter sistemde parlamentonun gündemi genellikle hükümetin kontrolünde ve yasamanın fonksiyonu daha çok ret ya da kabulden ibaretken, başkanlık sisteminde yasama, düzenleme önerilerini kendisi geliştirir ve onaylar; yürütme (başkan) onaylar ya da veto eder (Ginsburg vd., 2013: 7-12). Yasa yapım sürecinde hükümetin başat etkisi yerine parlamentonun doğrudan inisiyatifinin öne çıkması, Sayıştayın bu alandaki katkı ve desteğini daha önemli hale getirmektedir.

Parlamentonun yasa yapma yetkisi, yasal düzenleme ihtiyacının tespiti ve yasa metinlerinin ihtiyaca cevap verebilecek nitelikte hazırlanabilmesi için inceleme yapma yetki ve sorumluluğunu da içerir (Zengin, 2016: 15). Parlamentonun siyasal, ekonomik, sosyal ve diğer alanlardaki sorunları doğru teşhis etmesi, bunlara en uygun çözümleri üretebilmesi ve yasalaştırma sürecini etkin şekilde yönetebilmesi için bilgi toplamaya, araştırma ve incelemelerde bulunmaya ihtiyacı vardır. Örneğin ABD’de Temsilciler Meclisi Tüzüğüne göre bütün daimi komisyonlar, kendi çalışma alanlarına giren düzenlemelerin uygulanmasına ve uygulamanın Kongre’nin iradesine uygun şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğine ilişkin incelemeler yapabilir. Keza komisyonlar, kendilerine yüklenen sorumlulukları yerine getirirken ihtiyaç duydukları her türlü çalışma ve incelemeyi yapma yetkisine sahiptir.

Parlamentolar bu görevi daha çok, kendileri adına görev ifa eden bağımsız ve uzman kuruluşlar olan Sayıştaylar aracılığıyla yerine getirmektedir. Bu kurumlarca parlamento adına yapılan denetimlerin temel amacı, bütçe hakkının bir gereği olarak yürütmenin mali eylem ve işlemlerinin sonuçlarını değerlendirmek ve uyguladığı program, proje ve faaliyetlerinin performansı hakkında parlamentoyu bilgilendirmektir.

Sayıştaylar, çoğunlukla parlamentoya doğrudan yasal düzenleme önerisi sunmamakla birlikte, dolaylı olarak yasal düzenleme ihtiyacını ortaya koyabilmektedir. INTOSAI Standartları (ISSAI 300, prg. 12), performans denetiminin yasamanın karar ve niyetlerini sorgulayamayacağını, ancak kanun ve diğer düzenlemelerdeki eksikliklerin ya da bunların uygulama biçiminin, belirtilen hedeflere ulaşılmasını engelleyip engellemediğini incelemesi gerektiğini belirtmektedir.

Yasal düzenlemelerdeki tutarsızlık, boşluk ya da belirsizlikler, uygulamada başarısızlığa ya da vatandaşın hukuka duyduğu güvenin zedelenmesine yol açıyorsa, gerekli düzeltmelerin gerçekleştirilmesi için bu hususların Sayıştay tarafından raporlanması beklenir. Birçok Sayıştay yasal olarak bu yetkiye

sahipken, diğer Sayıştayların da genel hükümlerden yola çıkarak, yasal değişiklik ihtiyacını ortaya koyması mümkündür. Ancak bazı Sayıştaylar, denetleyecekleri konularda önceden yönlendirici olmamak, yasal düzenleme yapmanın kendi yetki ve uzmanlık alanlarında olmaması ya da bu yöndeki bir çabanın kendilerini politik bir alana çekeceği gibi endişelerle bu hususta eylemsiz kalmayı tercih etmektedir (Mazur, 2016: 345).

Sayıştaylar genellikle denetimini gerçekleştirecekleri konularda somut ve tek bir öneri sunmaktan kaçınmakta, denetledikleri kurumun yerine geçerek uygulamayı şekillendirecek adımlar atmaktan uzak durmaktadır. Bu, diğer alanlarda olduğu gibi, yasal düzenleme önerme konusunda da geçerlidir. Ancak Sayıştayların asli işlevi Parlamente rapor sunmaktır ve parlamente da en önemli işlevi, yasamadır. Doğrudan amaçlamasa dahi, parlamente sunulan raporların yasama işlevine etki etmemesi, özellikle de yasa teklifi hazırlamada yürütmenin değil, parlamento üyelerinin etkin rol oynadığı başkanlık sisteminde yasa hazırlama süreçlerine ışık tutmaması düşünülemez.

Nitekim bazı Sayıştaylar, yasal görevleri olduğu için parlamenteolarına doğrudan yasal düzenlemelere ilişkin öneriler sunmaktadır. Örneğin Polonya Sayıştay, 2010-2015 döneminde 330 kadar yasal düzenleme önerisi sunmuş, 2016 itibariyle bunlardan 104'ü tümüyle, 12'si kısmen hayata geçirilmiş; 53'ü ile ilgili yasama süreci devam ederken, 161'i uygulama imkanı bulamamıştır (Mazur, 2016: 356). Yıllık faaliyet raporlarındaki bilgilere ([www.nik.gov.pl/en/](http://www.nik.gov.pl/en/)) göre Polonya Sayıştay 2001-2009 döneminde de çoğunluğu yasalarda, 1/3 kadarı yönetmeliklerde değişiklik ihtiyacına, küçük bir bölümü ise yasal düzenleme yokluğuna ilişkin olan 709 adet öneri sunmuştur. 2014 yılına ait 33 raporda ise 75 adet yasal düzenleme önerisi yer almakta olup, bu sayı toplam önerilerin % 72'sine tekabül etmektedir. Yapılan önerilerin uygulamaya geçirilme oranı giderek artmakla birlikte, önemli bir çoğunluğu uygulama imkanı bulamamaktadır (Mazur, 2016: 348, 355).

Sayıştayların mevcut yasaların uygulama sonuçları ve yasal düzenleme ihtiyacı bulunan hususlar hakkında parlamenteoya geri bildirimde bulunmaları, yasama faaliyetlerinin daha etkin yürütülmesine ve hukuk sisteminin daha sağlıklı şekilde tesis edilmesine katkı sağlamaktadır. Birçok ülkede yasa yapım sürecinde Sayıştayların uzmanlığından doğrudan ya da raporları aracılığıyla yararlandığı bilinmektedir. Bu şekilde yasa yapım sürecinde parlamenteonun artan kapasitesi, denge ve denetim işlevini de güçlendiren bir etki oluşturmaktadır.

## 5. TÜRKİYE'NİN SİSTEM DEĞİŞİKLİĞİ NEDENİYLE SAYIŞTAYIN ARTAN SORUMLULUKLARI

16 Nisan 2017 tarihli referandumla kabul edilen ve kendine özgü nitelikleri olmakla birlikte, dünyadaki başkanlık sistemlerinin temel özelliklerini barındıran Cumhurbaşkanlığı sistemi, devletin temel erklerinin birbirleriyle olan ilişkilerini yeniden tanımlamıştır. Yapısal ve fonksiyonel yönden iç içe geçmiş bir yasama ve yürütme yerine daha sağlam ve gerçekçi bir kuvvetler ayrılığına zemin hazırlayan, TBMM'yi yürütme karşısında eskisine göre daha güçlü, bağımsız ve denetleyici bir konuma getiren (Fendoğlu, 2017: 93) yeni düzenlemenin sistem krizlerine karşı daha güçlü bir yapı ortaya koyması hedeflenmiştir. Sistem değişikliğinin birçok alanda kapsamlı yapısal dönüşümlere kaynaklık etmesi; demokratik değerlerin kurumsallaşmasını hızlandırması, devlet yönetiminde ve kamu hizmetlerinin sunumunda hız, esneklik, kalite ve sürdürülebilirliği artırarak sosyo-ekonomik kalkınmaya ivme kazandırması temel beklentilerdir.

Yeni sistemin beklentileri karşılması, erkler arasında denge ve ahengin etkili şekilde tesis edilmesi ile doğrudan ilişkilidir. Daha önce istikrarsız, demokratik olmayan yönetimler altında ağır bunalımlarla mücadele ederken, başkanlık sistemine geçerek kapsamlı reformlar yapan birçok ülkenin hızla büyüyerek dünyanın yükselen güçleri arasında yerini aldığı bilinmektedir. Ekonomik kalkınma ile birlikte demokratikleşme sürecini de hızlandırmak amacıyla bu ülkeler, yasamanın yürütmeyi dengeleyerek denetlemesine imkan veren araçları güçlendirmektedir (Gülener, 2016).

Cumhurbaşkanlığı sisteminde siyasal denetim araçları dengeli şekilde tasarlanırken, yasa yapma süreci tümüyle parlamentoya bırakılmış; dolayısıyla yasa yapma sürecinde olduğu gibi, bütçe kanunu ve kesin hesap aracılığıyla da parlamentonun yürütmeyi denetleme olanağı artmıştır. Yeni dönemde parlamentonun artan sorumluluklarını gereği gibi yerine getirebilmesi için bağımsız ve yetkin kurumların desteğine ihtiyacı artacaktır. Meclis (TBMM) komisyonları çalışmalarını etkili şekilde yürütebilmek için, gelişmiş demokrasilerde olduğu gibi Sayıştayın kurumsal uzmanlığından ve denetim raporlarından daha fazla yararlanma yoluna gidecektir. Yeni dönemde Sayıştayın asli misyonu gereği Meclis adına yürüttüğü faaliyetlerin daha fazla ön plana çıkması, Meclisin Sayıştaydan denetim taleplerinin artması, Sayıştayın da Meclisin talep ve ihtiyaçları doğrultusunda kendi program, yaklaşım ve metodolojilerini uyarlaması kaçınılmaz olacaktır.

Genel olarak Sayıştayların görev ve yetki çerçevesi ülkelerin siyasal sistemleri, yönetsel yapıları, anayasal ve yasal düzenlemelerinden etkilenmekle birlikte, bizzat kendileri de işlevlerini ve faaliyetlerinin kapsamını belirlemede önemli rol oynamakta; parlamentoya sundukları katkının düzeyi ve mahiyetini büyük ölçüde kendi karar ve yaklaşımları belirlemektedir. Bu nedenle ülkemizdeki sistem değişikliğinin bir gereği olarak Sayıştayın kendi inisiyatifi ile uygulamaya geçireceği kapsamlı bir değişim ve dönüşüm süreci, kamu yönetiminde sürdürülen yeniden yapılanma çabalarına da güç katacaktır.

Sayıştayın işlevsel ve yapısal dönüşümü, yeni sistemin sağlıklı şekilde inşa edilmesi ve işletilmesi için büyük öneme sahiptir. Yeni dönemde toplumun ve TBMM'nin talep ve beklentileri doğrultusunda Sayıştayın kamudaki yapısal sorunların çözümüne, sistem ve süreçlerin güçlendirilmesine, vatandaşa sunulan nihai ürün ya da hizmetlerin geliştirilmesine odaklanmasına; denetim yaklaşımlarını ve kurumsal kapasitesini bu doğrultuda geliştirmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Sistem odaklı bir anlayışla Türkiye'nin vizyonuna değer katacak çalışmalara yönelmek, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi performans denetimlerine ağırlık vermek, Sayıştay için temel bir tercih olmalıdır. Sayıştayın uluslararası standartlar ve gelişmiş ülkelerin iyi uygulama örnekleri ile uyumlu denetim raporları aracılığıyla TBMM'ye daha fazla katkı sunabilmesi için, Sayıştay Kanununda performans denetimine ilişkin düzenlemelerdeki karmaşanın giderilmesi yararlı olacaktır.

Başkanlık sistemi için ideal model olarak kabul edilen ABD örneğine baktığımızda Sayıştay denetiminin öznesini daha çok sistem, sektör ve alt sistemler ile bunlar arasındaki ağlar oluşturmakta; bir başka deyişle Sayıştay, yönetimin başarısını şekillendiren unsurlara odaklanarak, sürekli gelişim için katalizör işlevi görmeye çalışmaktadır. Keza yönetimin politika üretme ve karar alma süreçleri ile bu süreçlere girdi teşkil eden verilerin yeterliliği, güvenilirliği gibi hususlar da temel araştırma alanlarından birini oluşturmaktadır. Nihai planda toplumsal refahın maksimize edilmesi, Sayıştayın da temel motivasyonunu oluşturmaktadır.

Türkiye'de de Cumhurbaşkanlığı sistemiyle artan bir dinamizme kavuşması beklenen kamudaki örgütsel yapı ve işleyişin, yine dinamik, sürekli gelişen ve geliştirmeyi hedefleyen bir denetim sistemi aracılığıyla güvenli, amaçları doğrultusunda ve hukuka bağlı bir şekilde sürdürülmesi mümkün olacaktır. Ancak mevcut denetim sistemimizin statik bir görünüm sergilediği ve arzu edilen ivmeyi yakalayamadığı (Ateş ve Yavuz, 2017: 567) bilinmektedir. Denetim birimlerinin kurumlardaki dinamizmin ötesinde bir vizyon ve kavrayışla onlara rehberlik edip önlerini daha fazla açması; sağlıklı, etkili, sürekli ve sürdürülebilir bir dönüşümün

gerçekleştirilebilmesi için çaba harcaması gerekirken, statik ve gelenekçi yapısı ile denetim mekanizmaları değişimi caydırıcı, gelişmeyi yavaşlatıcı, girişimcilik ruhunu zayıflatıcı bir etkiye sahip olabilmektedir. Bu nedenle Sayıştayın denetim alanındaki dönüşümü kendi içinde sağlaması yeterli olmayıp, gelişmiş ülke örneklerinde (örneğin ABD Sayıştayı) olduğu gibi, diğer denetim mekanizmalarının da yapısal ve işlevsel dönüşümünde liderlik rolü oynanmalıdır.

Yönetimde ve diğer birçok alanda olduğu gibi denetimde de dünyadaki mevcut birikimden, deneyimlerden, bilim ve teknolojideki gelişmelerden yararlanarak, evrensel ilke ve standartları içselleştiren ve aynı zamanda kendi değer kodlarımızla yoğrulmuş, özgün tasarımlara ihtiyaç olduğu kuşkusuzdur. Kamu yönetiminde daha fazla saydamlık ve hesap verebilirliği esas alan, kurumları sürekli geliştirmeyi amaçlayan, vatandaşın hayatına değer katmaya odaklanan bir anlayışın ürünü olan bir denetim modelinin tasarımı sadece Türkiye'ye değil, tüm dünyaya değer katacaktır.

## SONUÇ

Erklerin katı ayrılığı esasına dayanan başkanlık sisteminin temel özelliklerinden biri, güçlü yürütmeye imkan sağlamasıdır. Güçlü yürütme karşısında güçlü denge ve denetim mekanizmalarının varlığı, yönetimin demokratik niteliğini güvence altına almanın temel koşuludur.

Denge ve denetim mekanizmalarının etkinliği, başkanlık sistemine sahip ülkelerde yönetimin demokratik niteliğini ve aynı zamanda siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeyini etkilemektedir. Bu sistemi benimsemiş ya da sonradan bu sisteme geçiş yapan ülkelerin istikrarsızlıkları sonlandırmak ve devlet yönetiminde etkinliği artırmak amacıyla giriştikleri reformlarda, erkler dengesini tesis edecek mekanizmaların güçlendirilmesine özel bir önem verdikleri görülmektedir. Bu mekanizmaların zayıf kaldığı ülkelerde ise başkanlık sistemi daha ziyade istikrarsızlık ve krizlere uygun ortam hazırlayabilmektedir.

Başkanlık sisteminin başarısında kilit öneme sahip denge ve denetim mekanizmalarının işlevselliğini artırmada, özellikle yasama organının yürütmeyi dengeleyici işlevlerini etkin şekilde ifa etmesini sağlamada Sayıştayların katkısı büyük önem taşımaktadır. Hemen her ülkenin anayasal sisteminde önemli bir konuma sahip olan Sayıştaylar, parlamento adına yürütme üzerinde gerçekleştirdikleri denetimler ve parlamentoya sundukları katkılar nedeniyle erkler sisteminde tamamlayıcı bir denge ve denetim mekanizması olarak, özellikle başkanlık sisteminde etkili işlevlere sahiptir.

Parlamento adına tüm kamu kurum ve kuruluşlarını ve bunların tüm faaliyet, plan, program ve projelerini ve her tür kamu kaynağını denetleyerek sonuçları hakkında parlamentoya bağımsız, objektif, güncel ve güvenilir raporlar sunan Sayıştaylar, kapsamlı bulguları, analizleri ve geleceğe dönük gelişim odaklı önerileri ile parlamentonun yürütme üzerinde bütçe hakkının gereği olarak denetim ve gözetim işlevini icra etmesine önemli katkılar sunar. Sayıştaylar aynı zamanda raporları ve parlamentonun talebi üzerine yaptıkları çalışmalar aracılığıyla kamu politikalarının şekillendirilmesinde ve yasal çerçevenin geliştirilmesinde parlamentoya ciddi katkılar sunabilmektedir. Kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi, kalite ve performansın artırılması, hukukun ve iyi yönetim ilkelerinin hakim kılınmasındaki rolleri ile demokratik yönetişimin temel aktörleri arasında önemli yer tutan bu kurumların, uluslararası standartlarla çerçevesi çizilen değerler üzerinde güçlendirilmesi ve diğer kurumlara da model oluşturacak yetkinliğe kavuşturulmaları büyük önem taşımaktadır. Yasamanın yürütmeden bağımsız hareket ettiği başkanlık sisteminde Sayıştayın artan kapasitesi, parlamentonun erkler sisteminde daha etkili bir denge ve denetim işlevi üstlenmesini de mümkün kılacaktır.

2017 yılındaki anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesi, Türkiye’de birçok alanda olduğu gibi demokrasinin kurumsallaşması ve yönetimde etkinliğin artırılması amacıyla ihtiyaç duyulan kapsamlı dönüşüm için önemli bir fırsat yakalanmış olup, bu çerçevede kurumsal yapıların, yönetim yaklaşımlarının ve uygulamaların köklü bir dönüşüme tabi tutulması için Sayıştaya önemli roller düşmektedir. Yeni dönemde TBMM’nin yürütme organı üzerindeki gözetim ve denetimine imkan sağlayacak sistem odaklı denetimlere ve kapsamlı bulgu, analiz ve öneriler içeren, kurumlara ve TBMM’nin çalışmalarına değer katan raporlara daha fazla ihtiyaç duyulacaktır. Araştırma, inceleme ve görüş bildirme gibi faaliyetleri aracılığıyla da TBMM’nin gözetim, denetim ve yasama işlevlerine daha fazla katkı sunması mümkündür.

Sayıştayın uzun süre önce başlattığı ve temel yaklaşımlarını, denetim metodolojisini ve raporlama stratejisini dönüştürmeye yönelik kapsamlı çabalarını, Cumhurbaşkanlığı sisteminin gerekleri ve TBMM’nin artan ihtiyaçlarını da dikkate alarak sürdürmesi, erkler dengesinin tesisine ve sistemin sağlıklı, etkili ve demokratik işleyişine katkılarını artıracaktır. Yeni dönemde kapsamlı bir dönüşüm için oluşan fırsatların en iyi şekilde değerlendirilmesinde kurumsal liderlik ve dönüştürücü irade, etkili bir motivasyon sağlayacaktır.

## KAYNAKÇA

- Alkan, Haluk (2017), Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi, Yeni Türkiye, Sayı: 94.
- Ateş, Hamza ve Öznur Yavuz (2017), Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Denetimin Geleceği, Uluslararası Ekonomi, Siyaset ve Yönetim Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Diyarbakır.
- Bağlı, M. Selim (2012), Teorik ve Tarihsel Açıdan Bütçe Hakkı, Yasama Dergisi, Sayı: 20 (Ocak-Nisan).
- Cook, Charles S. (2015), The Odds of Getting Off GAO's High-Risk List Aren't Good, Government Executive Magazine, May 12.
- Centellas, Miguel (2008), From "Parliamentarized" to "Pure" Presidentialism: Bolivia after October 2003, The Latin Americanist 52: 3.
- Durgun, Şenol (2005), Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Duverger, Maurice (1999), Siyasi Rejimler, (Çev. Yaşar Gürbüz), 2. Baskı, Remzi Kitapevi, İstanbul.
- Erdoğan, Mustafa (2016), Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye, Liberal Perspektif Analiz, Sayı: 3 (Aralık).
- Eren, Veysel ve Akıncı, Berat (2018), Yasama Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Karşılaştırılması, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim (Ed. Yüksel Demirkaya), Hiperyayın, İstanbul, ss. 37-72
- Fendoğlu, Hasan Tahsin (2017), "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", Yeni Türkiye Dergisi (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı), Yıl: 23, Sayı: 94, (Mart-Nisan), ss. 90-109.
- Ginsburg, Tom; Jose Antonio Cheibub ve Zachary Elkins (2013), Beyond Presidentialism and Parliamentarism, Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper, No. 668.
- Gülener, Serdar (2016), Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, SETA Yayınları.
- Güler, Tahsin (2018), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 21, Sayı 39.

- Jacobi, Tonja (2006), The Impact of Positive Political Theory on Old Questions of Constitutional Law and the Separation of Powers, Northwestern University Law Review, Vol 100, No. 1.
- Kamarck, Elaine C. (2016), A Congressional Oversight Office: A proposed early warning system for the United States Congress, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Congressional-Oversight.pdf>
- Karatepe, Şükrü (2013), Hükümet Sistemleri ve Türkiye, Yeni Türkiye, Sayı 51, ss. 223-235.
- Köse, H. Ömer (2001), Parlamento Adına Denetim İşlevi ve Yüksek Denetim Kurumlarının Parlamento ile İlişkileri, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Kırkıncı Seri, İstanbul.
- Köse, H. Ömer (2013), Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı ve Performans Denetiminin Gelişimi, Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi, Sayı: 48.
- Mazur, Jacek (2016), Contribution of the Supreme Audit Office of Poland to Legislation and Experiences of Some Other SAIs, Public Finance Quarterly, 2016/3 ss.343-359
- Miş, Nebi; Ali Aslan; M. Erkut Ayyaz; Hazal Duran (2016), Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, 2. Baskı, SETA Yayınları, No: 62.
- Mutluer, Kamil; Öner, Erdoğan ve Kesik, Ahmet (2007), Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Özbudun, Ergun (2008), Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Özbudun, Ergun (2015), "Başkanlık Sistemi ve Türkiye", Liberal Perspektif: Analiz, [http://www.ozgurlukarastirmalari.com/pdf/rapor/OAD\\_Nr7UeOc.pdf](http://www.ozgurlukarastirmalari.com/pdf/rapor/OAD_Nr7UeOc.pdf)
- Petersson, Olof (2013), The Global Rescue of the Nation State: How Supreme Audit Institutions Can Improve Accountability in Democratic Governance, The Swedish National Audit Office, Stockholm.
- Posner, Eric A. (2016), Balance-of-Powers Arguments, the Structural Constitution, and the Problem of Executive "Underenforcement", University of Pennsylvania Law Review, Vol. 164.
- Posner, Paul ve Park, Chung-Keun (2007), Role of The Legislature In The Budget Process: Recent Trends and Innovations, OECD Journal on Budgeting. Vol.7, No.3.



- Rose-Ackerman, Susan; Desierto, Diane A.; Volosin, Natalia (2011), Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines, *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 29: 1.
- SIGMA (2016), *Parlamentolar ve Parlamenter Gözetimi ve Denetim: Seçili Avrupa Ülkesi Tecrübelerinin Karşılaştırılması*, SIGMA Raporu Çevirisi (Çev: M.E. Güzel ve A. Sığırtmaç), TBMM Basımevi.
- Tunçkaşık, Halit (2017), *Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri - Başkanlık Sistemi*, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları No: 7
- Yazıcı, Serap (2011), *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011.
- Zengin, Mehmet Ali (2016), *ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme*, TAAD, Yıl 7, Sayı 28.



# BELİRSİZLİKLERİN ÖRGÜTLERE ETKİSİ: YENİ KURUMSAL KURAM EKSENİNDE BİR DEĞERLENDİRME

*THE IMPACT OF UNCERTAINTY TO THE ORGANIZATIONS:  
AN EVALUATION WITH THE PERSPECTIVE OF THE NEW  
INSTITUTIONAL THEORY*

**Ali Osman ÖZTÜRK \***  
**Sümevra KARA \*\***  
**Harun Türker KARA \*\*\***

## ÖZ

Dış çevre ile ilişkiler örgütlerin varlığını sürdürmesi için önem taşımaktadır. Teorik bağlamda incelendiğinde, dış çevre ile ilişkileri yeni kurumsal kuram "belirsizlik" açısından ele almaktadır. Belirsizliklerin etkisinin incelenmesi, belirsizlik ortamlarında örgütlerin reaktif ya da proaktif yaklaşımlarının öngörülmesi açısından önem arz etmektedir. Bu çalışma çevresel uyum ve tepki bağlamında belirsizliklerin etkisinin örgütsel eşbiçimlilik kavramı çerçevesinde incelenmesini amaçlamaktadır. Çalışma ile örgütsel eşbiçimliliğin türleri ele alınmış yeni kurumsal kuramın çizdiği perspektif ile belirsizlik kavramı değerlendirilmiştir. Bu kapsamda örgütsel çevreye uyum sürecinde örgütler kurumsallaşmış yapı uygulamakta, bu yapı örgütsel çevreyle olan ilişkiler doğrultusunda değişim göstermektedir. Bu değişimde örgütlerin dış çevrelerindeki aktörlerle etkileşimleri, sosyal, ekonomik, politik unsurlar, teknolojik gelişmeler ile faaliyet gösterdikleri ülke ve ülke grupları bazında belirsizlikten kaçınma eğilimi örgütlerin yaklaşımlarına etki edecek olası unsurlar arasında yer almaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Yeni Kurumsal Kuram, Belirsizlik, Belirsizlikten Kaçınma, Dış Çevre

## ABSTRACT

Relations with the external environment are important for the survival of organizations. In the theoretical context, the new institutional theory deals with relations with the external environment in terms of "uncertainty". Investigation of the effects of uncertainties is important for predicting reactive or proactive approaches of organizations in uncertain environments. This study aims to investigate the effect of uncertainties in the context of environmental adaptation and response within the framework of organizational uniformity. It discusses the types of organizational isomorphism and evaluates the concept of uncertainty with the new

\* Prof. Dr., Hitit Üniversitesi Rektörü, aoozturk@hitit.edu.tr, Orcid: 0000-0002-9708-4284

\*\* Dr., Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, Orcid: 0000-0001-6030-5162

\*\*\* Dr., T.C. Sağlık Bakanlığı/Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Orcid: 0000-0003-1613-3572

institutional theory perspective. In this scope, organizations implement an institutionalized structure in the process of adapting to the organizational environment, and this structure changes based on the relations with the organizational environment. In this change, the possible factors that will affect the approaches of the organizations include the interactions of the organizations with the actors in their external environment, social, economic, political elements, technological developments and the tendency to avoid uncertainty on the basis of the country and country groups in which they operate.

**Keywords:** New Institutional Theory, Uncertainty, Uncertainty Avoidance, External Environment

## GİRİŞ

Günümüzde hayatın her alanında düzen sağlama konusunda bir araç işlevi gören örgütler, örgüt-çevre ilişkisi bakımından çevrenin gittikçe karmaşıklaşmasıyla yaşanan belirsizlik nedeniyle sürekli bir dönüşüm içinde bulunmaktadır. Bu durumda, örgütler faaliyetlerini sürdürerek hayatta kalmak için çevreleriyle uyum sağlamak zorunda kalmaktadır. Örgütlerin varlıklarını sürdürürken çevrelerine uyum sağlama sürecinde önemli olan unsurların başında örgütlerin karşı karşıya kaldıkları belirsizliklerle başa çıkabilme yeteneği gelmektedir.

Yeni kurumsal kuram örgütlerin varlıklarını kurumsal çevrede elde ettikleri meşruiyet ile açıklamakta ve örgütlerin meşruiyet kazanmak amacıyla kurumsal çevrelerine uyum gösterdiklerini belirtmektedir. Örgütler belirsizlikten kaçınmak üzere kurumsallaşmış yapı oluşturmakta ve bu yapı da çevreleriyle olan ilişkileri doğrultusunda değişim göstermektedir. Bu kurama göre, örgütsel düzenleme ve uygulamalarda örgütlerin çevreleri ile uyumları etkili olmakta ve örgütlerin uyum sağlama yeteneği örgütsel eşbiçimlilik ile açıklanmaktadır. Bu nedenle, örgütler karşı karşıya kaldığı belirsizlikten kaçınmak üzere çeşitli önlemler almakta ve çevrelerine uyum sağlama çabası içine girerek birbirlerine benzemektedir.

Örgüt-çevre ilişkisinde etkileşim çift yönlüdür. Bazı örgütler, reaktif davranarak çevreye uyum sağlama yolunu tercih edebilirler. Diğer taraftan, bazı örgütler proaktif davranarak çevreyi değiştirme yoluna giderek de dış çevreleri ile etkileşim içinde olurlar (Ülgen ve Mirze, 2013: 80). Örgütlerin dış çevrelerindeki pek çok faktör reaktif ya da proaktif davranış kalıpları üzerinde etkili olabilmektedir.

DiMaggio ve Powell (1983) örgütlerin diğer örgütlerin davranışlarını benimsediğini ve aynı kurumsal çevrede faaliyet gösteren örgütlerin çevrelerine uyum sağlama çerçevesinde baskıya maruz kaldığını ifade etmiştir. Bu baskılar,

aynı tip örgüt biçimlerinin ortaya çıkmasına ve aynı kurumsal çevredeki örgüt yapılarının da zaman içinde homojen hale gelmesine neden olmaktadır.

Belirsizliğin genel olarak istenmeyen bir durum olduğu değerlendirilmekte birlikte, belirli limitler dahilinde belirsizlik örgütler için faydalı olabilmektedir. Bazı risk yönetimi stratejilerinde, belirsizlikten yararlanmak için örgütler doğrudan belirsiz bir ortamda konumlandırılarak tasarlanabilmektedir (Jauch ve Kraft, 1986: 787).

Örgütlerin yer aldıkları sektör, örgütlerin dış çevreleriyle olan ilişkilerinde bir boyut olarak ön plana çıkmaktadır. Öyle ki örgüt-çevre ilişkisinde belirsizliğin ele alınışı sektöre bağlı olarak değişiklik gösterebilmektedir. Bu nedenle, örgütlerin karşılaştıkları belirsizlikler ve bu belirsizliklere verdikleri tepkiler sektörel bazda farklı özellikler taşıyabilmekte ve sektör özelinde değişiklik gösterebilmektedir (Hrebiniak ve Snow, 1980: 752).

Bu çalışma ile küresel ölçekte artan belirsizliklerin bankacılık sektörü, sağlık sektörü ve enerji piyasası gibi farklı sektörlerde faaliyet gösteren örgütleri, örgütsel yapıları ve dış çevreleriyle uyumları bağlamında nasıl etkileyeceği yeni kurumsal kuram ekseninde değerlendirilecektir. Bu çalışmanın amacı örgüt-çevre ilişkisi, örgütlerin çevreleriyle ilişkilerinde belirsizliğin etkisini inceleyerek yeni kurumsal kuram çerçevesinde örgütlerin birbirleriyle eşbiçimli olmasında belirsizliğin rolünü ele almaktır. Belirsizliklerden kaçınmak ve toplumsal olarak kanıksanmış kurallara uyma motivasyonu ile farklı sektörlerde faaliyet gösteren örgütler arasında dahi başarılı olduğu anlaşılan kurumsallaşmış yapılar uygulanmakta, örgütsel çevreyle olan ilişkiler doğrultusunda örgütsel yapı da değişim gösterebilmektedir. Bu kapsamda örgütsel çevreye uyum sürecinde örgütlerin reaktif ya da proaktif yaklaşımlar benimsemesinde buldukları sektör, faaliyet gösterdikleri ülke ve ülke grupları bazında belirsizlikten kaçınma eğilimi de etkili unsurlar arasında yer almaktadır.

## **ÖRGÜT-ÇEVRE İLİŞKİSİ VE “BELİRSİZLİKTE KAZINMA” EĞİLİMİ**

Örgütlerin sınırları dış çevreleri ile kesintisiz etkileşimleri sonucunda belirlenmektedir. Örgütlerin dış çevre ile ilişkisini ele alan örgüt iktisadi yaklaşımı, bir örgütün varlık sebebinin örgütün sınırları olduğunu ve bu sınırların hangi iş ya da işlemin örgütün içinde ya da dışında yapılacağını belirttiğini ifade eder (Coase, 1937: 388). Bir başka ifadeyle, örgütün yürüteceği faaliyetler örgütün dış çevresini belirler.

Örgütlerin, dış çevreleri örgüt sınırları dışındaki fiziksel ve sosyal karar birimleri gibi bileşenlerden oluşmaktadır. Bunlar arasında müşteriler, tedarikçiler, rakipler, sosyal ve politik unsurlar ile teknoloji bileşenleri yer almaktadır (Duncan, 1972: 314-314). Örgüt-çevre ilişkisinde bu bileşenlerin birbirleriyle ve örgütle olan etkileşimleri önem arz etmektedir.

Belirsizlik, örgütsel değişimde önemli bir psikolojik baskı kaynağı olarak görülmektedir (Bordia vd., 2004: 345). Belirsizlik, genel olarak olacakların doğru bir şekilde tahmin etme konusunda yetersizlik olarak tanımlanmaktadır. Belirsizlik, örgüt çevre ilişkisi bağlamında ele alındığında ise belirsizliğin ana kaynağı olarak örgütün dış çevresi görülmekte, doğru bir şekilde tahmin edilemeyen hususların örgütsel çevreden kaynaklı olduğu düşünülmektedir. (Milliken, 1987: 136). Bu kapsamda, örgütlerin dış çevreleriyle olan ilişkilerinin anlaşılmasında belirsizlik önemli bir unsurdur.

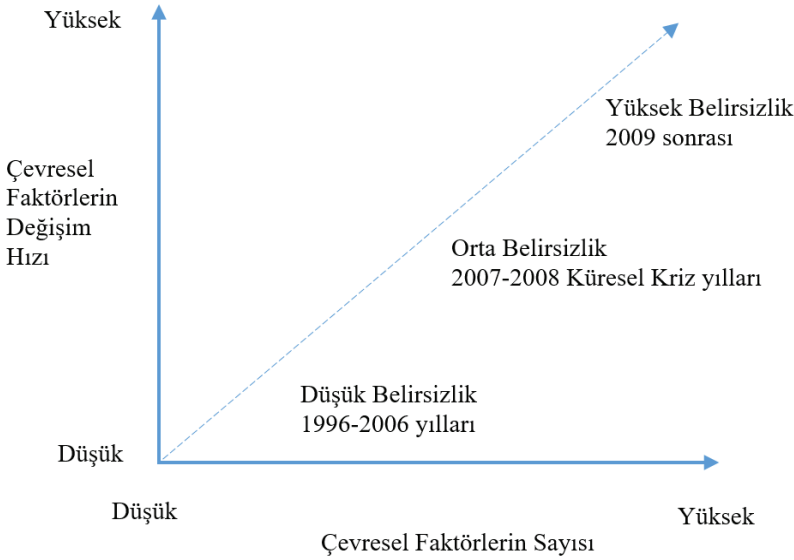
Örgüt ve çevre ilişkisi tartışmalarının en önemli noktalarından biri örgütlerin yapısıdır. Örgütsel yapı ile kastedilen örgütlerin yönetim ve örgütlenme biçimi, üretim alt yapısı gibi iç çevresel ve kültür, hukuk, teknoloji, ekonomi gibi dış çevresel etmenler ile olan ilişkisidir (Taşçı, 2013: 22). Bununla birlikte, örgütlerin yapısı ve performansında çevresel belirsizlik önemli bir unsur olarak kabul edilmektedir (Jauch ve Kraft, 1986: 777). Öte yandan, örgütsel yapının kişisel ilişkilere dayanmaksızın biçimsel kurallara dayandığı formal örgüt yapıları ve kişisel ilişkilerin şekil verdiği informal örgüt yapıları kendi aralarında etkileşim içindedir (Memduhoğlu ve Saylık, 2012: 2). Bu bağlamda, kural ve uygulamaların yoğun olduğu örgütler ile kişisel ilişkilerin ağırlıklı olduğu örgütlerde belirsizliğe tepki farklı olabilecektir.

Örgütlerin dış çevre ile ilişkisini ele alan temel çalışmalardan olan Duncan (1972) çalışmasında belirsizliğin etkilerini sektörel olarak ele almıştır. Örneğin gıda sektöründe düşük belirsizlik yaşanırken; bilişim sektöründe yüksek belirsizlik yaşanmaktadır. Çalışmaya göre örgüt-çevre ilişkisinde değişimin hızı ve değişimde etkili olacak faktörlerin çeşitliliği belirsizliği oluşturan iki temel faktördür.

Örgütlerin dış çevre ile ilişkisinde belirsizliğin etkilerini sektörel olarak ele alan bir diğer çalışmada Hrebiniak ve Snow (1980) çevresel belirsizliğin sektörel farklılıklarını ve belirsizliğe bağlı örgütsel özellikleri incelemiştir. Çalışmada plastik/sentetik reçine endüstrisi, yarı iletkenler endüstrisi, motorlu araçlar endüstrisi ve hava taşımacılığı endüstrisi olmak üzere dört farklı sektördeki belirsizlik incelenmiş

olup örgütlerin çevresel belirsizliğe verdiği yapısal tepkilerin sektör bazında farklılık gösterdiği belirtilmiştir. Ülkemiz örneğinde nakit akımları büyük oranda kamu ödemelerine bağlı sağlık sektörü gibi sektörlerin belirsizliklerden nispeten az etkileneceği değerlendirilebilir.

**Şekil 1.** Belirsizliğin Dereceleri



**Kaynak:** Ülgen ve Mirze'den (2013: 102-103) alınan şekilden Ahir vd. (2018) tarafından oluşturulan endeks çerçevesinde yazarların değerlendirmeleri ile oluşturulmuştur.

Örgütlerin dış çevre ile ilişkisinde belirsizliğin derecesinin de önemi bulunmaktadır. Şekil 1'de görüldüğü üzere çevresel olaylar hakkında yeterli bilgi bulunmadığında, belirsizlik artma eğilimine girer; bu durumu 2007-2008 Küresel Finansal Krizi bağlamında, bankacılık sektörü açısından incelediğimizde, kriz öncesi dönemin görece ılımlı dönemi, kriz sonrasında kendini yeni düzenlemeler ve belirsizlik ortamına bırakmıştır. Özellikle merkez bankalarının politika faizlerini değiştirmesi ve küresel fon akışlarının dalgalı seyri, banka kurtarma paketleri olarak bilinen pek çok adımın atılması çok sayıda yeni çevresel faktörün analiz setine eklenmesine yol açmıştır. Bununla birlikte, bu faktörlerin siyasi ya da iktisadi gerekçeler nedeniyle hızlıca değişmesi belirsizliklerin artmasına neden olmuştur.

Örgütler için uyum sağlama ya da mücadele etme yolları ile bertaraf edilebilecek belirsizliklerin kültürel boyutu da vardır. Bu kapsamda belirsizlik ile ilgili yapılan çalışmalarda bir diğer yaklaşım “belirsizlikten kaçınma” kültürü olmuştur. 1967 ve 1973 yılları arasında 20 farklı dilden ve 72 farklı ülkeden oluşan katılımcılara uyguladığı 116 bin anket üzerinden gerçekleştirdiği çalışmaların sonucunda Hofstede (2001: 9) kültürü, insanları diğerlerinden ayıran zihnin kolektif programlanması olarak tanımlamıştır (Yüksel, 2013: 40). Bu çalışmaları sonucunda, Hofstede (2001: 145) milli kültür boyutlarından birini “belirsizlikten kaçınma” olarak belirlemiştir. Belirsizlikten kaçınma, insanların “belirlenmiş durumları” tercih etmesi olarak nitelendirilmekte, muğlak olandan uzaklaşması olarak değerlendirilmektedir. Belirsizlikten kaçınma “gerçeklik arayışı” olarak da değerlendirilmektedir. “Belirlenmiş durumlar” ile bireyin nasıl davranması gerektiğini gösteren sözlü ya da yazılı açık kurallar ile çizilmiş sınırlara vurgu yapılmaktadır (Hofstede, 1993: 90).

**Tablo 1. Ülkelere Göre Belirsizlikten Kaçınma Değerleri**

| Ülke            | Endeks Puanı |
|-----------------|--------------|
| Yunanistan      | 112          |
| Polonya         | 93           |
| Güney Kore      | 85           |
| Türkiye         | 85           |
| Macaristan      | 82           |
| Meksika         | 82           |
| Brezilya        | 76           |
| Çek Cumhuriyeti | 74           |
| Irak            | 68           |
| İran            | 59           |
| Endonezya       | 48           |
| Güney Afrika    | 49           |
| Hindistan       | 40           |

**Kaynak:** <https://clearlycultural.com/geert-hofstede-cultural-dimensions/uncertainty-avoidance-index/>

Tablo 1’de “Clearly Cultural” web sitesinde yer alan ülkelerin belirsizlikten kaçınma endeksinden aldığı puanlar görülmektedir (<http://clearlycultural.com>). Verilerin derlenmesinde bu genel ağ sitesinin kullanılmasındaki temel amaç



verilerin güncel olduğunun görülmesi, sitenin söz konusu verilere ilişkin kaynak teşkil edebilecek önemli bilgileri içermesi ve kıyaslama olanağı sunmasıdır. Yüksek puanın belirsizlikten kaçınma eğilimini gösterdiği bu tablo, belirsizlikten kaçınma açısından Türkiye'nin ekonomik analizlerde eş ülke kabul edildiği bazı ülkeler ve komşu ülkeleri ile kıyaslanmasına olanak sağlamaktadır. Buna göre; Türkiye, Güney Kore, Macaristan ve Meksika ile "belirsizlik kaçınma" bağlamında benzer bir eğilim göstermektedir.

Belirsizlikten kaçınmanın yüksek olduğu toplumlar "katı" toplumlar olarak nitelendirilir. Bu toplumların genel özelliklerinde stresin yüksek olması, endişe, daha nesnel düşünceye arayışı, değişime kapalılık ve risk almama, dış etkilere karşı duyarlılık ve duyguların ifadesi gibi unsurlar yer almaktadır (Hofstede, 2001: 146). Bu nedenle, belirsizlikten kaçınma eğilimi örgütlerin faaliyet gösterdikleri ülke ve ülke gruplarına göre belirleyici olabilecek bir faktördür. Bir başka ifadeyle, belirsizliğe yönelik tepkinin toplumdan topluma değişiklik gösterdiğini belirten Hofstede (2001) bazı toplumlarda bireylerin, belirsizlikten daha fazla kaçınma eğiliminde olduğunu belirtmiştir. Bu bağlamda, bireysel bazda sergilenen bu eğilimin ülke ekonomisi üzerinde etkili olabileceği gözlemlenecektir. Örneğin, yüksek derecede belirsizlikten kaçınma eğilimi görülen ülkelerde yatırımların iktisadi faaliyet içindeki payında azalış görülmektedir (Inklaar ve Yang, 2012: 466). Yatırımların azalması, örgütsel alanda faaliyet gösteren işletme sayısını azaltacak ve istihdam üzerinde etkili olarak bireysel ve örgütsel tercihleri etkileyebilecektir.

## **KURUMSALLAŞMA VE YENİ KURUMSAL KURAM**

Örgütlerin yapı ve uygulamalarını anlama konusu geçtiğimiz yüzyılın ortalarından itibaren önemli bir araştırma alanı olarak benimsenmiş ve kurumsal teori alanında yapılan çalışmalar ivme kazanmıştır. Örgütlerin birbirlerinden farklılaşma nedenlerinden ziyade birbirlerine benzeme nedenlerini araştıran yeni kurumsal kuram da bu dönemde yapılan çalışmalarda geliştirilmiştir.

Yeni kurumsal kuram örgütlerin varlıklarını sürdürmelerinin sadece etkili ve verimli olmalarına bağlı olmadığını, kurumsal çevre içinde ne kadar kabul gördüklerinin de önemli olduğunu savunmaktadır (Çakar ve Danışman, 2012: 241). Yeni kurumsal kuramda örgütlerin birbirlerine benzeşmesini inceleme konusunda Meyer ve Rowan (1977) ile DiMaggio ve Powell (1983) çalışmaları öncü olarak kabul edilmektedir.

Yeni kurumsal kuramın merkezinde yer alan “kurum” kavramını Jepperson (1991) belirli bir amaca odaklı yapı olarak tanımlamakta ve yerleşik kuralların kurumsallaşma için temel oluşturduğunun altını çizmektedir (Jepperson, 1991: 143). Kurumların en önemli özelliği ise statüko oluşturmak ve bu statükoyu değiştirmektir. Bir başka ifadeyle kurumlar, kuralları yeniden üretebilecek, değiştirebilecek ve hatta ortadan kaldıracabilecek güçteki yapılardır (Lawrence ve Suddaby, 2006: 216). Dolayısıyla kurum kendine özgü nitelik kazanan bir toplumsal anlayışı temsil etmektedir (Çakar ve Danışman, 2012: 252).

Kurumlar, toplumsal yapının etkileşim içindeki tüm bileşenlerini kapsamaktadır. Örneğin, ekonomik düzen, hukuki düzen, siyasi düzen, inançlar ve aile gibi kurumlar ayrı ayrı ya da birbirleriyle etkileşim içinde çeşitli kurumları oluştururlar. Bu bağlamda yeni kurumsal kuram, tarihsel süreç içerisinde gelişimini tamamlamış mevcut kurumların, yeni kurumları oluşturmasını ve yeni oluşan kurumların etkisi ile yerleşik kurumların değişimini inceleyerek kurumların birbirlerine nasıl ve neden benzediğini incelemektedir (Önder, 2013: 122).

Kurumlar, bir örgütsel alan içerisinde verilen eylem kalıpları olarak anlaşılmalıdır. Kurum haline gelmek başta örgütsel alana uyum sağlamakla gelişen çevreye uyum ile mümkün olacaktır. Örneğin, ülkemizde akaryakıt sektöründe faaliyet gösteren ticari bir akaryakıt bayisi için; düzenleyici bir kamu otoritesi olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve kamu otoritesinin bir diğer temsilcisi olan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı örgütsel alanın önemli unsurlarıdır. Bununla birlikte, bir meslek kuruluşu olan Petrol Ürünleri İşverenler Sendikası, bayilerin hizmet aldıkları tedarikçiler ya da hizmet verdikleri müşterileri aynı örgütsel alanın parçalarıdır. Bu örgütsel alanda kurum haline gelmek ise uyum yeteneği ile mümkün olacaktır.

Yeni kurumsal kuram çevresel belirsizliklerin örgütleri homojen hale getirdiği savını ortaya koymaktadır (Çakar ve Danışman, 2012: 249). Örgütlerin çevresine uyumu ile sağlanan bu homojenlik örgütsel açıdan benzeşmelere yol açmaktadır. Sonuç olarak, uyum sağlama yeteneği bulunan araçsal mekanizmalar olan örgütler zaman içerisinde koşulları yerine getirerek kurum haline gelebilmektedir (Scott, 2008: 21).

Kurumsallaşma, sosyal süreçlerin, yükümlülüklerin veya gerçeklerin sosyal düşünce ve eylemde kurallar benzeri bir duruma geldiği süreçleri içermektedir (Meyer ve Rowan, 1977: 341). Kurumsallaşma, aynı zamanda yeni norm, değer

ve yapıların mevcut norm, değer ve yapılarla birleştirilerek oluşturulma süreci olarak da nitelendirilebilmektedir (Kimberly, 1979: 447). Yeni kurumsal kuram, kurumsallaşmayı yeni örgüt yapıları, yönetim uygulamaları ve örgütsel alanların ortaya çıkması, benimsenmesi ve kalıcı hale gelmesi olarak görmektedir (Çakar ve Danışman, 2012: 253).

Kurumsallaşma sürecinde örgütler sorunların çözümünde kendi ürettikleri ya da çevrelerinden örnek alarak kullandıkları yeni yapı ve uygulamaları takip etmekte ve gerekli noktalarda kullanabilmektedir. Bu sayede benzer yapı ve uygulamalar benzer örgütsel çevreler tarafından da benimsenmektedir (Tolbert ve Zucker, 1996: 181). Bu nedenle kurumsallaşma süreci örgütlerin içsel ve dışsal çevrelerine uyumları sonucunda oluşan yarar ve sakıncalar açısından da izlenmektedir (Özen, 2007: 250). Yeni kurumsal kuramda çevresel belirsizliklerin örgütleri homojen hale getirmesinin nedeni örgütlerin birbirlerine benzeşmesiyle oluşan uyumla kazanılan meşruiyet ile açıklanmaktadır. Çoğunluk tarafından örnek alınarak uygulanan örgütsel yapı ve uygulamalar iyi kabul edilerek bunları benimseyen örgütler meşruiyet kazanır ve başarılı olurlar.

Meşruiyet, kurumsal faaliyetlerin toplumda inşa edilmiş bazı normlar, değerler, inançlar ve tanımlar sistemi içinde arzulanan veya uygun olduğu algısı veya varsayımdır (Suchman, 1995: 574). Bu nedenle benzer çevresel koşullar örgütlerde birbirlerine benzeme konusunda kurumsal baskı yaratmaktadır. Bu kurumsal baskılara uyum gösterme eğilimindeki örgütler yapılarını benzer şekilde düzenlemektedir.

Yeni kurumsal kuramın temel makalelerinden biri Meyer ve Rowan (1977) çalışmasıdır. Çalışmada kurumsallaşmış kurallar çok geniş bir yelpazede tanımlanmakta ve bu kuralların örgütlere etkisi ele alınmaktadır. Örneğin, sağlık sektöründe bir doktorun hastaları tedavi etme yükümlülüğü ya da “sigara içilmez” levhaları bu tür kurallara örnek teşkil etmektedir (Meyer ve Rowan, 1977: 341). Bu kapsamda verilebilecek örnekleri finansal kurumlar özelinde çoğaltırsak, bankalar için kurumsallaşmış kurallar fon sağlamak iken sigortacılık alanındaki kurumlar için riskleri minimize etmek olarak sayılabilir.

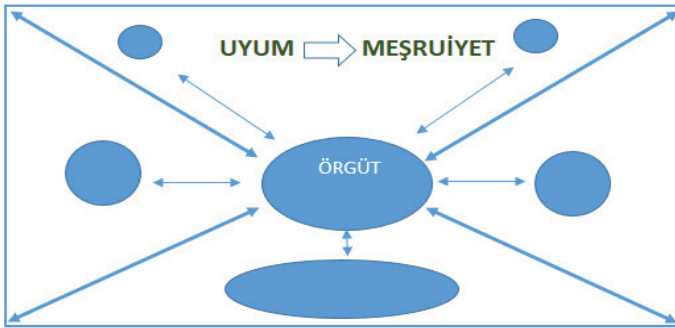
Yeni kurumsal kuram yaklaşımı, rasyonel bürokratik sistemin ötesinde günümüzün post modern dünyasında çevresi ile etkileşim içinde oluşan açık örgüt yapılarını almaktadır. Bu kapsamda örgütlerin homojen bir yapı oluşturarak eşbiçimli hale gelmesi ve bu değişimin çevresel gelişmeler bağlamında ele

alınması bu yaklaşımın temelini teşkil etmektedir (Tuttle ve Dillard, 2007: 390). Bu bağlamda kuramın cevap aradığı temel sorular örgütlerin yapı ve süreç olarak içinde buldukları çevre ile etkileşimleri sonucunda nasıl bir biçim aldığı ve örgütsel alanda meşruiyetini nasıl sağladığıdır (Meyer ve Rowan, 1977: 340).

Meşruiyetin farklı türleri vardır; bunlar Suchman (1995) tarafından sorgulamayan toplumsal kabullere dayanan bilişsel meşruiyet, normlara dayanan ahlaki meşruiyet ve çıkarlara dayanan faydacı meşruiyet olarak sınıflandırılmıştır. Bankalar açısından incelediğimizde, bireylere ve işletmelere kredi vermek bankaların bilişsel meşruiyetini sağlamaktadır. Diğer taraftan kredi sağlayan kurumlar olan bankalar, bilanço yapılarını gözeterek mali bünyelerini sarsmadan kredi vermek durumundadırlar. Her birey ya da işletmeye kredi vermek bankalar için risk oluşturabileceği için bankalar ahlaki olarak bazı durumlarda kredi vermemeyi tercih ederek ahlaki meşruiyetlerini sağlarlar. Bununla birlikte, bankaların kredi kullandırması kendi kârlarının ötesinde ekonomik büyüme ve toplumsal refaha katkı sağlayacağı için faydacı meşruiyet de oluşturur.

Örgütler, belirsizlik sebebi olarak görülen çevrelerine kendi amaçları doğrultusunda karşılık verirler. Bu kapsamda çevreye uyum sağlama ya da değişime gitme seçeneklerinden birini tercih ederler (Özkan Canbolat ve Çeliksoy, 2018: 144). Şekil 2’de yeni kurumsal kuram çerçevesinde örgütlerin meşruiyetlerini sağlamak açısından çevreleriyle olan ilişkileri gösterilmektedir. Bu kapsamda şekilde yer alan elips ve yuvarlaklar örgütleri göstermekte olup aynı renkte olmaları birbirleriyle uyum içinde olmalarını temsil etmektedir. Şekildeki oklar ise dış çevre ile etkileşimi göstermektedir.

**Şekil 2.** Yeni Kurumsal Kuram Çerçevesinde Örgütlerin Uyum-Meşruiyet İlişkisi



**Kaynak:** Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Örgütler çevrelerindeki kurumlardan ya da dış faktörlerden kaynaklı belirsizliklerle, diğer kurumların değerlerine, geliştirdikleri yöntemlere ve kurallara uyum sağlayarak yaşamlarını sürdürürler. Bu yolla aynı zamanda diğer kurumların değişimine katkıda bulunurlar. Bu bağlamda, örgütlerin birbirleri ile sağladıkları “uyum” örgütsel alanda varlıklarını sürdürmelerine katkı sağlamaktadır. Örneğin, bankaların örgütsel yapılarındaki fonksiyonel benzeşmeler ya da şube tabelaları gibi kurumsal görsellerini sıkça değiştirme gibi uygulamaları çevreye uyum arayışının bir sonucu ve bu bağlamda meşruiyet sağlamanın aracı olarak değerlendirilebilir.

Meyer ve Rowan (1977) çalışmalarında örgütlerin kurumsal çevreleri ile olan ilişkilerini eşbiçimlilik (izomorfizm) kavramı ile açıklamış ve kavramı örgütlerin, yapısal olarak, sosyal açıdan oluşturulmuş gerçekliği yansıtması olarak tanımlamıştır. Meyer ve Rowan’a göre kurumsal eşbiçimlilik perspektifi örgütler açısından birtakım sonuçlar ortaya çıkarır. Çalışmaya göre kurumsal çevre ile eşbiçimli hale gelen örgütler verimlilik unsurları yerine dışsal olarak meşru olmalarını sağlayan unsurları bir araya getirir, yapısal unsurların değerini belirleme konusunda dışsal veya törensel değerlendirme kriterleri kullanır ve sabit kurumlara bağlılıkları belirsizliği azaltarak örgütlerin istikrarını sürdürmelerine katkı sağlar (Meyer ve Rowan, 1977: 348-349). Çalışmada kurumsal eşbiçimliliğin, örgütün başarı şansını ve hayatta kalma olasılığını artırdığı vurgulanmaktadır. Kurumsal çevreye uyum örgütler için aynı zamanda belirsizliklerle başa çıkma konusunda etkili olmaktadır.

Kurumsal çevre örgütün üretim, değişim ve dağıtım için temel oluşturduğu, seçimleri düzenleyen kurallar, mülkiyet hakları ve sözleşme haklarının yanında siyasi, sosyal ve hukuki kurallar kümesinden meydana gelmektedir (Davis ve North, 1970: 133). Kurumsal çevre, örgütlerin dışında ve üzerinde oluşmuş, akılcı yapı, norm, inanç ve efsaneleri içeren çevre olarak nitelendirilebilmektedir (Özen, 2007: 241). Kurumsal çevrenin tüm bileşenleri örgütlerin işleyişlerine doğrudan etki yapmakta olup kurumsal çevreye uyum örgütün hayatta kalmasında önemli bir unsurdur. Bir finansal aracı olarak tasarlanan bankaların zaman içerisinde “kredi verme ya da tasarruf toplama” amacı gözetilerek kurumsallaşması dış çevre ile etkileşim açısından önemli bir örnektir. Ülkemizde 1980’li yıllarda görülen banker krizleri de dikkate alındığında bankacılık sektöründe bugün çeşitli mevduat garantileri verilmesi dikkat çekicidir.

Örgütün hayatta kalmasına ve işleyişine etkisi olan çevresel unsurlar örgüt üzerinde baskı kurarak örgütün kendisini çevre ile uyumlu hale getirmesine neden olmaktadır. Varlığını sürdürmek isteyen örgüt, hem çevresi ile, hem de aynı baskılara maruz kalan diğer örgütlerle eşbiçimli hale gelmektedir. Bu nedenle aynı kurumsal çevrede faaliyet gösteren örgütler meşruiyetlerini sağlayarak varlıklarını sürdürmek için örgütsel yapıları açısından büyük oranda benzeşmektedir (Özkan Canbolat ve Çeliksoy, 2018: 140). Örgütsel hayatta kalma sürecine ilişkin bilgi Şekil 3'te sunulmaktadır.

### Şekil 3. Örgütsel Hayatta Kalma



**Kaynak:** (Meyer ve Rowan, 1977:353)

Kurumsal kuram çerçevesinde eşbiçimlilik kavramını ele alan bir diğer önemli çalışmada DiMaggio ve Powell (1983) eşbiçimlilik kavramını örgütsel alanın yapılanması üzerinden açıklamışlardır. Çalışmada örgütsel alan kavramı, kurumsal hayatın şekillendiği alan olarak tanımlanmıştır. Kurumsal hayatın şekillendiği bu alan örgütlerin rekabeti ya da ağ ilişkilerinden ziyade ilgili tüm aktörlerin bir araya geldiği alanı ifade etmektedir. Enerji sektörü örneğimize geri döndüğümüz zaman müşteriler, örgütler arası ilişkilerde belirleyici konumda değilken örgütsel alana dahildir; benzer şekilde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bayiler arası rekabete dahil değilken akaryakıt bayileri örgütsel alanının en önemli unsurlarındandır.

Örgütsel alanda kurumsallaşmış olan yapı ve süreçleri benimsemek durumunda kalan örgütler, örgütsel alanın zaman içinde homojen hale gelmesine neden olmakta ve böylece de kurumsal eşbiçimlilik oluşmaktadır (DiMaggio ve Powell, 1983: 148). Aynı örgütsel alanda bulunanlar kendilerine özgü akılcı gerekliliklerin dışında benzer kurumlara uymak durumunda olduklarından yapısal açıdan eşbiçimli hale gelmektedir (Özen, 2007: 241). Dolayısıyla örgütsel alan,

aynı zamanda içinde bulunan örgütlerin birbirlerine benzemesini sağlamaktadır (Çakar ve Danışman, 2012: 249).

DiMaggio ve Powell (1983) eşbiçimliliği rekabetçi ve kurumsal eşbiçimlilik olmak üzere iki kategoride ele almaktadır. Rekabetçi eşbiçimlilik, pazar rekabeti üzerinde duran akılcı bir sistem içinde meydana gelirken; kurumsal eşbiçimlilikte ise örgütlerin dikkate alması gereken ana faktör diğer örgütlerdir. Örgütler kaynak ve müşterilerin yanı sıra sosyal ve ekonomik uyum, politik güç ve kurumsal meşruluk için de rekabet ederler. Kurumsal eşbiçimlilik ise, çok daha modern organizasyonel yaşamı etkileyen politika ve inanç anlayışını anlamak için yararlı bir araçtır (DiMaggio ve Powell, 1983: 149-150). Buna göre kurumsal eşbiçimliliğe ilişkin değişim;

(1) Politik etki ve meşruiyet probleminde gelen zorlayıcı eşbiçimlilik,

(2) Belirsizliğe karşı standart yanıtlar sonucunda ortaya çıkan taklitçi (öykünme) eşbiçimlilik

(3) Mesleklaşme ile ilgili olan normatif eşbiçimlilik olmak üzere üç farklı mekanizma ile gerçekleşebilir.

*Zorlayıcı Eşbiçimlilik:* Devlet kaynaklı yasal zorunluluklar veya bağımlı olunan örgüt ya da içinde bulunulan toplum kaynaklı meşruiyet kazanma kaygısıyla oluşan eşbiçimliliktir. Bu görüşe göre, devlet ve yabancı çokuluslu şirketler gibi güçlü örgütler onlara uyum gösterenlere kendilerine bağlı oldukları ölçüde eşbiçimlilik için zorlayıcı baskılar üretmektedir (Guler vd., 2002: 226). Bu baskılar devlet düzenlemelerinden, tüketicilerden veya şirketin bağlı olduğu ana şirketten kaynaklanabilmektedir (Boons ve Strannegård, 2000: 9). Örneğin, ortak yasalara tabi olan örgütler, bu yasalarda belirtilen yapı ve uygulamaları benimseyerek eşbiçimli hale gelmektedir (Özen, 2007: 265). Enerji piyasası örneğinde sektörünün kurumsal alanını şekillendiren en önemli faktörlerden biri düzenleyici yapılarıdır. Sektörün uygulama alanının kamuoyu ihtiyaçları ile doğrudan ilişkili olması devletin bu alana müdahalesini zorunlu kılmıştır.

*Taklitçi Eşbiçimlilik:* Örgütlerin karşı karşıya kaldıkları belirsizlik kaynaklı olarak oluşmaktadır. Belirsizlik aynı zamanda taklidi teşvik eden güçlü bir unsur olup belirsizlik durumlarında taklitçi davranış uygulayan örgütler düşük maliyetle etkin çözümlere erişebilmektedir (DiMaggio ve Powell, 1983: 151-152). Böylece örgütler belirsizliklerle karşılaştıkları zaman risklerini azaltmak için kendilerine benzer referans gruplarını taklit etme yoluna giderler (Makelä ve Maula, 2005:

231). Bir diğer ifadeyle taklitçi eşbiçimlilik, aynı kurumsal çevre içindeki örgütlerin zaman içinde birbirlerine uyum sağlayarak benzemesini ifade etmektedir. Örgütler, karşı karşıya kaldıkları belirsizlerden olumsuz yönde etkilenmemek için kendi alanlarında faaliyet gösteren benzer örgütlerin başarı ve meşruluklarını algıladıktan sonra daha fazla başarılı ve meşru olmak için bu örgütleri kendilerine model almaktadır. Günümüzde birçok firma kendi alanlarında küresel olarak lider konumda bulunan firmaların uygulamalarını takip etmekte ve benimsemektedir.

*Normatif Eşbiçimlilik:* Normatif eşbiçimlilik ise mesleki koşullar (profesyonelleşme) gereği belirlenen kuralların meşruiyet kriterlerini oluşturmaya yönelik ortak çabaları sonucunda meydana gelmektedir. DiMaggio ve Powell (1983) profesyonelleşmenin iki açıdan normatif eşbiçimliliğin önemli kaynağı olduğunu ifade etmiştir. Bunlardan birincisi resmi eğitimin ve meşruluğun üniversite uzmanları tarafından üretilen bilişsel tabana dayandırılması; ikincisi ise yeni modellerin hızlı bir şekilde yayıldığı ve örgütleri içeren profesyonel birliklerin büyümesi ve gelişmesidir. Üniversiteler ve profesyonel eğitim kurumları profesyonel yöneticiler ve onların çalışanları arasında örgütsel normların geliştirilmesi için önemli merkezlerdir. Profesyonel ve mesleki kuruluşlar; örgütsel ve profesyonel davranış ile ilgili normatif kuralların tanımlanması ve resmiyet kazanması için diğer önemli araçlardır (DiMaggio ve Powell, 1983: 152). Normatif eşbiçimliliğe örnek olarak meslek odalarının mesleklerin uygulanmasında oluşturdukları standart uygulamalar gösterilebilmektedir.

DiMaggio ve Powell (1983) tarafından kurumsal eşbiçimlilik için tanımlanan bu üç mekanizma arasında kesin ayrımlar her zaman yapılamamaktadır. Örneğin, mesleki koşullara dayalı normatif eşbiçimlilik yalnızca normlara dayanarak hareket etmez. Meslekler norm kaynakları olsa da, taklitlerin gerçekleşmesi için koşullar yaratabilir; mesleklere dayalı normlar belirsizliği ve dolayısıyla taklit baskısını tetikleyebilmektedir (Boons ve Strannegård, 2000: 10). Beckert (2010) çalışmasında DiMaggio ve Powell (1983) tarafından ortaya koyulan zorlayıcı, taklitçi ve normatif mekanizmalarına ek olarak "rekabeti" dördüncü bir örgütsel eşbiçimlilik mekanizması olarak önermiştir. Çalışmada örgütsel alandaki rekabetin kurumlara değişim yönünde baskı uygulayan bir güç olarak örgütlerin birbirlerine benzemesinde önemli bir unsur olduğu belirtilmiştir.



## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kurumsallaşmaya yeni bir bakış açısı getiren yeni kurumsal kuram örgütlerin etkileşim şeklini ve çevrelerini nasıl etkilediklerini inceleyerek aynı örgütsel çevredeki örgütlerin neden benzer örgütsel yapılara sahip olduklarını ele alarak kurumları gözlemlemek için geleneksel görüşlerin dışında bir yol sunmaktadır. Yeni kurumsal kuram örgütsel düzenleme ve uygulamalarda örgütsel çevre ile uyumu kurumsal eşbiçimlilik ile açıklamaktadır. Bu anlayışa göre örgütler yalnızca kaynaklar için rekabet etmekle kalmamakta aynı zamanda parçası oldukları örgütsel çevredeki kabul edilebilir davranış normlarına uyum tesis etmeye çalışarak örgütsel meşruiyetlerini sağlamaktadır.

Kurumsal eşbiçimlilikte örgütlerin birbirlerine benzemelerinde kullanılan mekanizmalardan biri belirsizlikten kaçınmak için farklı sektörlerde faaliyet gösteren örgütler arasında dahi başarılı olduğu anlaşılan kurumsallaşmış yapının uygulanması ve bu yapının da örgütsel çevreyle olan ilişkiler doğrultusunda değişim göstermesidir. Bu bağlamda belirsizlik ortamının bankacılık sektörü, sağlık sektörü ve enerji piyasası gibi farklı sektörlerde faaliyet gösteren örgütleri şekillendirmekte olduğu söylenebilmektedir. Bu sayede örgütler karşı karşıya kaldıkları belirsizliklerden kaçınmak ve toplumsal olarak kanıksanmış kurallara uyma motivasyonu ile çevrelerine uyum sağlamayı tercih etmektedir. Belirsizlikler nedeniyle gelişen bu uyum çabası ayakta kalabilen görünür kurumların benimsenmesine yol açmaktadır. Değişik sektörlerde faaliyet gösteren örgütlerin kurumsal yapılarında ve organizasyon şemalarında gözlenebilecek benzerlik ya da örgütlerin taklit ettikleri kurumlara benzediği durumlar bilişsel uyuma örnek teşkil etmektedir.

Örgütlerin neden birbirlerine benzediğini araştıran yeni kurumsal kuram; bu benzerliğe zorunluluk, belirsizlikten kaçınma ya da mesleki nedenlerle kurumsallaşmış yapı ve uygulamalar benimsenmesinin neden olduğunu ve aynı örgütsel alanda bulunan örgütlerin aynı zamanda kurumsal çevreleri ve birbirleriyle eşbiçimli hale geldiklerini ifade etmektedir. DiMaggio ve Powell (1983) bu yaklaşımın teorik çerçevesini belirsizliğin taklidi teşvik eden bir güç olduğunu, belirsizlik durumlarında benzer davranış uygulayan örgütlerin düşük maliyetle etkin çözümlere ulaşabildiğini vurgulayarak çizmektedir.

Kurumsal çevrede örgütlerin kurumsal yapıya uygunluklarını bir başka ifadeyle meşruiyetlerini belirleyecek faktörler arasında müşteriler, tedarikçiler, rakipler, sosyal, ekonomik ve politik unsurlar ile teknoloji bileşenleri bulunmaktadır. Bu bileşenlerin birbirleriyle ve örgütle olan etkileşimleri farklılık göstermektedir. Bu

kapsamda örgütlerin dış çevreleriyle eşbiçimli hale gelme çabalarında müşterileri, tedarikçileri ve rakipleri gibi aktörleri ayrı ayrı incelemeleri ve bu analiz esnasında sosyal, ekonomik ve politik unsurlar ile teknolojik gelişmeleri göz ardı etmemeleri önem arz etmektedir.

Belirsizliğin aynı zamanda kültürel boyutu da bulunmaktadır. Bazı toplumlarda bireyler ve kurumlar belirsizliğe karşı daha duyarlı davranabilmektedir. Belirsizliğe yönelik tepkideki bu farkın da örgütsel yapı üzerinde etkisi olması kaçınılmazdır. Bu doğrultuda, örgütsel çevreye uyum sürecinde, örgütlerin faaliyet gösterdikleri ülke ve ülke grupları bazında belirsizlikten kaçınma eğilimini de göz önünde bulundurmaları faydalı olacaktır.

Taklitçi eşbiçimliliğin maliyet üzerindeki yansımalarının yanı sıra örgütsel hayatta meydana getirebileceği diğer değişikliklerin üzerinde durulması örgütlerin karşılaştığı sorunların anlaşılması ve bu sorunların çözülmesi yönünde atılabilecek adımların geliştirilmesi yönünden önem taşımaktadır. Bu çalışma, belirsizliğin örgütlere etkisini yeni kurumsal kuram özelinde teorik bağlamda ele almış ve genel hatlarıyla bu etkinin sınırlarını çizmeye çalışmıştır. Bununla birlikte, günümüzde, özellikle finansal kriz dönemlerinde yaşanan kaos ortamı ve karmaşıklıkların neden olduğu belirsizliklerin toplumsal yapıları nasıl değiştirdiği üzerinde durulması gereken konular arasında yer almaktadır.

Sonuç olarak ülkemiz gibi, belirsizlikten kaçınma eğiliminin yüksek olduğu toplumlarda belirsizliklerin etkisinin derinlemesine incelenmesi belirsizlik ortamlarında örgütlerin reaktif ya da proaktif yaklaşımlarının öngörülmesi açısından önem arz etmektedir. Önümüzdeki dönemde yapılacak çalışmalarda, iktisadi gelişmelerin formal ve informal örgüt yapısı üzerindeki etkilerinin uygulamalı olarak inceleyecek modeller geliştirilmesi belirsizliğin etkilerinin ölçülmesi açısından literatüre katkı sağlayacaktır.

## KAYNAKÇA

- Ahir, Hites, Bloom, Nicholas ve Furceri, Davide (2018), "The World Uncertainty Index", (Available at SSRN 3275033).
- Beckert, Jens (2010), "Institutional Isomorphism Revisited: Convergence and Divergence in Institutional Change", *Sociological Theory*, 28(2), s.150-166.
- Boons, Frank ve Strannegård, Lars (2000), "Organizations Coping with Their Natural Environment: A Laboratory for Institutionalization?", *International Studies of Management & Organization*, 30(3), s. 7-17.
- Bordia, Prashant, Hunt, Elizabeth, Paulsen, Neil, Tourish, Dennis, ve DiFonzo, Nicholas (2004). "Uncertainty During Organizational Change: Is it All About Control?", *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 13(3), s.345-365.
- Coase, Ronald H. (1937), "The Nature of the Firm." *Economica*, Volume:4, Issue: 16, s. 386-405.
- Çakar Mehmet ve Danışman Ali (2012), "Kurumsal Kuram", Sözen, H. Cenk ve Basım, H. Nejat (Der.), Örgüt Kuramları, s. 214-271, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Davis, Lance ve North, Douglass (1970), "Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation", *The Journal of Economic History*, 30(1), s.131-149.
- DiMaggio, Paul J. ve Powell, Walter W. (1983), "Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review*, (48), s.147-160.
- Duncan, Robert B. (1972), "Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty", *Administrative Science Quarterly*, s. 313-327.
- Guler, Isın, Guillén, Mauro F. ve Macpherson, John M. (2002), "Global Competition, Institutions, and the Diffusion of Organizational Practices: The International Spread of ISO 9000 Quality Certificates", *Administrative Science Quarterly*, 47(2), s. 207-232.
- Hofstede Geert (1993), "Cultural Constraints in Management Theories, The Academy of Management Perspectives", Vol. 7, No:1, s. 81-94.

- Hofstede, Geert (2001), *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations* (2nd Ed.), Sage Publications.
- Hrebiniak, Lawrence G. ve Snow, Charles C. (1980), "Industry Differences in Environmental Uncertainty and Organizational Characteristics Related to Uncertainty", *Academy of Management Journal*, 23(4), s. 750-759.
- <https://clearlycultural.com/geert-hofstede-cultural-dimensions/uncertainty-avoidance-index/>, (Erişim Tarihi:22 Haziran 2019).
- Inkelaar, Robert, ve Yang, Jing (2012), "The Impact of Financial Crises and Tolerance for Uncertainty", *Journal of Development Economics*, 97(2), 466-480.
- Jauch, Lawrence R. ve Kraft, Kenneth L. (1986), "Strategic Management of Uncertainty", *Academy of Management Review*, Volume:11, No:4, s. 777-790.
- Jepperson, Ronald, L. (1991), "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism", Powell, Walter, W. ve DiMaggio, Paul J. (Der.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, s. 143-163, University of Chicago Press, Chicago.
- Kimberly, John, R. (1979), "Issues in the Creation of Organizations: Initiation, Innovation, and Institutionalization", *The Academy of Management Journal*, 22(3), s. 437-457.
- Lawrence, Thomas, B. ve Suddaby, Roy (2006), "Institutions and Institutional Work Clegg, Steward R. Hardy Cynthia ve Nord Walter R. (Der.) *Handbook of Organization Studies*. (2nd Ed), s. 215-254, Sage, London.
- Mäkelä, Markus M. ve Maula, Markku V. (2005), "Cross-Border Venture Capital and New Venture Internationalization: An Isomorphism Perspective", *Venture Capital*, 7(3), s. 227-257.
- Memduhoğlu, Hasan, B. ve Saylık, Ahmet (2012), "Okullarda İnförmel İlişkiler Ölçeğinin Geliştirilmesi ve Bazı Değişkenler Açısından İncelenmesi", *YYÜ Eğitim Fakültesi Dergisi*, 9 (1), s.1-21.
- Meyer, John, W. ve Rowan, Brain (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83(2), s. 340-363.

- Milliken, Frances. J. (1987), "Three Types of Perceived Uncertainty About the Environment: State, Effect, and Response Uncertainty". *Academy of Management Review*, 12(1), s. 133-143.
- Önder, Çetin (2013), "Örgütsel Ekoloji Kuramı", Taşçı, Deniz ve Erdemir, Erkan (Der.), *Örgüt Kuramı*, s. 84-103, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayın No: 2949.
- Özen, Şükrü (2007), "Yeni Kurumsal Kuram: Örgütleri Çözümlemede Yeni Ufuklar ve Yeni Sorunlar", Sargut, Selami, A. ve Özen, Şükrü (Der.), *Örgüt Kuramları* (1. Baskı), s. 237-330, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Özkan Canbolat, Ela ve Çeliksoy, Emine (2018), "Kurumsal Kuramın Varsayımlarına Kamu Kesiminde Uyum Bağlamında Bir Eleştiri: Türkiye'de Sağlık Kurumları Örneği", *Sayıştay Dergisi*, Sayı:109, s.137-160.
- Scott, W. Richard (2008), *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*, (3rd Ed), Sage Publications, Los Angeles, CA.
- Suchman, Mark C. (1995), "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches", *Academy of Management Review*, 20(3), s.571-610.
- Taşçı, Deniz (2013), "Örgüt Kuramlarına Giriş", Taşçı, Deniz ve Erdemir, Erkan (Der.), *Örgüt Kuramı*, s. 2-20, Anadolu Üniversitesi Yayın No: 2949, Eskişehir.
- Tolbert, Pamela S. ve Zucker, Lynne, G. (1996), "The Institutionalization of Institutional Theory", Clegg, Steward R. Hardy Cynthia ve Nord Walter R. (Der.), *Handbook of Organization Studies*, s. 175-190, SAGE, London.
- Tuttle, Brad ve Dillard, Jesse (2007), "Beyond Competition: Institutional Isomorphism in U.S. Accounting Research", *Accounting Horizons*. Vol. 21, No. 4, s. 387-409.
- Ülgen, Hayri ve Mirze, S. Kadri (2013), *İşletmelerde Stratejik Yönetim* (5. Baskı), Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Yüksel, Murad (2013), "Örgütsel Politika, Hofstede'in Örgüt Kültürü Boyutları, İş Tutumları ve İş Çıktıları İlişkisi", Balıkesir Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, YÖK ID: 335187.



# DİJİTAL ÇAĞDA KENT YÖNETİMİ İÇİN ORTAYA ÇIKAN FIRSATLAR

*OPPORTUNITIES EMERGING FOR URBAN ADMINISTRATIONS IN THE DIGITAL AGE*

**Ahmet KAYAN \***

## ÖZ

Dijitalleşmeyle birlikte kentlerin ekonomik ve sosyal kalkınması için ortaya çıkan fırsatlar, kent yönetimlerinin kapsamlı stratejilerle bu alana odaklanmalarını gerektirmektedir. Kent yönetimi, dijitalleşmenin artık toplumun itici gücü olduğunu görerek ve dijital çağda ortaya çıkan imkânları fırsata çevirerek, kentliler lehine kullanmak için güçlü bir dijital altyapı kurmak ve bu alandaki gelişmeleri yakından takip etmek durumundadır. Dijital platformlar üzerinden tüm dünyanın bilgi birikimine ulaşabilen kentliler, işletmeler, sosyal ve ekonomik amaçlı örgütler daha güçlü olacak; kent yönetiminde, sosyal hayatta, uluslararası ticarete ve daha birçok alanda daha etkili roller üstlenebilecektir.

Dijital çağda bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin kent yönetimi tarafından etkin şekilde değerlendirilerek kentin ekonomik ve sosyal kalkınmasını hızlandıracak fırsatlara dönüştürülmesinin önemi ve yöntemlerini ortaya koymayı amaçlayan bu çalışmada, öncelikle ekonomik hayata dair fırsatlar irdelenmiştir. Bu kapsamda dijital çağda uluslararası ticaretin geliştirilmesi, yeni iş ve istihdam alanlarının oluşturulması, tanıtım ve turizmin artırılması gibi birçok alanda ortaya çıkan fırsatların kent yönetimince değerlendirilmesinin kent ekonomisine katkısı üzerinde durulmuştur. Dijital çağda kent yönetimi için ortaya çıkan sosyal fırsatlar çerçevesinde ise dezavantajlı gruplara ve yeni nesil ağlara ulaşabilme, kentsel hizmetlerin dijital ortamda sunulması, vatandaşlarla doğrudan iletişime geçme fırsatı ve dijital araçlarla kentsel güvenliğin sağlanması gibi fırsatlar anlatılmıştır.

**Anahtar kelimeler:** Dijitalleşme, Dijital Çağ, İnovasyon, Kent Yönetimi, Belediye Yönetimi

## ABSTRACT

The opportunities concerning the economic and social development of cities that emerge as a result of digitalization require the urban administrations to focus on this field with comprehensive strategies. Urban administrations need to establish a strong digital infrastructure and keep up with the developments in this field in order to utilize them in favour of city dwellers by seeing that digitalization has become the driving force of the society and turning the possibilities emerging in the digital age into opportunities. The city dwellers, enterprises and organizations with social and economic purposes, which that can access the entire accumulation of knowledge of the entire world through digital platforms, will be stronger and will be able to assume more active roles in urban management, in social life, in international trade and many other fields.

\* Dr. Öğr. Üyesi, Harran Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, akayan2002@gmail.com, Orcid: 0000-0002-7777-7403

The present study, which aims to reveal the importance and methods of the effective use of the developments in the information and communication technologies by city administrations in the digital age and turning them into opportunities that can speed up the economic and social development of the city, has primarily examined the opportunities concerning the economic life. In this scope, it addresses the contribution of the utilization of the opportunities emerging in the digital age to urban economy by city administrations in many fields such as the development of the international trade, creation of new fields of occupation and employment, and promotion of publicity and tourism. It also tells the opportunities such as reaching out to the disadvantaged groups and new-generation networks, presentation of urban services in the digital environment, the opportunity to communicate directly with citizens and ensuring the urban security by means of digital tools in the framework of the social opportunities emerging for urban administrations in the digital age.

**Keywords:** Digitalization, Digital Age, Innovation, Urban Management, Municipal Management

## **GİRİŞ**

Günümüzde kent yönetimi sadece klasik anlamdaki kentsel hizmetleri yerine getirmekle kentlilere karşı sorumluluğunu yerine getirmiş sayılmamakta; kent yönetiminden sosyal belediyecilik anlayışıyla bütün kentlilerin sorunlarıyla ilgilenmesi, imkânları ölçüsünde yerel düzeyde istihdam oluşturması, kent ekonomisini geliştirmek için önlem alması, dünyadaki gelişme ve değişmeleri takip edebilecek altyapıyı kurması ve gücü oranında daha birçok görevi ifa etmesi beklenmektedir. Bu kapsamda dijital çağda bilgi ve iletişim teknolojilerindeki baş döndürücü hızlı gelişmeyi yakından takip edebilmek için dijital altyapıyı kurmak da kent yönetiminin görevleri arasındadır. Genel olarak temsil ilişkisi dolayısıyla, kentliler için ortaya çıkan fırsatların değerlendirilmesi, kent yönetimleri için bir görev ve sorumluluğa dönüşmektedir.

Dijital çağda teknolojiye dayalı yepyeni bir yaşam tarzı oluşmakta; son yıllarda hızlanan dijital dönüşüm olgusu tüm bireyler, kurumlar, şirketler vb. için ciddi fırsatlar sunmaktadır. 1990'lı yıllarda gelişen internet çok hızlı yaygınlaşarak dünyanın en ücra köşeleri dâhil her yere girmeyi başarmıştır. Dijital teknolojik cihazlar sayesinde internete giren ve sosyal medyada dolaşan/buluşan insanların sayısı her geçen gün artmaktadır. Kent yönetimi de dijital çağın sunduğu imkânları fırsata çevirerek, sosyal medya hesapları aracılığıyla internet üzerinden hemşerilerine doğrudan ulaşabilmekte; sorunlarını ve isteklerini ilk elden öğrenme fırsatı bulabilmektedir. Aynı zamanda kentlilerin kent yönetimi hakkında ne



düşündüklerini ve yönetimin imajı hakkındaki algılarını öğrenebilmektedir. Kent yönetimi dijital çağdaki gelişme ve değişimlerden dolayı ortaya çıkan fırsatlardan yararlanmak ve bu imkânları kentin kalkınması ve gelişmesi için sosyal fırsatlara çevirmek istiyorsa, dijital altyapıyı sürekli güçlendirerek bu konuda öncü olmak durumdadır.

Bu çalışmanın konusunu ve kapsamını, dijital çağda ortaya çıkan ekonomik ve sosyal fırsatlardan kent yönetimlerinin nasıl istifade edebileceği ve bu fırsatların kent halkı lehine nasıl kullanılabileceği oluşturmaktadır. Dijital çağda bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişmelerin sağladığı ekonomik ve sosyal imkânları fark edebilen kent yönetiminin çeşitli yöntemlerle söz konusu gelişmeleri fırsata çevirerek kentin ve kentlinin ekonomik ve sosyal gelişimine ne tür katkılarda bulunabileceğini ortaya koymayı amaçlayan bu çalışmada ağırlıklı olarak kent yönetiminin en etkili aktörleri olan belediyelerin yönettikleri kentlerde istihdama, turizme, ticarete ve diğer ekonomik ve sosyal etkinliklere bu teknolojiler aracılığıyla nasıl değer katabilecekleri üzerinde durulmaktadır.

## **1. DİJİTALLEŞME VE DİJİTAL ÇAĞ**

Dijital kavramı günlük dilde çok farklı anlamlarda kullanılmakla birlikte, genelde matematik ve elektroniğin birleştiği her iş sektörü için kullanılmakta ve bilgilerin analog (yazılı, belgeli) formattan dijital (sayısal, görüntülü) formata dönüştürülmesini ifade etmektedir (Ekinci, 2019). Diğer bir deyişle dijitalleşme, ulaşılabilir bilgilerin ve var olan belgeler, dosyalar ve dokümanların bilgisayar tarafından okunabilecek duruma getirilmesi ve dijital ortama aktarılması sürecini ifade etmektedir. Dijitalleşme, dijital teknolojiler ve dijitalleştirilmiş veriler kullanılarak iş sürecini etkinleştirmeyi de ifade etmektedir.

İnternet aracılığıyla istenilen bilgi, belge ve dokümanlara istenildiği zaman ulaşabilmeyi sağlayan dijitalleşmenin sağladığı hızlı iletişim imkanı, kent yönetimi dahil kurumlara, kuruluşlara ve bireylere bilgiye erişmek bakımından sınırsız fırsatlar sunmaktadır. Kısaca dijitalleşmeyle bireyler ya da kurumlar/kuruluşlar için dünyanın tüm bilgi birikimine ulaşabilme fırsatı doğmuştur (Eczacıbaşı, 2019).

Dijital çağ; bilgilerin, belgelerin, dokümanların internete bağlı herkes tarafından görüldüğü, paylaşıldığı, kayıt altına alındığı şeffaf bir çağdır (Schmidt ve Cohen, 2014: 21). Dolayısıyla dijital çağda bilgilere, belgelere ve dokümanlara ulaşmak bakımından herhangi bir engel yoktur. Halk, dijitalleşme sayesinde

dünyadaki gelişme, değişme ve yeniliklerden haberdar olduğundan yönetimin bu gelişme ve değişimlere paralel olarak karar alma ve hayata geçirme beklentisi içinde olmaktadır (Tonta, 2012: 2).

Dijital Çağla birlikte artık bilgi dağarcığımıza giderek daha büyük bilgileri yüklemek, daha kompakt devrelerle daha yoğun işlemler gerçekleştirmek mümkün olmuştur. Bu gelişmelerden hakkıyla istifade edebilmek için bilgi ve iletişim teknolojileriyle yazılım ve yazılım türevleri konusunda öncü olmak gerekir. Bu nedenle dijital çağda, Sanayi Devriminin sonunda bilgi çağına geçerken nasıl teknoloji ağırlıklı üretimden bilgi ağırlıklı üretime geçilmişse; giderek dijitalleşen dünyamızda ağırlık, donanımdan yazılıma kaymıştır. Artık yazılım ve yazılım teknolojilerine sahip olma gelişmişliğin göstergesi olarak kabul edilmektedir (Yarman ve Denemeç, 2013: 5).

Dijital çağda ortaya çıkan yenilikler çok hızlı bir yayılma etkisine sahiptir. Örneğin 2005 yılında 4,7 terabit/saniye düzeyinde olan veri aktarım hızı 2014 yılında 210 terabit/saniye hıza ulaşmış; önümüzdeki 5 yıl içinde ise bu hızın 9 kat daha artması beklenmektedir (Ercan, 2016). Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki olağanüstü gelişmelere rağmen 2018 yılında dünyadaki insanların (yaklaşık 4 milyar) ancak yarısının internete bağlı olduğu gerçeği ise bu alandaki gelişmelerin ve yeniliklerin hızla artacağına bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Bu veriler, aynı zamanda dijital çağın hem günlük yaşantımızda hem de yönetimde çok şeyi değiştireceğinin kanıtı olup, 1990'lı yılların sonunda gelişen dijitalleşmenin sosyal hayata getirdiği yeniliklerin giderek artmaya devam edeceğini göstermektedir. Kent yönetiminin sosyal hayatı bu kadar etkileyen böyle gelişmelere duyarsız kalması beklenemez. Burada önemli olan kent yönetiminin dijital çağdaki gelişmeleri, değişiklikleri ve yenilikleri kent halkı için fırsata çevirebilecek yol ve yöntemleri bulabilmesidir.

## **2. KENT VE KENT YÖNETİMİ**

Kentler, belirli teknolojik gelişme seviyesine ve nüfus büyüklüğüne ulaşmış, heterojen nüfusuna rağmen bütünleşebilme seviyesine ulaşan yerleşim yeri olarak tanımlanabilir (Kıray, 2007: 28). Kentlerde nüfus sürekli hareket halinde olduğundan kent daima toplumsal değişim ve dönüşümün merkezi ve toplumsal yaşamın en yoğun olduğu yerleşim yeri olarak tanımlanmaktadır (Rich ve Wallace, 2000: 9). Kentlerin tanımlanmasında yönetim ve nüfus kriterinin yanısıra ekonomik şartlar da belirleyici olmaktadır (İspir ve Açma, 2005: 6).

Sosyolojik kritere göre kent tanımının temelinde ise kentsel yaşam biçimi ile kırsal yaşam biçimi arasındaki fark dikkate alınmaktadır. Kentlerin işlevselliği, dinamik yapısı ve birden fazla bilim dalıyla ilişkili olması, aynı zamanda her bilim dalının da kendi uğraş alanına göre kent tanımını yapması, farklı kent tanımlarının ortaya çıkmasına yol açmıştır (Bumin, 2010: 18).

Kentlerin büyüyerek gelişmesi neticesinde gelecekte karşılaşılabilecek iktisadi, politik ve sosyolojik sıkıntıları gidermek, kent yönetiminin en önemli görevleri arasındadır (Toprak, 2016: 391). Artan sorumlulukları nedeniyle kent sorunlarını tek başına çözüme kavuşturmakta zorlanan il ve ilçe belediyelerinin yanında kent sorunlarına çözüm getirilmesi düşünülen büyükşehir belediyelerinin varlığına da ihtiyaç duyulmuştur (İzci ve Turan, 2013: 124). Türkiye’de anayasa ve yerel yönetim mevzuatı gereği yerel nitelikteki hizmetleri yerine getirmekle görevli ve sorumlu olan kent/belediye yönetimidir (Toprak, 2014: 188).

Dijital çağda, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere paralel olarak kentsel sorunların çözümü için belediyeler ve büyükşehir belediyeleri iletişim ve bilgi teknolojileri kullanırsa para, personel, malzeme ve zaman gibi üretimin temel unsurlarından büyük tasarruf sağlayabilir (Tung ve Rieck, 2005: 419).

### **3. DİJİTAL ÇAĞDA KENT YÖNETİMİ İÇİN ORTAYA ÇIKAN FIRSATLAR**

Dijital çağda bilgisayar, tablet, cep telefonu gibi dijital araçlardan ve internetteki gelişmelerden dolayı bilgiye ulaşmak çok daha kolay ve basit hale gelmiştir. Bu sayede geçmişte güçlükle ve uzun zamanda çözülebilen birçok sorun, bu çağda dünyanın tüm bilgi birikimine ulaşabilme imkânları sayesinde daha kısa sürede ve kolayca çözülebilmektedir. Dolayısıyla dijital çağda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanmasını bilen kent yönetimleri için birçok ekonomik ve sosyal fırsatlar ortaya çıkmaktadır.

Dijital çağda kent yönetimi, dijital kopyalama sayesinde kentle ilgili eski tüm bilgi, belge ve dokümanlara ulaşılabilirliği artırarak bunları kamuoyu ile paylaşabilmekte; bu yolla şeffaflık ve yönetimden hesap sorulması kolaylaşmaktadır. Kent yönetimi sosyal medya hesapları üzerinden ev hanımları, yaşlı, engelli gibi dezavantajlı gruplar başta olmak üzere bütün kentlilere doğrudan ulaşma imkânı bulabilmektedir. Aynı şekilde internet üzerinden kentteki tarihi, kültürel, turistik ve antik eserleri dünyanın her tarafındaki insanlara tanıtabilmekte, kent ekonomisini

geliştirmede önemli fırsatlar yakalayabilmektedir. Ayrıca birçok kentsel hizmeti internet üzerinden sunarak ciddi tasarruflar sağlayabilir; dijital cihazlardan yararlanarak kentsel güvenliği çok daha etkili ve ekonomik yöntemlerle sağlama fırsatı yakalayabilir. Kısaca bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı gelişmeleri görebilen ve bu gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan fırsatlardan yararlanmasını bilen kent yönetimi için birçok ekonomik ve sosyal fırsatlar ortaya çıkmaktadır.

### **3. 1. Ekonomik Fırsatlar**

Dijital çağda tüm vatandaşları bilgi ve iletişim teknolojileriyle (ICT) donatmak, günümüz piyasasında iş bulmak, kariyer yapmak ya da kendi işini geliştirmek için temel bir gereklilik haline gelmiştir. Örneğin Avrupa'daki mevcut işlerin küçük bir bölümü dijital beceriler gerektirmemekte; endüstri veya hizmet sektörü fark etmeksizin bütün işlerin %90'ı bir takım ICT becerisi gerektirmektedir (Barroso, 2009: 65). Bu nedenle kent yönetimi dijital altyapıya yapacağı yatırımlarla hemşerilerinin bu konudaki eksikliklerinin giderilmesine yardımcı olabilir.

100 yıl önce elektrikteki gelişmelerin yaptığı gibi bu yüzyılda da bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler dünyayı değiştirecektir (Schmidt ve Cohen, 2014: 51). Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçerken nasıl teknoloji ağırlıklı üretimden bilgi ağırlıklı üretime geçilmişse, dijital topluma geçerken ağırlık donanımdan yazılıma geçmektedir. Artık yazılım ve yazılım teknolojilerine sahip olmak ve bu konuda öncü olmak gelişmişliğin göstergesi olarak kabul edilmektedir (Yarman ve Denemeç, 2013: 4).

Kent yönetimi dijital altyapıya gerekli yatırımları yaparak yazılım konusunda dünyadaki gelişme ve değişimleri hem yakından takip edebilir hem de hemşerilerinin ve kentteki işletmelerin yazılım konusundaki teknolojileri kullanmasını, dünya ile paralel olarak kendilerini geliştirmeleri ya da yeni ürün geliştirmeleri yoluyla dünya pazarlarında yer bulmalarını sağlayarak kent ekonomisine katkıda bulunma fırsatı yakalayabilir. Zira kent ekonomisini geliştirmek için gerekli önlemleri almak, kent yönetiminin görevleri arasındadır (Toprak, 2014: 189).

Örneğin ABD'de Kaliforniya Eyaletinin sınırları içindeki Silikon Vadisinde akıllı telefon teknolojisiyle büyük bir devrim başlatan Apple, ABD'de piyasa değeri 1 trilyon dolara ulaşan ilk dijital şirket olmuş; aynı vadedeki Google, Facebook, eBay, Amazon gibi dijital şirketlerin her birinin değeri 500 ila 1 trilyon dolar arasında değişen meblağlara ulaşmıştır (Webtekno-Silikon Vadisi, 2019). Değeri

sürekli yükselen bu tür dijital şirketler tüm dünyadaki satışlarından elde ettikleri yüksek gelirleri üzerinde kent yönetimine vergi ödeyerek kent ekonomisinin gelişmesine önemli katkıda bulunmaktadır. Türkiye’de de 23 büyükşehir belediyesinin katılımıyla hazırlanan Akıllı Şehirler Raporuna göre, akıllı şehir programlarının ülke genelinde tasarlanması ve bütüncül bir şekilde uygulanması halinde akıllı şehirlerin Türkiye’nin Gayri Safi Yurtiçi Hasılası’na yılda ortalama 30 milyar TL’lik katkıda bulunacağı tahmin edilmektedir (TBV, 2019). Bu örnekler, dijital uygulamalarla kent ekonomisini geliştirmek için kent yönetiminin ne denli önemli fırsatlar yakalayabileceğini çarpıcı şekilde göstermektedir.

### **3.1.1. Yeni İş Alanları ve İstihdam Fırsatı**

İstihdam kent yönetimi için en büyük sorunların başında gelmektedir. Yerel halkla iç içe olması, siyasi yöneticilerin kendilerini destekleyenleri az da olsa memnun etme isteği, kent yönetimini istihdam baskısı altında tutmaktadır (Kaya vd. 2007: 140). Diğer yandan bütçe imkânlarının sınırlı olması, merkezi yönetimin kadro kısıtlaması, çeşitli nedenlerle mevcut kadroların gereğinden fazla şişirilmiş olması, kent yönetiminin yeni istihdam olanaklarını sınırlandırmaktadır. İşte bu noktada dijital çağda, dijital teknolojilerin sunduğu yeni iş alanları ve istihdam imkânları bu teknolojilerden yararlanmasını bilen kent yönetimi için fırsata dönüşebilir.

Dijitalleşme ile birlikte ortaya çıkmakta olan web tabanlı endüstriler büyüme ve gelişmenin motoru olacaktır. Bu kapsamda dijitalleşme, işletmeleri yenilikçi teknolojilerle buluşturarak birçok yeni iş modelinin ve iş alanının geliştirilmesini mümkün kılmıştır. Yeni nesil, internet aracılığıyla birçok yeni hizmetler ve işler yapabilmektedir. İnternet sayesinde ABD’de ekonomik faaliyetlerde, milyarlarca dolar değer üretildiği ve 20 yıl önce bulunmayan işlerde 1,2 milyon insana istihdam imkânı sağlandığı belirtilmektedir. İnternet üzerinden veri aktarımı için, sınırlar ötesi geniş banta yatırılan her bir dolar için ABD ekonomisine on katı geri dönüşün beklendiği belirtilmektedir (Barroso, 2009: 59). İngiltere’de ise bütün vatandaşları çevrimiçi yapmanın potansiyel ekonomik avantajının 22 milyar £ (paund) olduğu belirtilmektedir (Barroso, 2009: 66). Kent yönetimi, internet altyapısını güçlendirerek şirketlerin/bireylerin yeni hizmetler üretebilmesi, dijital çağda ortaya çıkan yeni iş alanlarında şirketler üzerinden yeni istihdam alanları oluşturulması fırsatını yakalayabilir (Kaya, vd., 2007:140). Bu örneklerden de anlaşıldığı gibi dijital çağda kent yönetiminin dijital altyapıya yapacağı her kuruluş yatırım, kent ekonomisine katma değer olarak fazlasıyla geri dönecektir.

Bilgi ve iletişim teknolojisindeki gelişmelere bağlı olarak internet yaygınlaşırken, internete bağlı cihaz sayısında da sürekli artış yaşanmaktadır. İnternete bağlı cihaz sayısı arttıkça ekonomide ulusal ve uluslararası alanda hareketlenme, üretim ve satış artacaktır. Kent yönetimi küresel düzeyde meydana gelen bu hızlı gelişme ve değişmeden uzak kalmak istemiyorsa bilgi ve iletişim teknolojilerine ve dijital altyapıya gerekli yatırımı yapmak zorundadır. Kent yönetimi böylece güçlendirilmiş dijital altyapı üzerinden kentlilerin ve şirketlerin dünyadaki gelişmeleri yakından takip etmesini sağlayabilir ve bu şekilde küresel düzeyde gerçekleşecek alış-veriş kent ekonomisi için fırsata dönüştürebilir.

Gelecekte internet, hemen hemen tüm endüstrilerde yeniliği tetikleyecek ve hizmetlerin geleceğine yön verecektir. Özellikle işe yeni başlayan şirketler ile küçük ve orta boy işletmelerin büyümesi için internet üzerinden birçok fırsatlar olacaktır (Barroso, 2009: 60). Kent yönetimi kentin her tarafına dijital altyapıyı kurarak küçük ve orta boy işletmelerin dijital çağın gelişme, değişme ve yeniliklerinden haberdar olmasını ve bu tür şirketlerin uluslararası dijital şirketler üzerinden dünyada yeni pazarlar edinerek büyüme fırsatı elde etmesini sağlayabilir.

Dijitalleşme, yepyeni ve teknolojiye dayalı bir yaşam tarzı oluşturma amacındadır. Bunu, analog verileri bilgisayarların okuyabileceği dijital veriye dönüştürerek yapmaktadır. Verilerin sayısallaştırılması arşivlemeyi, erişmeyi ve paylaşmayı kolaylaştırmaktadır. Dijitalleşme aynı zamanda yeni iş modelleri geliştirmek, şirket kaynakları ve dijital teknolojileri yeni kombinasyonlarla birleştirerek benzersiz müşteri deneyimleri oluşturmak, yeni ürün ve hizmetleri mümkün kılmak ve şirket kaynaklarını çok daha etkin kullanmak için teknolojiyi bu kaynaklara uygulamaya aracılık etmektedir. Böylece dijitalleşme bütün insanların hayatını kolaylaştırmakta, işlerinde para kazanma ve zaman tasarrufu sağlama imkânı sunmaktadır. Kent yönetimi dijital şirketlerin kurulmasını teşvik ederek ve kent genelinde dijital teknolojilerin kullanılmasını yaygınlaştırarak yeni iş modellerinin geliştirilmesine, yeni iş alanlarının ortaya çıkmasına ve yeni istihdam imkânlarının gelişmesine yardımcı olabilir.

ABD’de Kaliforniya Eyaletinin sınırları içindeki Silikon Vadisinde bulunan Amazon Dijital Şirketinin gelecek 18 ay içinde ABD’de dijital alanda çalışmak üzere 100 bin kişilik yeni istihdam sağlayacağı belirtilmektedir (Webteknoloji-Silikon Vadisi, 2019). Keza yine ABD’de San Francisco’daki akıllı sokak lambaları sayesinde harcanan elektriğin süresi ve miktarı kontrol altına alınmış, bu sayede şehirde enerji alanında daha çok istihdamın sağlandığı belirtilmiştir (Sandalcı,

2019). Silikon Vadisinde ve diğer dijital alanda çalışanların çok yüksek ücretle çalıştığı dikkate alındığında, bu alanın yeni istihdam kadar ekonomik gelişme düzeyine katkısı daha iyi anlaşılacaktır. Dolayısıyla dijitalleşme uygulamaları kentlerde yeni istihdam fırsatları sunmaktadır.

### **3.1.2. KOBİ'lere Uluslararası Ticaret Yapma Fırsatı**

Dijital çağdan önce uluslararası ticaret daha çok gelişmiş ülkeler ve bu ülkelerde kurulu bulunan büyük şirketler tarafından yapılıyordu. Günümüzde ise dijitalleşme sayesinde, gelişmekte olan devletler ve bu devletlerdeki küçük ve orta boy şirketler kuracakları web siteleri ya da google, amazon, alibaba, eBay gibi uluslararası dijital şirketler üzerinden ihracat yapabilecek imkâna kavuşmuştur. Günümüzde uluslararası ticaretin %12'si e-ticaret şeklinde yapılmaktadır (Ercan, 2016). Uluslararası e-ticaret ülkelerin gelişmişlik seviyesine göre değişmekle birlikte, 2018 verilerine göre ABD, İngiltere ve Almanya gibi gelişmiş ülkelerde uluslararası ticaretin %12.6'nı oluşturmakta; Çin'de ise uluslararası e-ticaretin oranı %20.4'ü bulmaktadır. 2017 verilerine göre (2018 ortalarındaki döviz krizi nedeniyle 2017 verileri esas alınmıştır) Türkiye'de uluslararası e-ticaretin oranı sadece %4.1'dir. Gelişmiş ülkelerde bu oran %9.8, gelişmekte olan ülkelerde %4.8 olduğu halde Türkiye %4.1 ile gelişmekte olan ülkelerin bile gerisinde kalmaktadır (TÜBSİAD, 2018). Türkiye'de dijital çağda, dijital teknolojilerin gelişmişliğini ve kullanım durumunu gösteren bu veriler, aynı zamanda Türkiye'de dijitalleşmenin gelişmiş ülkelerdeki gibi gelişmesi için merkezi yönetim kadar kent yönetimlerinin de dijital altyapıya yatırım yapması gerektiğini göstermektedir.

Dijitalleşme, devletler arasında anlaşma yapılmasını ve gümrük duvarlarının kaldırılmasını gerektirmeden küresel ticaret yapma imkânı vermektedir. Kent yönetimi dijital küreselleşmeyle gelişen uluslararası ticaret yapabilme imkânını dijital altyapıya yapacağı yatırımlarla şirketlerin/bireylerin uluslararası ticaret yapması ve böylece kent ekonomisinin gelişmesi için fırsata çevirebilir. Ayrıca kent yönetimi dijital altyapıyı güçlendirerek KOBİ'lerin uluslararası şirket haline gelmesine yardımcı olabilir. İhracatın yapılması, kent ekonomisi için hem gelişmişliğin göstergesi hem de ülke ve kent ekonomisine döviz kazandırmanın yolu olduğundan kent yönetimi için önemli bir gelişmedir (Acaravcı ve Kargı, 2015: 2).

Dijital küreselleşme istihdam piyasasını da etkilemektedir. Hem iş akdi temelli istihdam hem de proje temelli istihdam için oluşturulan dijital platformlar

evrensel bir istihdam piyasasının oluşmasına katkıda bulunmaktadır (Ercan, 2016). Kent yönetimi dijital altyapıyı güçlendirerek bu alandaki gelişme ve yeniliklerin yakından takip edilmesi suretiyle iş dünyasının rekabet edebilme gücünü ve öz güvenini artırabilir.

### **3.1.3. Tanıtım-Turizm Fırsatları ve Kent Ekonomisine Katkısı**

Tanıtım, bir kentin önemli ve ayırt edici özelliklerini anlatma, kente karşı bir sempati oluşturmasını sağlama, kent yönetimi ile olan ilişkileri kolaylaştırma, kentin tarihi, turistik ve kültürel özellikleri hakkında ayırt edici bilgileri vermek için yapılan faaliyetlerdir (Özer, 2012: 127). Dijital çağda internet üzerinden öğelerin tanımı, yeri, konumu ve nitelikleri hakkındaki bilgilere arzu edilen anda ve yerde internet vasıtasıyla erişilebilmektedir.

Kent yönetimi dijital şirketler üzerinden kentteki tarihi, turistik, kültürel ve antik eserlerin tanıtımını yapabilir, böylece dünyanın her yerinden kente turist çekebilir. Kentsel turizmde internetin etkisinin gün geçtikçe arttığı (Emekli, 2011: 30) dikkate alındığında, kent yönetiminin internet ağı üzerinden yapacağı tanıtımın daha geniş kitlelere ulaşacağı ve daha fazla turist çekebileceği söylenebilir.

Günümüzde birçok insan, kısa süreli turizm seyahatini ya hiç tanımadığı ya da merak ettiği bir kente yapmak istediğinden, kentlerin ulusal ve uluslararası tanıtımının önemi her geçen gün artmaktadır. Günümüzde eskisine göre farklılaşan kent turizmi, bilgi ve iletişim teknolojileri aracılığıyla kentin ekonomik, sosyal, kültürel değer ve imkânlarının ortaya konularak, bunların etkin bir şekilde kullanılabilmesi için önemli stratejiler oluşturması amaçlanmaktadır (Polat, 2006: 46). Tatil yaparak tarihi, kültürel bilgi ve tecrübe edinmek, sportif faaliyetleri takip etmek, sanatsal faaliyetlere katılmak, tanıdık ve akraba ziyareti, alış-veriş ve iş gezilerini kapsayan "Kent Turizmine" ilgi dünyanın her yerinde artmaktadır. Turistler esneklik ve çeşitlilik sunan, sportif, kültürel ve sosyal faaliyetlerin, alışverişin içerisinde yer aldığı seyahatleri tercih etmekte; sergileri, müzeleri, anıtları, tarihi eserleri vb. ziyaret etmek istemektedir. Bu tür nedenlerden dolayı son zamanlarda kent yöneticileri, şehir plancıları ve kentle ilgisi olan diğer karar vericiler, kentin imajını geliştirmek ve kenti tanıtmak için önemli girişimlerde bulunmaktadır (Avraham, 2004: 471). Kent yönetimi çok fazla masraf yapmadan dijital araçlar üzerinden kenti tanıtmaya fırsatı yakalayabilir, dünyanın farklı ülkelerinden turist çekebilir ve böylece kent ekonomisine katkıda bulunabilir.



1980 yılında 277 milyon olan uluslararası turist sayısı, 2018 yılında 1.4 milyara ulaşmış, 2030 yılında ise 1.8 milyara ulaşması beklenmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin ekonomisi için turizm sektörü, ülkeye döviz girişinin asıl kaynağı ve istihdama olan destekten dolayı ekonomik gelişmenin ana dayanağıdır. Güncel verilere göre turizmin GSYİH'ya %5 civarında katkı yaptığı belirtilmektedir. Ülke ekonomilerinin gelişmesine bağlı olarak değişmesine rağmen turizm sektörünün % 6-7 oranında iş imkânı sunduğu tahmin edilmektedir. Gelişmiş ülkelerde bu katkının %2 ila %10 arasında olduğu belirtilmektedir (Şarkaya, 2014: 40).

Kent yönetimi dijital araçlar üzerinden kentteki tarihi, turistik, antik, kültürel eserleri tanıtarak ve kentte yeni sanat, bilim ve tarih müzeleri kurarak dünyada artmakta olan turist sayısından daha fazla pay alabilme fırsatını yakalayabilir. Örneğin Antalya'yı dijital ortamda tüm dünyaya tanıtmak, böylece kente daha çok turist çekerek kent ekonomisine katkıda bulunmak amacıyla Antalya Büyükşehir Belediyesinin işbirliği ile Antalya Ticaret ve Sanayi Odası tarafında 2018 yılında "Antalya 4.0 Projesi" hazırlanmış; proje kapsamında Antalya'nın dijital kent haritası çıkarılarak turistlerin turizm sezonunda dijital uygulama üzerinden Antalya'nın 300'e yakın noktasını görerek gezi planı yapma imkanı sağlanmıştır.

Son yıllarda yıllık %4 civarında büyüyen turizm sektöründen en büyük payı, kentleşme oranının çok yüksek olduğu Batı Avrupa ülkeleri almaktadır. Avrupa Seyahat Monitörü verilerine göre Avrupa ülkeleri dünya turizminden %35 civarında pay almaktadır. Günümüzde en çok tercih edilen turizm, kent turizmdir ki bu turizm dünya turizminin %18'ni oluşturmakta ve Avrupa ülkeleri en çok bu turizm çeşidinden pay almaktadır (Aykın, 2018: 154).

Kentlerde giderek artmakta olan turistlerin sayısını güvenli bir şekilde sürdürmek ve yönetmek, kent turizmiyle kent halkının yaşam kalitesine katkı sunmak, rekabetçi, sürdürülebilir, ulaşılabilir, insancıl bir kentin geliştirilmesi için nelerin yapılacağı, turizmin kent ekonomisine olumlu etkilerinin nasıl ölçüleceği, çevreye verilen olumsuz etkilerin nasıl azaltılacağı kent yönetiminin cevap bulması gereken başlıca problemlerdir (World Tourism Organization, 2016).

### **3.2. Sosyal Fırsatlar**

Kent yönetimi dijital araçları kullanarak sosyal medya ağları üzerinden çok çeşitli sosyal fırsatlar yakalayabilir. Bu kapsamda örneğin toplum dışına itilmiş dezavantajlı gruplara ulaşılabilir ve eğitici programlarla onları tekrar topluma kazandırabilir; birçok kentsel hizmeti dijital ortamda sunma fırsatını yakalayabilir;

sosyal medya hesapları üzerinden kentlilerle direkt iletişim kurarak sorunlarını ve kent yönetiminden isteklerini direkt olarak öğrenebilir. Dijital çağda insanoğlunun istediği bilgiye ulaşma çabası, kent yönetiminin sosyal medya hesapları üzerinden kentlilerle doğrudan iletişim kurma ve onların istek ve arzularını öğrenme imkânlarını artırmaktadır.

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeleri yakından görmek bakımından 2017 ve 2018 verilerini karşılaştırmak yeterli olacaktır. 2017 yılında 3.81 milyar insan interneti kullanmakta olup bu kullanıcı kitlesi dünyadaki toplam nüfusun %51'ini oluşturmaktadır. Aynı tarihteki sosyal medya hesabı olanların sayısı 3.02 milyar insandır ki bu nüfus dünyadaki toplam nüfusun %37'sini oluşturmaktadır. 2018'de ise internet kullananların sayısı 4.02 milyara çıkarak dünya toplam nüfusunun %53'ünü oluşturmaktadır. Sosyal medya hesabı olanlar ise 3.19 milyara çıkarak toplam nüfusun 42'sine ulaşmıştır (Bayrak, 2019). İnsanların sosyal medyaya olan ilgisi, kent yönetimine sosyal medya hesapları üzerinden bütün hemşerilerine kolaylıkla ulaşabilme fırsatı sunmaktadır. Dijital çağda insanların sosyal medyadan bilgi öğrenme isteği, kent yönetimine sosyal medya üzerinden kentlilerle buluşma konusunda büyük fırsatlar sağlamaktadır.

### **3.2.1. Dezavantajlı Gruplara ve Yeni Nesil Ağlara Ulaşabilme Fırsatı**

Dijital Çağda kent yönetimi bilgi ve iletişim teknolojilerinden interneti kullanarak, çeşitli nedenlerle ulaşamadığı kesimlere ve dezavantajlı gruplara ulaşabilir (Çalışkan ve Mencik, 2015). Örneğin Birleşik Krallık (İngiltere) Hükümeti ve yerel yönetimler, temel eğitimin dışında kalmış gençlere yönelik NotSchool.net iletişim ağı üzerinden öğrenim fırsatları sunmuştur. 2000-2013 yılları arasında Çocuk, Okul ve Aile Birimi tarafından pilot bir araştırma projesi olarak başlatılan bu proje, kısa sürede ulusal bir proje durumuna gelmiştir. İnternet üzerinden geleneksel eğitim yöntemiyle, İngiltere'de geçerli olan ev ortamında öğrenimle ve diğer özel birimlerin verdiği eğitimle baş edemeyen beş bin gence alternatif eğitim imkânları verilmiştir (Barroso, 2009: 50). Bu örnekten de anlaşıldığı gibi kent yönetimi dijital çağın araçlarından yararlanarak sosyal ortamların dışında kalan dezavantajlı gruplara ulaşabilir ve onlara yönelik eğitici programlar düzenleyerek onları tekrar topluma kazandırabilir.

Gelecekte dijital dünyanın kazananları, yeni nesil ağlara erişebilme imkânına sahip olanlar olacaktır. Yeni nesil ağlar, dijital platformlar üzerinden

kablolu ve kablosuz (wireless) veri gönderebilen ve alabilen ağlardır. Dijital verileri büyük hacimler halinde ve büyük hızla aktarabilme yeteneği, dijital verileri hem gönderme hem de alma yeteneği, taşınabilirlik yeteneği, yani verileri kablosuz aktarabilme yeteneği ve artırılmış hizmet kalitesi yeni nesil ağların en önemli dört tanımlayıcı niteliği olarak belirtilebilir. Verilerin aktarılmasında gecikme ve paket kaybının olmaması, ağa aşırı yüklenme ve hizmetin devamlılığını sağlama yeteneğinin olmasını ifade etmektedir (Barroso, 2009: 58). Kent yönetimi gelişmelere göre dijital altyapıyı yenileyerek ve güçlendirerek şirketlerin kayıp olmaksızın verileri daha hızlı göndermesini ve almasını sağlama imkânı sunabilir. Ayrıca kent yönetimi dijital altyapıyı yeni gelişmelere göre güçlendirerek kablosuz veri aktarma ve yeni nesil dijital ağlara erişme fırsatını şirketlere ve bireylere sunabilir. Bu yeteneğe sahip olan devletler/toplumlar gelecekte dijital çağın kazananları olacaktır.

Dijitalleşmeyle birlikte zamanın çoğunu interneti ya da teknolojik aletleri kullanarak geçiren yeni bir toplum oluşmuş (Kurt, 2013; 6) olup, bu yöntemler aracılığıyla kent yönetimi dezavantajlı grup olarak kabul edilen gençlere, ev hanımlarına, yaşlılara ve engellilere ulaşabilir ve sosyal medya hesapları üzerinden onların görüşlerini alarak sorunlarına çözüm üretebilir.

### **3.2.2. Kentsel Hizmetlerin Dijital Ortamda Sunulması Fırsatı**

Dijital çağda kent yönetimi bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak birçok kentsel hizmeti dijital ortamda sunabilir. Günümüzde insanlar işlerinin çoğunu internet aracılığıyla kolayca yapabilmekte ve zamandan tasarruf sağlayabilmektedir. Geline aşamada kent yönetiminin yapması gereken ilk iş, coğrafi bilgi sistemi ve kent bilgi sisteminden yararlanarak dijital altyapıyı kurmak ve kentlilerin hizmetine sunmaktır (Özdemir, 2019). Bu şekilde kent yönetimi kentlilerin dijital teknolojileri daha yaygın kullanmasını, çevrim içi bireylerden oluşan bir toplum oluşmasını ve kentsel hizmetlerden dijital ortamda daha rahat yararlanılmasını sağlayabilir.

Kentsel hizmetlerin dijital ortamda sunulmasıyla vatandaşlar zaman ve maliyet tasarrufu sağlarken; kent yönetimi para, personel, malzeme ve zaman unsurlarından tasarruf sağlayarak kentsel hizmetlerin maliyetini önemli ölçüde azaltabilir; kalite ve hızını artırabilir. Su, doğal gaz faturaları, çevre temizlik ya da emlak vergisi, tapu harçları gibi kentsel vergi ve harçlara ilişkin hizmetlerin dijital ortamda sunulması, gelişmiş ülkelerde olağan hale gelmiştir. Dolayısıyla kentsel

hizmetlerin dijital ortamda sunulmasıyla hem kent sakinleri hem de kent yönetimi için önemli avantajlar ortaya çıkmaktadır (Kaya vd., 2007: 143).

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımı kent yönetimini yakından ilgilendiren planlama aşamasında da önemli faydalar sağlayabilir. Günümüzde gelişmiş ülkelerde kent yönetimi, kentlerle ilgili bilgilerin toplanmasında ve analiz edilmesinde bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak planlamaya yön vermektedir. Teknolojik araçlar hata yapma riskini ortadan kaldırmakta ve kurumları daha şeffaf hale getirerek güvenilirliklerini artırmaktadır (Düren, 2000: 62).

Bilgi ve iletişim teknolojileri halkı bilgilendirme konusunda da büyük fırsatlar ve daha hızlı iletişim imkânı sunmaktadır. Dijitalleşmenin sağladığı fırsatlar, aynı zamanda daha saydam bir kent yönetimi için gerekli koşulları oluşturmaktadır (Yılmaz, 2013: 30). Belediyelerin doğrudan halkla ilişki kurabilmesi için kent yönetimi tarafından uygulanan beyaz masa, mavi masa ve halkla ilişkiler masası gibi iletişim yolları, dijital araçlar üzerinden halkın hizmetine sunulabilmektedir. Ayrıca kent yöneticilerinin dijital iletişim hesapları, vatandaşın doğrudan kendilerine ulaşabilmesine fırsatı vermektedir.

### 3.3. Diğer Fırsatlar

Dijital çağda kent yönetimi için ortaya çıkan fırsatlar yukarıda belirtilen ekonomik ve sosyal fırsatlarla sınırlı değildir. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan bazı fırsatlar şunlardır:

#### 3.3.1. Eski Bilgi ve Belgelere Erişebilme Fırsatı

Dijitalleşmeden önce tüm veriler analogdu; yani kâğıtlara/belgelere yazılıydı. Bilgilerin içinde yer aldığı yazılı ansiklopediler, kitaplar, mektuplar, belgeler ve kullanım kılavuzları vardı. İş yerlerindeki tüm önemli bilgiler kâğıtlara, belgelere, formlara yazılıyor, imzalanıyor, dolaplarda saklanıyordu. Dijital çağda tüm analog bilgiler dijital ortama aktarılmaya ve dijital ortamda arşivlenmeye başlandı. Böylece dokümanlar daha kolay, basit, ucuz ve hızlı yönetilebilir hale gelerek kent yönetimi için kentle ilgili eski tüm bilgi, belge ve dokümanlara erişebilme fırsatı doğmuştur.

Dijital çağ, verilerin, belgelerin, bilgilerin, dokümanların internete bağlı herkes tarafından görüldüğü, paylaşıldığı ve kayıt altına alındığı şeffaf bir çağ olarak nitelenmektedir. Zira dijital araçlar sayesinde insanlar kent yöneticilerini yakından takip edebilecek, yöneticilerin herhangi bir yolsuzluk ve usulsüzlüğünü

er ya da geç kamuoyu ile paylaşacaktır. Dolayısıyla bilgi ve iletişim teknolojileri sayesinde vatandaşlar aynı zamanda kent yöneticileri üzerinde birer denetçi durumuna gelebilecek ve siyaseten güçlenecektir (Schmidt ve Cohen, 2014: 61). Böylece kent yönetiminin usulsüz olabilecek işlemleri önlenebileceği gibi kent yönetiminde açıklık, şeffaflık ve yönetimin hesap verilebilirliği fırsatı da ortaya çıkmaktadır.

Dijitalleşmeden önce analog olarak sunulan ve fiziksel bir formatta olması gereken bilgilerin yerel olduğu ve aynı zamanda imha edilebileceği kabul edilirdi. Dijitalleşme, bu sorunu büyük ölçüde çözdü; çünkü dijital ortamda neredeyse tüm bilgilerin kopyalanmasına izin verilmekte ve aynı bilgiler birden fazla yerde depolanmaktadır (Erdoğan, 2019). Bu sayede artık hiçbir bilgi, belge ve doküman kayıp olmayacak, kentle ilgili tüm eski bilgi, belge ve dosyalara kolayca ve hızlıca ulaşılabilecektir.

### **3.3.2. Kentsel Güvenliği Sağlamaya İlişkin Fırsatlar**

Kentsel güvenlik kent yönetimi için çok ciddi bir konu olup, küreselleşen ve dijitalleşen dünyamızda kent sakinleri, yabancı sermaye ve turistler için büyük önem taşımaktadır. Bir kent tarihi ve turistik özellikleriyle ne kadar ön plana çıkarsa çıksın, güvenlik sorunu varsa turist ve yabancı yatırımcıyı çekememektedir. Örneğin 1980 yılında Moskova'da düzenlenen Uluslararası Olimpiyat Yarışmalarına ABD ve birçok Batı Avrupa ülkesi, 1984 yılında Amerika Birleşik Devletlerinde Los Angeles'te düzenlenen Uluslararası Olimpiyat Yarışmalarına ise Rusya ve bazı Doğu Avrupa ülkeleri (Gürsoy, 2019), kentsel güvenlik sağlanmadığı gerekçesiyle sporcu göndermemiştir. Bu durumun dünyada değişik ülkelerde ve değişik yerlerde çok sayıda örneği vardır.

Kent yönetimi sokaklara koyacağı kameralarla gasp ve hırsızlığı, kavşaklara koyacağı MOBESE'lerle trafik suçlarını sitelere, bloklara ve apartman kümelerine koyacağı alarm sistemleriyle ev hırsızlıklarını önleme ve böylece kentsel güvenliği artırma fırsatı elde edebilir. Böylece dijitalleşme ile birlikte kentler daha güvenli hale gelebilir ve insanlar kendini daha güvende hissedebilirler. Keza güvenlik kameraları aracılığıyla kentlerde trafik akışını hızlandıracak önlemler alınabilir, trafikte kural ihlalleri anında tespit edilerek anlık ikazlarla trafik güvenliği artırılabilir. Dolayısıyla günümüzde ortam güvenliğinin sağlanması ve trafik akışının düzenlenmesinden, suçların önlenmesine kadar birçok alanda kent yönetimi için dijital teknolojileri kullanmak kaçınılmaz hale gelmiştir.

Kamera sistemlerinin aktif kullanılması, birçok olumsuz faaliyetin önlenmesini sağlamaktadır. Örneğin İngiltere’de toplam 4,2 milyon kamera ile yıllık yaklaşık 10.000 suçun önlendiği ve yaklaşık 200 milyon sterlinlik zararın önüne geçildiği belirtilmektedir. Kentsel güvenliğin sağlanması kapsamında ABD’de Santa Cruz kentinde polis kayıtlarının her an incelenebilmesi için akıllı bir ağ geliştirilmiştir. Hollanda’da Oss şehrindeki otoyola çizilen özel çizgiler sayesinde gündüz güneş enerjisi depolayıp gece yolun aydınlanması sağlanıyor. Akıllı şehir projeleri için ideal olan bu teknolojik uygulama, enerji tasarrufunun yanı sıra trafik kazalarını azaltmada da etkili olmaktadır (Sandalcı, 2019).

Dijital çağda bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeyle birlikte ileride yapay zekâ, robot bilimi ve ses tanıma sistemleri ile ilgili çok büyük ilerlemelerin yaşanması beklenmektedir. Akıllı robotlar kent içinde belli noktalara konumlandırılarak 24 saat yapılacak kayıtlar sayesinde kesintisiz iletişim sağlanabilir, bilgiler kayıt altına alınabilir ve bu kayıtlar güvenlik birimleriyle paylaşılarak kentte güvenliğin sağlanmasında kullanılabilir. Yakın gelecekte kentlerde bazı alanlarda tamamen akıllı robotlar ile çalışmalar yapılabilecek duruma gelinecektir. İlk kez 2002 yılında piyasaya çıkmış olan robotlar bugün hayatımızın birçok alanına girmiş bulunmaktadır (Schmidt ve Cohen, 2015: 25).

Alarm sistemleri, hırsızlık, gaz sızıntısı, yangın, panik, acil sağlık, su baskını gibi durumlarda devreye girerek önlem alınmasını mümkün kılmaktadır. Kent yönetimi alarm sistemlerini yaygınlaştırarak (maliyeti işyerleri, siteler, konut kullanıcılarıyla paylaşarak/yükleyerek) kentte olası hırsızlıkları, kazaları, mal ve can kayıplarını önleyebilir.

Elektronik güvenlik ve kontrol sistemleri ile entegre olan access sistemleri de, güvenlik, denetim ve zaman başlıklarını kapsayan raporlama kabiliyetine sahip olup, kartlı geçiş, yüz tanıma, parmak izi tanıma gibi özellikleriyle güvenliği üst düzeye çıkarabilen dijital sistemlerdir. Kent yönetimi bu sistemleri hava alanları, otogar, gar, alış-veriş merkezleri, resmi kurumlar gibi ortamlara giriş-çıkışları kontrol amacıyla bu sistemlerden yararlanarak kamusal alanlarda güvenliği en üst düzeye çıkarabilir.

Özetle dijital çağda bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, diğer birçok alanda olduğu gibi kentsel güvenlik alanında da kent yönetimine birçok fırsatlar sunmaktadır. Suçların önlenmesi, suçluların yakalanması, güvenlik riski doğuran unsurların bertaraf edilmesi ve kentlinin kendini daha güvende hissetmesini sağlayacak ortamların oluşturulmasında bu teknolojiler güçlü bir etkiye sahiptir.

## **SONUÇ**

Dijital çağda, tüm kişi ve kurumlar için ciddi fırsatlar ortaya çıkmıştır. Bu çağda kent yönetiminin bilgi ve iletişim teknolojileriyle gelişen ekonomik ve sosyal fırsatları kent halkının lehine çevirebilecek politikalar geliştirmesi büyük önem taşımaktadır. Dijitalleşme ile birlikte ticaretin, tanıtımın, turizmin, kentsel güvenliğin, kentli ve diğer tüm aktörlerle iletişim kurmanın, yönetime katılmanın, kısacası kentin yönetimine ve kentsel yaşama dair hemen her şeyin şekli değişti. Kent yönetimi, tüm bu alanlarda geliştireceği stratejilerle kentin ekonomik ve sosyal gelişimine önemli katkılar sunmak için önemli fırsatlara sahiptir.

Kent yönetiminin dijital çağda ortaya çıkan bu fırsatlardan etkin şekilde yararlanabilmesi için öncelikle dijital altyapıya yatırım yapması ve bu altyapıyı güncelleyerek sürekli geliştirmesi gerekmektedir. Bu altyapı, ticari şirketler için uluslararası rekabet olanaklarını geliştirerek uluslararası ticaret yapmasının önünü açabileceği gibi, bu şirketlerin dijitalleşme sonucu ortaya çıkan yeni iş alanlarında yeni istihdam sağlamasını kolaylaştırabilir. Böylece kent yönetimi, kentin her tarafındaki işletmelerin ve bireylerin uluslararası geniş veri aktarma bandına dahil olması ve dijital çağdaki hızlı değişme ve gelişmeleri takip etmeleri fırsatını sunabilir.

Dijital çağla birlikte tüm bilgi ve belgelerin dijital ortama aktarılması, daha demokratik, saydam ve hesap verebilir bir kent yönetimi için gerekli koşulları sağlamaktadır. Keza kent yönetimi, sosyal medya hesapları aracılığıyla hemşerileriyle direkt iletişime geçme ve onların sorun ve isteklerini aracısız olarak öğrenme fırsatını yakalayarak, en uygun ve en hızlı yöntemlerle çözüme kavuşturma yoluna gidebilmektedir.

Dijital çağda bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerden dolayı birçok kentsel hizmetin dijital ortamda sunulması, vatandaşlar için olduğu kadar kent yönetimi için de ekonomik, hız ve kalite artışı imkânı sağlamaktadır. Dijital teknolojilerin kentsel güvenlik açısından getirdiği kolaylıklar ve güvenli kent algısının oluşturulması, hem kentlinin, hem de kentin ekonomisi açısından büyük önem taşıyan yabancı sermayenin, turistlerin ve yetişmiş işgücünün ilgisini artıracaktır.

Dijital çağ ucu açık bir nitelikte olup, bilgi ve iletişim teknolojilerinde gelişme artıkça dijitalleşme de gelişecektir. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki baş döndürücü hızlı gelişmelere rağmen 2018 yılında insanların yaklaşık yarısının

internet bağlanabildiği gerçeği göz önünde bulundurulursa dijitalleşme alanında daha çok gelişmenin olacağını söylemek mümkündür. Dolayısıyla dijital çağdaki gelişmelere paralel olarak kent yönetimi için daha birçok ekonomik ve sosyal fırsatların ortaya çıkacağını belirtmek mümkündür. Dijital çağda kent yönetimi bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere paralel olarak ekonomik ve sosyal alanda gelişen imkânları kent ekonomisi için fırsata çevirerek, bu çağın kazananları arasında yerlerini alabilirler.



## **KAYNAKÇA**

- Acaravcı, Ali ve Kargı, Gülbeyaz (2015), "Türkiye'de İhracatın Çeşitlendirilmesi ve Ekonomik Büyüme", *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*, 1 (1), s. 1-16.
- Aykın, S.M. (2018), "Avrupa Birliği'nde Sürdürülebilir ve Sorumlu Turizm Uygulamaları ve Türkiye", *Uluslararası Türk Dünyası Turizm Araştırmaları Dergisi*, 3(2), s.153-170.
- Avraham, Eli (2004), "Media Strategies for Improving an Unfavorable City Image", *Cities Volume*, 6 (21), s. 471-479.
- Barroso, José Manuel (2009), *Dijital Çağ İçin Dönüşüm Gündemi-AB 2020 Vizyonu*, Ekim-2009.
- Bayrak, Halil (2019), "2018 İnternet Kullanımı ve Sosyal Medya İstatistikleri" <https://dijilopedi.com/2018-internet-kullanimi-ve-sosyal-medya-istatistikleri> (Erişim Tarihi: 15.07.2019).
- Çalışkan Mustafa ve Mencik Yunus (2015), "Değişen Dünyanın Yeni Yüzü: Sosyal Medya", *Akademik Bakış Dergisi*, 50, s. 254-277.
- Eczacıbaşı, Faruk (2019), "Dijitalleşme sayısız fayda ve fırsat getirecek" <https://www.aa.com.tr/tr/bilim-teknoloji/tbv-baskani-faruk-eczacibasi-dijitallesme-sayisiz-fayda-ve-firsat-getirecek/1378970> (Erişim Tarihi: 12.07.2019).
- Ekinci, Yahya (2019), "Dijitalleşme Nedir", <https://www.dinamikcrm.com/blog/dijitallesme-nedir> (Erişim Tarihi: 01.08.2019).
- Ercan, Metin (2016), "Dijital Küreselleşme/Dijital Ticaret". [http://www.radikal.com.tr/yazarlar/metin\\_ercan/2015-yilinda-kuresel-ticaret-1518402](http://www.radikal.com.tr/yazarlar/metin_ercan/2015-yilinda-kuresel-ticaret-1518402) (Erişim Tarihi: 30.12.2018).
- Erdoğan, Kerem (2019), "Dijitalleşme Nedir?", <https://keremerdogan.net/dijitallesme1/> (Erişim Tarihi: 28.07.2019).
- Düren, Zeynep (2013), *2000'li Yıllarda Yönetim*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Gözde, Emekli (2011), "Öğrenen Turizm Bölgeleri, Kentler ve Kent Turizmine Kuramsal Yaklaşım", *Ege Coğrafya Dergisi*. İzmir, 20(2), s. 27-39.
- Gürsoy, Celal (2019), "1980 Moskova Olimpiyatı, 1984 Los Angeles Olimpiyatı", <https://celalgursoy.com/2015/08/31/6844/> (Erişim Tarihi: 02.08.2019).

- İspir, Eyüp Günay ve Açma, Orhan (2005), Kentleşme ve Çevre Sorunları, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- İzci, Fatma ve Turan, Mehmet (2013), "Türkiye'de Büyük Şehir Belediye Sistemi Ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18(1), s. 124-134.
- Kalkışım, H. M. (2015). Türkiye'de sosyal belediyecilik algısı: İstanbul, İzmir, Adana, Diyarbakır Büyükşehir Belediyeleri örneği. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Isparta.
- Kaya, Erol, Şentürk, Hulusi, Danış, Osman, Şimşek, Sami (2007), Modern Kent Yönetimi-I, Okutan Yayınları, İstanbul.
- Kıray, Muaccel (2007), Kentleşme Yazıları, Bağlam Yayınları, İstanbul.
- Kurt, Ayşe (2013), Dijitalleşmede Son Durum: Dijital Yerli, Dijital Göçmen ve Dijital Göçebe, Ankara University, Journal of Faculty of Educational Sciences, 46(1), s. 1-22.
- Kürşat, Bumin (2010), Demokrasi Arayışında Kent, Ayrintı Yayınları, İstanbul.
- Özdemir, Ayfer (2019), Coğrafi Bilgi Sistemleri, <https://aybu.edu.tr/muhendislik/insaat/contents/files/pdf/> (Erişim Tarihi: 01.08.2019).
- Özer, Mehmet Akif (2012), Halkla İlişkiler Dersleri, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Polat, Cihat (2006), Şehir Refahını Artırmanın Bir Başka Yolu: Şehir Pazarlaması, ASOMEDYA, Eylül, s. 45-56.
- Rich, John ve Wallace, Andrew- Hadrill (2000), Antik Dünyada Kırsal ve Kent. (Çev. Lale Özgenel), Homer kitabevi, İstanbul.
- Sandalcı, Elif (2018), Dünyada Akıllı Şehir Örnekleri, <https://magg4.com/dunyadan-akilli-sehir-orneklere/> Erişim Tarihi: 27.09.2019.
- Schmidt, Erich ve Cohen, Jared (2015), Yeni Dijital Çağ, Optimist Yayınevi, İstanbul.
- Şarkaya, İçelloğlu (2014), "Kent Turizmi ve Marka Kentler: Turizm Potansiyeli Açısından İstanbul'un Swot Analizi", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2014/1, s. 37-55.

- TBV (2019), Akıllı Şehir Yol Haritası, Türkiye Bilişim Vakfı, <http://www.tbv.org.tr/en/akilli-sehir-yol-haritasi,DP-1117.html>, Erişim Tarihi: 10.09.2019.
- Toprak, Zerrin Karaman (2016), Kent Yönetimi ve Politikası, Nadir Kitapevi, İzmir.
- Toprak, Zerrin (2014), Yerel Yönetimler, Siyasal Kitapevi, Ankara.
- Tortop, Nuri, Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin ve Özer, M. Akif (2006), Mahalli İdareler, Nobel Yayınevi, Ankara.
- Tonta, Yaşar (2012), "Dijital Çağda Dünya Belleği", Dijitalleştirme ve Koruma Konferansı, 26-28 Eylül 2012, Vancouver, Kanada (UNESCO Türkiye millî komisyonu için rapor), [tonta@hacettepe.edu.tr/ur/](mailto:tonta@hacettepe.edu.tr/ur/) Erişim Tarihi: 27.12.2018.
- Tung, L., Rieck, Olaf (2005), Adoption of Electronic Government Services Among Business Organization In Singapore. Journal Of Strategic Information Systems, 14, s. 19-23.
- TÜBSİAD (2018), "Türkiye'de E-Ticaret, 2017 Pazar Büyüklüğü", [http://www.tubisad.org.tr/tr/images/pdf/tubisad\\_2018\\_e-ticaret\\_sunum\\_tr.pdf](http://www.tubisad.org.tr/tr/images/pdf/tubisad_2018_e-ticaret_sunum_tr.pdf), (Erişim Tarihi: 01.07.2019).
- World Tourism Organization (2016), Global Report On City Tourism, Cities 2012 Project, UNWTO 6, Madrid.
- Webtekno-Silikon Vadisi (2019), <https://www.webtekno.com/dunyanin-teknoloji-merkezi-silikon-vadisi-hakkinda-bilinmeyen-10-bilgi-l712.html#image7/> Erişim Tarihi: 25.09.2019.
- Yılmaz, Ayşe (2013), "Dijital Kent Uygulamalarının Kent Yönetimine Etkileri", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul.



# AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ KARARLARI IŞIĞINDA KAMULAŞTIRMA BEDELİNİN TESPİTİ VE VERGİLENDİRİLMESİ

## DETERMINATION AND TAXATION OF EXPROPRIATION PRICE IN THE LIGHT OF THE DECISIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

**Begüm DİLEMRE ÖDEN \***

### ÖZ

Bir uluslararası sözleşme olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, insan hakları konusunda asgari ölçütleri belirlemektedir. Vergi mükelleflerinin de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamında koruma altında bulunan pek çok hakkı bulunmaktadır. Vergi idareleri ve vergi mahkemeleri mükellef hakları kapsamında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi normlarını dikkate almak durumundadırlar. Bu doğrultuda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatları da oldukça önemlidir.

Çalışma ile Türk vergi hukuku uygulamasının, temel hak ve özgürlüklere ilişkin asgari ölçütler bağlamında, incelenen Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları ile ne denli uyumlu olduğunun ortaya konması amaçlanmaktadır. Bu konu, ülkemizin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi önünde mahkûmiyetinin önlenmesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine aykırılıkların iç hukukta çözümlenebilmesi açısından önem taşımaktadır.

Bu çalışmada öncelikle, ülkemizde kamulaştırma bedelinin nasıl tespit edildiği incelenmekte, ardından bu bedelin Türk vergi sistemi çerçevesinde nasıl vergilendirildiği ele alınmakta, son olarak da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin, Cacciato v. İtalya ile Guiso ve Consiglio v. İtalya davalarında vermiş olduğu kararın Türk vergi mevzuatı karşısında değerlendirilmesi yapılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Vergi, Kamulaştırma, Kamulaştırma Bedeli, Mülkiyet Hakkı, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi.

### ABSTRACT

As an international agreement, the European Convention on Human Rights determines the minimal standards for human rights. In addition, taxpayers have many rights protected by the European Convention on Human Rights. Tax administrations and tax courts have to consider the European Convention on Human Rights norms in the scope of taxpayer's rights. In this respect, the jurisprudence of the European Court of Human Rights is also very important.

\* Dr. Öğr. Üyesi, Çankaya Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Mali Hukuk ABD, begumdilemre@cankaya.edu.tr, Orcid: 0000-0002-4765-2634

The purpose of this study is to present the compatibility of the Turkish tax practice with the European Court of Human Rights' decisions, which are analyzed in the context of minimum criteria of fundamental rights and freedoms. This subject matter is important for avoiding the conviction of our state by the European Court of Human Rights and solving the disputes regarding the European Convention on Human Rights in the domestic law.

This study first analyzes how the expropriation price is determined in our country, then it addresses the method of taxation of this price in the Turkish law system, and finally it evaluates *Cacciato v. Italy* and *Guiso and Consiglio v. Italy* decisions of European Court of Human Right vis-à-vis Turkish tax law.

**Keywords:** Tax, Expropriation, Expropriation Price, Proprietary Right, European Court of Human Rights.

## **GİRİŞ**

Mülkiyet hakkının düşünce tarihi insanlık tarihi kadar eskidir. Bu hak, insanların yaşam hakkından sonra gelen en önemli temel hakları arasında yer almaktadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) (Sözleşme) kapsamındaki pek çok hak ve özgürlüğün aksine mülkiyet hakkı doğumla var olan bir hak değildir. Bu hak kişilerin emeği neticesinde elde ettikleri bir haktır. Mülkiyet hakkı, pek çok anayasada ve insan haklarına ilişkin uluslararası sözleşmede düzenlenmiş ve koruma altına alınmıştır.

Mülkiyet hakkı yapısı itibariyle sınırlandırılmaz değildir. Bir başka ifadeyle mülkiyet hakkı mutlak bir hak değildir. Mutlak bir hak olmayan mülkiyet hakkına devlet tarafından yapılan müdahalenin meşru bir müdahale olarak kabul edilebilmesi için; yapılan müdahalelerin, hukuki temele sahip olması, kamu yararı amacını taşıması, orantılı ve ölçülü olması ve yabancılar bakımından uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olması gerekmektedir. İlaveten Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)'nin yerleşik içtihadına göre, kişinin mülkiyetinin elinden alınması niteliğindeki devlet müdahalesinin Sözleşme'ye uygun olabilmesi için, tazminat ödenmesi de gerekmektedir.

Anayasa'mızın 46. maddesinde düzenlenen kamulaştırma da tıpkı vergilendirme gibi, bireylerin mülkiyet hakkına müdahale teşkil etmektedir. Dolayısıyla devlet tarafından gerçekleştirilen müdahalenin meşru olabilmesi için yukarıda ifade edilen gereklilikleri taşıması gerekmektedir.

AİHS iç hukukumuzun bir parçası olup iç hukukta doğrudan uygulanmaktadır. İlaveten AİHM'in zorunlu yargı yetkisi de tanındığı için mevzuatımızın AİHS

normları ve AİHM içtihatları ile uyumlu olması gerekmektedir. Bu anlamda mevzuatımızdaki aykırılıkların iç hukukta çözümlenebilmesi ve ülkemizin AİHM önünde mahkûmiyetinin önlenmesi önemlidir. Bu çalışma ile de kamulaştırma bedelinin vergilendirilmesine ilişkin mevzuat hükümlerimizin, AİHM kararlarında ortaya konan ilkelere uygun olup olmadığının ortaya konması amaçlanmaktadır.

Çalışma kapsamında ilk bölümde genel olarak kamulaştırma kavramına değinilerek bedel tespitinin nasıl yapıldığı incelenmekte, ikinci bölümde Türk vergi sisteminde kamulaştırma bedelinin vergilendirilmesi konusu ele alınmakta, son bölümde de AİHM'in Cacciato ve Guiso and Consiglio kararları değerlendirilmektedir.

## **1. KAMULAŞTIRMA KAVRAMI VE BEDEL TESPİTİ**

Türk vergi sistemi kapsamında kamulaştırma bedelinin vergilendirilmesinin AİHM kararları kapsamında değerlendirilmesine geçmeden önce, konunun daha kolay anlaşılabilmesi için kamulaştırma sürecinden kısaca bahsetmek yerinde olacaktır.

Bilindiği üzere kamu yararının gerektirdiği hallerde gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar, devlet ve kamu tüzel kişilerinince kamulaştırılmaktadır. Kamulaştırma Kanunu'nun 3. maddesinde de açıklandığı üzere idareler, kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapmak yükümlülüğünde buldukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları, kaynakları ve irtifak haklarını; bedellerini nakden ve peşin olarak veya bazı hallerde eşit taksitlerle ödemek suretiyle kamulaştırma yapabilirler.

Konu, hukuki kamulaştırma süreci ve kamulaştırmaz el atma süreci olarak iki boyutta değerlendirilmelidir.

### **1.1. Hukuki Kamulaştırma Süreci**

Bu süreçte ilk olarak ilgili idare, kamulaştırma kararı verdikten sonra, kamulaştırmanın tapu siciline şerh verilmesini kamulaştırmaya konu taşınmaz malın kayıtlı bulunduğu tapu idaresine bildirmektedir. Şerhin tapu kayıtlarında uzun süre kalması mülkiyet hakkına orantısız bir müdahale oluşturacak ve hakkı zedeleyecektir (Gölcüklü, 2016: 170). Bu nedenle kanun koyucu tapudaki şerhe altı aylık bir ömür vermiştir. Bu sürenin önceleri iki yıl olduğu göz önüne alındığında

altı aylık sürenin makul olduğunu ifade edebiliriz. Altı ay geçtikten sonra tapu idaresi bu şerhi re'sen silmek durumundadır (Kamulaştırma Kanunu, madde 7/3).

Kamulaştırma kararının alınmasından sonra kamulaştırmayı yapacak idare, taşınmaz malın tahmini bedelini tespit etmek üzere kendi bünyesi içinden en az üç kişiden oluşan kıymet takdir komisyonunu görevlendirir. İdare, kıymet takdir komisyonunca tespit edilen tahmini bedeli belirtmeksizin, kamulaştırılması kararlaştırılan malın bedelinin peşin veya taksitle ödenmesi suretiyle ve pazarlıkla satın almak veya idareye ait bir başka taşınmaz malla trampa yoluyla devralmak istediğini bir yazıyla malike bildirir. Kamulaştırma Kanunu hükümleri gereği (madde 8), taraflar arasında anlaşmaya varılması halinde, yapılan bu anlaşmaya ilişkin bir tutanak düzenlenir ve tutanak, malik ve komisyon üyeleri tarafından imzalanır. Tapuya resen tescil veya terkenden sonra kamulaştırma bedeli malike ödenir.

Taraflar arasında anlaşma olmaması durumunda kamulaştırma bedeli mahkemece tespit edilir. Buna ilişkin hususlar Kamulaştırma Kanunu'nun 10'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre kamulaştırmanın satın alma usulü ile yapılamaması halinde idare, yaptırmış olduğu bedel tespiti ve bu husustaki diğer bilgi ve belgeleri bir dilekçeye ekleyerek taşınmaz malın bulunduğu yer asliye hukuk mahkemesine müracaat eder ve taşınmaz malın kamulaştırma bedelinin tespitiyle, bu bedelin ödenmesi karşılığında, idare adına tesciline karar verilmesini ister.

Mahkemece yapılacak duruşmada hakim, taşınmaz malın bedeli konusunda tarafları anlaşmaya davet eder. Tarafların bedelde anlaşması halinde hakim, taraflarca anlaşılan bu bedeli kamulaştırma bedeli olarak kabul eder.

Ancak yapılan duruşmada tarafların bedelde anlaşamamaları halinde hakim, en geç on gün içinde keşif ve otuz gün sonrası içinde duruşma günü tayin ederek, bilirkişiler marifetiyle ve tüm ilgililerin huzurunda taşınmaz malın değerini tespit için mahallinde keşif yapar. Bilirkişiler, taşınmaz malın değerini belirten raporlarını on beş gün içinde mahkemeye verirler. Mahkeme bu raporu, taraflara tebliğ eder. Yapılacak duruşmaya hakim, taraflar veya vekillerini ve bilirkişileri çağırır. Bu duruşmada tarafların bilirkişi raporlarına varsa itirazları dinlenir ve bilirkişilerin bu itirazlara karşı beyanları alınır.

Netice itibarıyla hakim, tarafların ve bilirkişilerin rapor veya raporları ile beyanlarından yararlanarak adil ve hakkaniyete uygun bir kamulaştırma bedeli



tespit eder. Tarafların anlaşması halinde kamulaştırma bedeli olarak anlaşılan miktar peşin ve nakit olarak, hak sahibi adına bankaya yatırılır.

Tarafların anlaşamaması halinde hakim tarafından kamulaştırma bedeli olarak tespit edilen bedelin idarenin kıymet takdir komisyonunca tespit edilen bedelden az olması durumunda hakim tarafından tespit edilen bedel, fazla olması durumunda idarenin kıymet takdir komisyonunca tespit ettiği bedel, peşin ve nakit olarak hak sahibi adına, kalanı ise bedele ilişkin kararın kesinleşmesine kadar üçer aylık vadeli hesapta nemalandırılmak ve kesinleşen karara göre hak sahibine verilmek üzere mahkemece belirlenecek banka hesabına yatırılması ve yatırıldığına dair makbuzun ibraz edilmesi için idareye on beş gün süre verilir.

Kamulaştırma bedelinin tespiti için açılan davanın dört ay içinde sonuçlandırılmaması halinde, tespit edilen bedele bu sürenin bitiminden itibaren kanuni faiz işletilmektedir.

## **1.2. Kamulaştırmazsız (Fiili) El Atma Süreci**

Bu kavram doktrinde; idarenin, bir kişiye ait taşınmazı kamulaştırmaya ilişkin usul ve kurallara uymaksızın ve bir bedel ödemeksizin işgal ederek kamu hizmetine tahsis etmesi (Gölcüklü, 2016: 1177) şeklinde tanımlanmaktadır.

Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulunun E. 1956/1, K. 1956/6 ve 16.05.1956 tarihli kararında belirtildiği üzere, kamulaştırmazsız el atmaya maruz kalan mülk sahiplerinin iki imkânı bulunmaktadır. Buna göre; mülk sahibi dava açarak gayrimenkulüne müdahalenin menini isteyebileceği gibi, dilerse bu yola başvurmayıp, durumu kabullenerek mülkiyet hakkının devrine razı gelebilir ve gayrimenkulünün bedelini dava edebilir.

Konumuz kapsamında müdahalenin menine ilişkin sürece değinmeye gerek bulunmamaktadır. Konu bakımından asıl önem taşıyan malikin kamulaştırmazsız el atma dolayısıyla açacağı bedel tespiti davası sürecidir.

Kamulaştırma Kanunu'nun 5999 sayılı Kanun ile getirilen geçici 6. maddesinin başlığı "Kamulaştırmazsız el koyma sebebiyle tazmin" iken, 6487 sayılı Kanun ile bu başlık, "Kamulaştırılmaksızın kamu hizmetine ayrılan taşınmazların bedel tespiti" olarak değiştirilmiştir. Böylece Kamulaştırma Kanunu'nun 10. maddesinde düzenlenen bedel tespiti davası ifadesi ile bir uyum yakalanmıştır (Çınar, 2017: 35). Söz konusu değişiklik nedeniyle, tazminat davası ifadesi yerine bedel tespiti davası ifadesinin kullanılması daha yerinde olacaktır. Ancak hemen

ifade etmeliyiz ki bu isim değişikliği, davacıların talepleri bakımından bir farklılık yaratmamaktadır.

İdarenin taşınmaz üzerindeki hukuk dışı müdahalesinin, özel kişilerin haksız fiil teşkil eden eylemlerinden hiçbir farkı bulunmadığı için bedel tespiti davası adli yargıda görülmektedir.<sup>2</sup> Kamulaştırma Kanunu'nun değer biçmeye ilişkin olan hükümleri, kamulaştırmaz el atma dolayısıyla açılacak olan davalarda da kıyasen uygulanmaktadır. Bu bağlamda bilirkişi kurulunca, el atılan taşınmazın el atma tarihindeki nitelikleri esas alınarak davanın açıldığı tarihteki değeri belirlenecektir (Gölcüklü, 2016: 1221).

Taşınmazı üzerindeki kamulaştırmaz el atmayı kabullenen malik, idare aleyhine açacağı bedel tespiti davasında, taşınmazının bedeline ilave olarak, dava tarihinden itibaren faiz de talep edebilecektir.<sup>3</sup> Uygulamada, kamulaştırmaz el atma dolayısıyla açılan bedel tespiti davalarında hükmedilen bedelin, kanuni faizi ile birlikte tahsiline karar verilmektedir (Gölcüklü, 2016: 1210). Kararlarının infazında da öncelikle idareye başvuru aranmamaktadır (Temel, 2017: 654-655). Yargıtay da ilamın doğrudan icraya konulacağına hükmetmektedir.<sup>4</sup>

## **2. TÜRK VERGİ SİSTEMİNDE KAMULAŞTIRMA BEDELİNİN VERGİLENDİRİLMESİ**

Türk vergi sisteminde kamulaştırma bedelinin malike, hukuki kamulaştırma süreci sonunda ödenmesi ile kamulaştırmaz el atma sonucu açılan bedel tespiti davası neticesinde ödenmesi arasında, kazancın elde edildiği dönem dışında, vergilendirme bakımından bir farklılık bulunmamaktadır. Her iki durumda da taşınmazı üzerinde kamulaştırma işlemi gerçekleştirilen malike bir bedel ödemesinde bulunmaktadır.

Her iki kamulaştırma halinde de Türk vergi sistemi kapsamında kamulaştırma işlemlerinin vergilendirilmesinin, Gelir Vergisi Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu ve Harçlar Kanunu kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.

2 Bkz. AYM'nin E. 2013/93, K. 2013/101 ve 25.09.2013 tarihli kararı.

3 Bkz. Yargıtay 5. Hukuk Dairesinin E. 2009/1557, K. 2009/5491 ve 07.04.2009 tarihli kararı.

4 Bkz. Yargıtay 8. HD, E. 2012/12455, K. 2012/13378 ve 28.12.2018 tarihli kararı.

## **2.1. Gelir Vergisi Kanunu Kapsamında Değerlendirme**

Gelir vergisi kapsamında yapılacak değerlendirmeler; kazancın ticari ve sınai faaliyetten doğması ile doğmamasına göre değişmektedir.

### **2.1.1. Kazancın Ticari ve Sınai Faaliyetlerden Doğmaması**

GVK'nın Mükerrer 80. maddesinin 6 numaralı bendi uyarınca; iktisap şekli ne olursa olsun (ivazsız olarak iktisap edilenler hariç) 70. maddenin 1. fıkrasının (1), (2), (4) ve (7) numaralı bentlerinde yazılı mal ve hakların<sup>5</sup>, iktisap tarihinden başlayarak beş yıl içinde elden çıkarılmasından doğan kazançlar değer artış kazancı olarak vergilendirilir. Yine aynı maddenin 2. fıkrasına göre de; bu maddede geçen "elden çıkarma" deyimini, yukarıda yazılı mal ve hakların satılması, bir ivaz karşılığında devir ve temlik, trampa edilmesi, takası, kamulaştırılması, devletleştirilmesi, ticaret şirketlerine sermaye olarak konulmasını ifade etmektedir.

Görüldüğü üzere bir arazinin, iktisap tarihinden başlayarak 5 yıl içinde kamulaştırılması nedeniyle gerçek kişi mükelleflerce elde edilecek kazancın değer artış kazancı hükümlerine göre gelir vergisine tabi tutulması gerekmektedir.

Dikkat edilecek olunursa, GVK'nın Mükerrer 80. maddesinin 6 numaralı bendi, ivazsız olarak (bir bedel karşılığında intikal etmeyen) iktisap edilenleri madde kapsamının dışında tutmaktadır. Bu nedenle örneğin miras yoluyla ivazsız olarak iktisap edilmiş bir gayrimenkulün kamulaştırılması halinde elde edilen kazanç değer artış kazancı olarak değerlendirilemeyecek ve gelir vergisine tabi tutulamayacaktır.

Bu noktada "iktisap tarihi" kavramının da netleştirilmesi önem taşımaktadır. Türk Medeni Kanunu'nun taşınmaz mülkiyetinin kazanılmasına ilişkin 705. maddesine göre; taşınmaz mülkiyetinin kazanılması, tescil ile olmaktadır. Dolayısıyla iktisap tarihi ile kastedilen de tescil tarihidir.<sup>6</sup>

Gayrimenkullerin iktisap tarihinden başlayarak 5 yıl içinde elden çıkarılmasından doğan kazançlar için izleyen yılın Mart ayının 25. günü akşamına kadar beyanname verilmesi gerekmektedir. Söz konusu bu değer artış kazancının

5 1 numaralı bende göre araziler bu kapsamdadır.

6 Gelir İdaresi Başkanlığı, gayrimenkulün tapuya tescil tarihinden önce sahibinin fiilen kullanımına bırakıldığı bazı özel hallerde iktisap tarihi olarak tapuya tescil tarihi yerine fiilen kullanıma bırakılma tarihinin kabul edilmesi gerektiği görüşündedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Gelir Vergisi Sirküleri/76.

da safi miktarının<sup>7</sup>, istisna tutarını<sup>8</sup> aşan kısmı vergiye tabi olacaktır. Bu doğrultuda şayet değer artış kazancı istisna sınırının altındaysa beyan edilmeyecektir (Bilici, 2018: 69-70).

İstisna tutarının aşılması sonucu yıllık beyanname ile beyan edilen değer artış kazancı üzerinden artan oranlı tarife<sup>9</sup> esas alınarak hesaplanan vergi, GVK'nin 117. maddesi uyarınca Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksitte ödenecektir. İktisap tarihinden başlayarak 5 yıl içinde kamulaştırılma nedeniyle mükelleflerce elde edilecek değer artış kazancı, yalnızca beyan usulüyle vergilendirilmekte olup herhangi bir gelir vergisi tevkifatı söz konusu değildir.

Netice itibariyle, GVK kapsamında, iktisap (adına tescil) tarihinden başlayarak 5 yıl içinde kamulaştırılma nedeniyle mükelleflerce elde edilecek kazancın değer artış kazancı hükümlerine göre gelir vergisine tabi tutulması, tescilden itibaren 5 yıldan sonra kamulaştırılma nedeniyle mükelleflerce elde edilecek kazancın ise gelir vergisine tabi tutulmaması gerekmektedir.

### **2.1.2. Kazancın Ticari ve Sınai Faaliyetlerden Doğması**

GVK kapsamında buraya kadar yapılan açıklamalar, elde edilen kazancın ticari ve sınai bir faaliyetten elde edilmemesi haline ilişkindir. Ancak kamulaştırma sonucu elde edilen kazanç ticari ve sınai faaliyetlerden doğuyorsa, bu takdirde elde edilen kazanç değer artış kazancı olarak nitelendirilemeyecektir. Zira GVK m. 37 uyarınca; her türlü ticari ve sınai faaliyetten doğan kazançlar ticari kazançtır.

GVK m. 37/4'e göre; gayrimenkullerin alım, satım ve inşaa işleriyle devamlı olarak uğraşanların bu işlerinden elde edilen kazançlar ticari kazanç hükmündedir. Dolayısıyla GVK kapsamında vergilendirilmesinin de ticari kazanç hükümlerine göre yapılması gerekecektir.

Bu noktada gayrimenkullerin alım, satım ve inşaa işleriyle devamlı olarak uğraşılması kavramının netleştirilmesi gerekmektedir. Bazı durumlar, devamlı olarak gayrimenkullerin alım, satım işiyle uğraşıldığına karine teşkil etmektedir. Gelir İdaresi Başkanlığına göre, ticari bir organizasyon veya ticari bir işletme içerisinde yapılan satışlar, tek bir satış gerçekleştirilmiş dahi olsa, ticari kazanç

7 Safi kazanç, elden çıkarma karşılığında alınan para ve ayınlarla; sağlanan ve para ile temsil edilebilen her türlü menfaatlerin tutarından GVK mük. 81. maddesinde belirtilen kalemlerin indirilmesi suretiyle hesaplanmaktadır.

8 2018 yılı gelirleri için istisna tutarı 12.000 TL, 2019 yılı gelirleri için istisna tutarı 14.800 TL olarak belirlenmiştir.

9 2019 yılında elde edilen gelirler açısından gelir vergisi tarifesi 18.000 TL'ye kadar %15; 40.000 TL'nin 18.000 TL'si için 2.700 TL, fazlası %20; 98.000 TL'nin 40.000 TL'si için 7.100 TL, fazlası %27; 98.000 TL'den fazlasının 98.000 TL'si için 22.760 TL, fazlası %35 şeklindedir.

olarak değerlendirilecektir. Şayet ticari bir organizasyon olmaksızın birden fazla satış yapılmış ise (bir yılda birden fazla veya her yıl bir satış yapılması) satışın hangi amaçla yapıldığının tespit edilmesi gerekecektir. Bu durumda, kazanç sağlama amacıyla yapılan alım-satım işlemlerinin ticari kazanç kapsamında; şahsi ihtiyaç ya da servetin korunması amacıyla gerçekleştirilen alım-satım işlemlerinin ise değer artış kazancı kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kanaatimizce kamulaştırma dolayısıyla elde edilen ticari kazancın illaki gayrimenkul ticaretiyle uğraşan mükelleflerce elde edilmesine de gerek yoktur. GVK 37. maddesi kapsamında yer alan tüm ticari kazançları elde eden mükelleflerin iktisadi işletmelerine dahil olan taşınmazlarının kamulaştırılması nedeniyle elde edilecek olan kazanç ticari kazançtır.

Netice itibariyle, ticari bir faaliyet bünyesinde bulunan taşınmazların kamulaştırılması dolayısıyla ödenen bedel, ticari kazanç olarak değerlendirilerek vergilendirilecektir.

GVK m. 85/2 uyarınca tacirler, ticari faaliyetleri dolayısıyla kazanç elde etmemiş olsalar bile yıllık beyanname vermekle yükümlü tutulmuşlardır. Dolayısıyla kamulaştırma nedeniyle elde edilen ticari kazanç için tutarı ne olursa olsun yıllık gelir vergisi beyanamesi verilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda herhangi bir istisna tutarı söz konusu olmaksızın ticari kazanç üzerinden artan oranlı tarife esas alınarak hesaplanan vergi, GVK m. 117 uyarınca Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksitte ödenecektir. Yine burada da herhangi bir gelir vergisi tevkifatı söz konusu değildir.

## **2.2. Kurumlar Vergisi Kanunu Kapsamında Değerlendirme**

Bilindiği üzere kurumlar vergisi mükelleflerinin faaliyeti ticari faaliyet olarak değerlendirilmekte, kurum kazançları da ticari kazanç gibi hesaplanmaktadır.

Kural olarak, kurumların aktiflerinde yer alan taşınmazların kamulaştırılması yoluyla elde edilen kurum kazancı kurumlar vergisine tabidir. Ancak, Kurumlar Vergisi Kanunu'nun m. 5/1-e gereğince kurumların, en az iki tam yıl süreyle aktiflerinde yer alan taşınmazların satışından doğan kazançların %50'lik kısmı, maddede yer alan diğer şartların da sağlanması koşuluyla kurumlar vergisinden istisnadır.

Bu hüküm kamulaştırma halinde de uygulanacaktır. Zira 1 Seri No'lu Kurumlar Vergisi Genel Tebliği'nin "Taşınmazlar ile iştirak hisselerinin para karşılığı

olmaksızın devir ve temlik, trampası ve kamulaştırılması” başlıklı 5.6.2.4.1. bölümünde, kamulaştırma işlemlerinin kurumların finansman olanaklarını artıracığından istisna uygulaması kapsamında değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Ancak kurumun aktifinde 2 tam yıldan (730 gün) daha az süreyle yer alan taşınmazların kamulaştırılmasından doğan kazancın Kurumlar Vergisi Kanunu’nun 5. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında istisna kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir.

Yine Kanun’un 5. maddesinde, menkul kıymet veya taşınmaz ticareti ve kiralanmasıyla uğraşan kurumların bu amaçla ellerinde bulundurdukları değerlerin satışından elde ettikleri kazançların ise istisna kapsamı dışında olduğu belirtilmektedir.

Dolayısıyla menkul kıymet veya taşınmaz ticareti ve kiralanmasıyla uğraşan kurumların en az iki tam yıl süreyle aktiflerinde yer alan bir taşınmazın kamulaştırılması dolayısıyla elde edilen kazanç herhangi bir istisnaya tabi olmaksızın kurumlar vergisine tabi olacaktır. Kurumlar vergisi oranı %20 olup 2018-2020 dönemi için %22 olarak uygulanmasına karar verilmiştir.

### **2.3. Katma Değer Vergisi Kanunu Kapsamında Değerlendirme**

Katma değer vergisi kapsamında yapılacak değerlendirmeler; kazancın ticari ve sınai faaliyetten doğması ile doğmamasına göre değişmektedir.

#### **2.3.1. Kazancın Ticari ve Sınai Faaliyetlerden Doğmaması**

KDVK’nin 1. maddesinin 1 numaralı bendine göre; Türkiye’de yapılan ticari, sınai, zirai faaliyet ve serbest meslek faaliyeti çerçevesinde yapılan teslim ve hizmetler verginin konusunu teşkil etmektedir.

Bu noktada “teslim” kavramının netleştirilmesi önem taşımaktadır. Aynı Kanun’un 2. maddesi uyarınca teslim, bir mal üzerindeki tasarruf hakkının malik veya onun adına hareket edenlerce, alıcıya veya adına hareket edenlere devredilmesidir. Bu doğrultuda kamulaştırma işlemi de hukuken bir teslimdir.

Yukarıda değinilen hükümler ile ortaya konmaktadır ki ticari ve sınai bir faaliyet kapsamında yapılmayan teslimler katma değer vergisinin konusuna girmemektedir. Bu nedenle, kamulaştırma işlemi neticesinde bir kazanımda bulunan mükelleflerin katma değer vergisi ödeme yükümlülüğü yoktur.

### **2.3.2. Kazancın Ticari ve Sınai Faaliyetlerden Doğması**

Şayet kamulaştırma sonucu elde edilen kazanç ticari ve sınai faaliyetlerden doğuyorsa bu takdirde elde edilen kazanç, daha önce de üzerinde durulduğu üzere GVK m. 37 uyarınca ticari kazançtır. Kurumlar Vergisi Kanunu kapsamında da durum aynıdır. Burada kazancın ticari bir organizasyon çerçevesinde elde edilmiş olması, katma değer vergisi yönünden önem taşımaktadır. Dolayısıyla bu halde gerçek kişi veya kurum olan mükellefin, KDVK yönünden katma değer vergisi ödeme yükümlülüğü ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, ticari kazanç kapsamında değerlendirilen bu kazanç üzerinden de %1, %8 ve %18 olmak üzere duruma göre değişen oranlarda KDV ödenmesi gerekmektedir.

Ancak Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 17/4-r bendinde kurumlar bakımından önemli bir istisna yer almaktadır. Buna göre; kurumların aktifinde en az iki tam yıl süreyle bulunan taşınmazların satışı suretiyle gerçekleşen devir ve teslimler KDV'den istisna edilmiştir. Yine aynı madde uyarınca istisna kapsamındaki kıymetlerin ticaretini yapan kurumların, bu amaçla aktiflerinde buldukları taşınmaz teslimleri istisna kapsamı dışındadır. Dolayısıyla gayrimenkulü kamulaştırılacak olan kurumun istisnadan yararlanabilmesi için gayrimenkul ticareti ile uğraşmaması gerekmektedir.

### **2.4. Harçlar Kanunu Kapsamında Değerlendirme**

Harçlar Kanun'unun 4. kısmı tapu ve kadastro harçlarına ayrılmıştır. Kanun'un 57. maddesine göre; tapu ve kadastro işlemlerinden bu kanuna bağlı (4) sayılı tarifede yazılı olanları, tapu ve kadastro harçlarına tabidir.

Kanun'un 58. maddesinde tapu ve kadastro harcının mükellefleri sıralanmaktadır. Bu maddenin (a) bendi uyarınca; mülkiyet ve mülkiyetten gayri aynı hakları iktisap edenler bu harcın mükellefidir. Bilindiği üzere gayrimenkulün satılması durumunda devir alan ve devreden ayrı ayrı, gayrimenkulün devir ve iktisap bedelinden az olmamak üzere emlak vergisi değeri üzerinden %2 tapu harcı alınmaktadır.

Kanun'un 59. maddesinde ise tapu ve kadastro harcından muaf tutulanlar listelenmektedir. Konumuzla ilgili olan istisna hükmü maddenin (a) bendinde şöyle ifade edilmektedir: Genel ve özel bütçeli idarelerle, il özel idareleri, belediyeler ve köylerin iktisap edecekleri gayrimenkullerin vesair aynı hakların tescili, şerhi gerektiren işlemleri ve bunların terkinleri harçtan müstesnadır.

Bu doğrultuda, genel ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köy tüzel kişiliği tarafından gerçekleştirilecek kamulaştırma işlemlerinde ne devredenden ne de devralandan tapu harcı alınacaktır.

### 3. AIHM'İN CACCIATO İLE GUIISO VE CONSIGLIO KARARLARI

#### 3.1. Olaylar

**Cacciato v. İtalya davası (Başvuru no. 60633/16):**<sup>10</sup> Bu olayda 2000 yılında yetkililerce Cacciato'nun arazisine el konulmuş, 2005 yılında ise resmi olarak kamulaştırma kararı alınmıştır. 2008 yılında malikler tarafından yerel mahkemeye başvurulmuş ve fiili el atma nedeniyle tazminat talep edilmiştir. 2014 yılında Palermo Temyiz Mahkemesi tarafından başvuranlara tazminat ödenmesine karar verilmiştir. Tazminatın tespitinde, arazinin piyasa değerinin yanı sıra kamulaştırma kararı olmadan el konulduğu dönem için enflasyon eklentisi göz önünde bulundurularak yasal faiz de dikkate alınmıştır. Söz konusu tazminatın başvuranlara ödenmesi sırasında %20 oranında vergi kesintisi yapılmıştır.

**Guiso ve Consiglio v. İtalya davası (Başvuru no. 50821/06):**<sup>11</sup> Bu olayda Kasım 1991'de başvuranların arazisi yetkililerce fiili olarak ele geçirilmiş ve arazi üzerinde inşaat başlatılmıştır. Ekim 1996'da ise resmi kamulaştırma kararı alınmıştır. Yerel mahkemenin 2005 yılında verdiği kararla piyasa fiyatının altında bir bedele hükmetmesi dolayısıyla başvuranlar kararı bir üst mahkemeye taşımıştır. Temyiz neticesinde yerel mahkemenin tazminatı, arazinin piyasa değeri göz önünde bulundurularak arttırılmış, enflasyon oranında düzeltilerek yasal faiz ödenmesine karar verilmiştir. Söz konusu tazminatın başvuranlara ödenmesi sırasında %20 oranında vergi kesintisi yapılmıştır.

#### 3.2. Başvuranların Şikâyeti ve AIHM'nin Kararı

Her iki davada da başvuranlar, arazilerinin kamulaştırılması dolayısıyla aldıkları tazminata uygulanan %20 oranındaki verginin mülkiyet haklarını ihlal ettiğini ileri sürmektedir. Zira başvuranlara göre, uygulanan %20 oranındaki vergi nedeniyle hak etmiş oldukları kamulaştırma bedeli, arazinin piyasa fiyatının oldukça altına denk gelmektedir.

10 <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=003-5999276-7685324&filename=Decision%20Cacciato%20v.%20Italy%20and%20one%20other%20case%20-%20tax%20on%20land%20expropriations%20.pdf>

11 <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=003-5999276-7685324&filename=Decision%20Cacciato%20v.%20Italy%20and%20one%20other%20case%20-%20tax%20on%20land%20expropriations%20.pdf>



Mahkeme, maliye politikasıyla ilgili konularda devletlerin takdir yetkisine sahip olduğunu belirterek incelemelerine başlamıştır. Mahkeme burada asıl olanın, %20'lik vergi oranının makul olup olmadığı ve orantısız bir yük getirip getirmediğinin incelenmesi olduğunu ifade etmiştir. İnceleme neticesinde AİHM, %20'lik oranın çok yüksek olmadığı, hak edilen bedelin devlete geri ödenmesi durumunu yaratmadığı ve bu verginin başvuruların mali durumunu temelinden sarsmadığı sonucuna varmıştır.

Netice itibariyle Mahkeme, vergilerin ödenmesi konusunda genel kamu yararının gerekleri ile başvuruların temel haklarının korunması arasındaki makul dengenin bozulmamış olduğunu ileri sürerek şikâyetleri açıkça dayanaktan yoksun bulmuş ve kabul edilemezlik kararı vermiştir.

### **3.3. AİHM Kararlarının Değerlendirilmesi**

Öncelikle belirtmek gerekir ki AİHM'de gerçekleştirilen incelemenin üç önemli aşaması bulunmaktadır. Başvuru öncelikle kabul edilebilirlik kriterleri bakımından incelemeye tabi tutulmaktadır. Kabul edilebilir nitelikte bulunan başvurular için esasa ilişkin inceleme gerçekleştirilmektedir. İncelemenin son aşaması ise karar aşamasıdır.

Tıpkı bu iki başvuruda olduğu gibi, AİHM'e yapılan başvuruların azımsanamayacak bir kısmı, kabul edilebilirlik kriterlerine uygun olamaması nedeniyle, esas incelemesi yapılmadan reddedilmektedir. Bu anlamda başvuruyu yapanların, hak kaybına uğramamaları için, bu kriterlere uygun bir biçimde başvuru yapmaları önem taşımaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin kabul edilebilirlik koşulları başlıklı 35. maddesi uyarınca hak ihlali iddiasında bulunan bir kişi başvurusunun kabul edilmesi için;

- iç hukuk yollarını tüketmeli,
- hakkında verilen kesin karardan itibaren 6 aylık süre içinde başvurusunu kimliğini belirtir bir biçimde ve imzalı şekilde yapmalı,
- başvuru Mahkeme tarafından daha önce incelenmemiş, uluslararası diğer bir soruşturma veya çözüm merciiine sunulmuş başka bir başvurunun konusuyla esas itibariyle aynı olmamalı ve yeni olaylar içermeli,

- başvurusu açıkça dayanaktan yoksun olmamalı ve başvuruda kötüye kullanım olmamalıdır. Burada Mahkeme, diğer kriterlerden farklı olarak, işin esasına girmekte ve başvuruyu henüz kabul edilebilirlik aşamasında esas bakımından değerlendirerek bir sonuca varmaktadır. Eğer başvuru açıkça dayanaktan yoksunsa, hem devletin hem de organların zaman kaybının önlenmesi amacıyla, bu aşamada reddedilmektedir. Delil yetersizliği ve Sözleşme'ye aykırı olmayan olaylar bu duruma örnektir (Gözübüyük ve Gölcüklü, 2011: 97).

Sözleşme'ye ek 1 Nolu Protokol'ün 1. maddesinin 2. paragrafında ifade edildiği gibi devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri yasaları uygulama konusunda geniş takdir yetkisi bulunmaktadır. AİHM her fırsatta, devletlerin kamu yararını ve mali politikaları belirlemede oldukça geniş bir takdir yetkisine sahip olduklarını, Mahkemenin bu konuda devletlerin kararına saygı göstereceğini, kamu yararının her devletin kendi koşulları çerçevesinde daha iyi değerlendirilebileceğini yinelemektedir.<sup>12</sup>

Çok uzun bir süredir vergilendirme, kamu giderlerinin finansmanında egemen otoritenin meşru bir gücü olarak kabul edilmektedir (Çoban, 2002: 91). Vergilendirme yoluyla mükelleflerden bir miktar para alınmakta, dolayısıyla mülkiyet haklarına müdahale edilmektedir. Avrupa İnsan Hakları Komisyonu da vermiş olduğu bir kabul edilebilirlik kararında, vergilendirmenin mülkiyet hakkına müdahale teşkil ettiğini açıkça vurgulamıştır.<sup>13</sup> AİHM de yine bir kararında vergi uygulamasının 1 Nolu Protokol'ün 1. maddesinde düzenlenen mülkiyet hakkına müdahale teşkil ettiğini belirtmiştir.<sup>14</sup> 1 Nolu Protokol'ün 1. maddesi, vergi kavramının geçtiği tek Sözleşme maddesidir. Devletler, vergi koyma konusunda geniş takdir yetkisine sahiptirler (Baker, 2000:301; Aktaran: Afanassiev, 2005:84).

Vergilere ilişkin olarak getirilen kural ve uygulamaların, vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınmanın önlenmesi, verginin tahsilinin kolaylaştırılması, peçeleme işlemlerinin önlenmesi gibi pek çok meşru amacı bulunmaktadır. Elbette ki bu amaçlar kamu yararına ve devletlerin bu konuları belirlemede geniş takdir yetkisi bulunmaktadır. Ancak bu yetki sınırsız değildir.

12 Bkz. Hentrich v. Fransa; 1994, Spacek S.R.O. v. Çek Cumhuriyeti; 1999, Mamidakis v. Yunanistan; 2007, N.K.M. v. Macaristan; 2013, R.Sz v. Macaristan; 2013.

13 Bkz. Travers v. İtalya; 16 Ocak 1995; 15117/89.

14 Bkz. Spacek S.R.O. v. Çek Cumhuriyeti; 9 Kasım 1999; para. 39.

Mutlak bir hak olmayan mülkiyet hakkına devlet tarafından yapılan müdahalenin meşru bir müdahale olarak kabul edilebilmesi için bazı gereklilikler bulunmaktadır. Kamu otoritelerince bireylerin mülkiyet hakkına yapılan müdahalelerin;

- hukuki temele sahip olması,
- kamu yararı amacını taşıması,
- orantılı ve ölçülü olması ve
- yabancılar bakımından uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olması gerekmektedir.

İlaveten AİHM'in yerleşik içtihadına göre, kişinin mülkiyetinin elinden alınması niteliğindeki devlet müdahalesinin Sözleşme'ye uygun olabilmesi için, tazminat ödenmesi de gerekmektedir. Mahkeme, ölçülülük ilkesinin gerçekleşmesi ve adil dengenin sağlanması için tazminatın bir gereklilik olduğunu düşünmektedir (Allen, 2005: 114-115).

Tazminat daha ziyade kamulaştırma yoluyla mülkiyet hakkına yapılan müdahalelerde karşımıza çıkmaktadır. Devletin kamulaştırma yoluyla mülkiyet hakkına yaptığı müdahalelerde kuşkusuz, malike bir miktar tazminat ödemesi gerekmektedir. Söz konusu bu tazminat "denkleştirici tazminat"tır (Boyar, 2013: 521).

Tazminat ödenmeksizin yapılan bir müdahalenin orantılı ve ölçülü olduğu söylenemeyecektir. Tazminat ödenmesi şartı, toplumun genel yararının gerekleri ile bireyin temel haklarının korunması arasındaki makul dengenin kurulmasında asli rol üstlenmektedir.

Bu noktada belirtmek gerekmektedir ki, tazminattan kasıt tam bir tazminat değildir. Meşru olarak kabul edilen bir kamu yararı söz konusuysa, tazminat piyasa değerinin altında olacak şekilde kararlaştırılabilir. Dolayısıyla mülkün piyasa değerinin tam olarak karşılanması zorunlu bir koşul değildir.<sup>15</sup> Ayrıca tazminatın gecikmemesi de önem taşımaktadır (Pauliat, 2006: 278). Bu doğrultuda ödenecek olan meblağın tespitine AİHM tarafından, geç ödeme halinde enflasyon eklentisi olarak faizin ilave edilmesi kriteri de göz önünde bulundurulmaktadır.

15 Bkz. Lithgov ve Diğerleri v. Birleşik Krallık; 8 Temmuz 1986; parag. 121.

Tüm bu kriterleri değerlendiren Mahkeme bu iki olayda da, başvuruların açıkça dayanaktan yoksun olduğuna karar vermiş ve işin esasına girmeden başvuruların kabul edilemezliğine karar vermiştir. Burada açıkça dayanaktan yoksunluğun temelini Sözleşme'ye aykırı olmayan olayın varlığı oluşturmaktadır.

Her iki davada da AİHM, gerçekleştirilen vergisel müdahalenin başvuranlar üzerinde katlanılamaz bir yük oluşturmadığına ve orantısız olmadığına kanaat getirmiştir. Varılan bu sonuç bizce de yerindedir. Gerçekten de arazileri üzerinde kamulaştırma işlemi gerçekleştirilen maliklere tazminat ödemesinde bulunulmuştur. Söz konusu tazminatın her halde piyasa fiyatına denk bir tazminat olması da AİHM nezdinde gerekli görülmemektedir. Dolayısıyla piyasa bedelinin altında yapılan ödemeler de makul dengenin sağlanması noktasında yeterlidir. Bu nedenle tazminat üzerine uygulanan %20 oranındaki vergi kesintisi malikler üzerinde katlanılamaz bir yük oluşturmamakta ve alınan tazminatın devlete vergi ile geri ödenmesi gibi bir sonuç doğurmamaktadır. %20 oranındaki vergi kesintisi uygulaması, tümüyle devletin geniş takdir yetkisi alanında kalmaktadır.

### **3.4. AİHM Kararları ile Türk Vergi Sisteminin Karşılaştırılması**

İncelenen iki olayda da yerel mahkemeler, ilgili idarelerce arazileri üzerinde gerçekleştirilen kamulaştırma işlemi dolayısıyla başvuranlara arazinin piyasa değerinin, kamulaştırma kararı olmadan el konulduğu dönem için yasal faizi ile birlikte ödenmesine karar vermiştir. Görüldüğü üzere başvuranlar, hem arazilerinin kamulaştırılması dolayısıyla uygun bir kamulaştırma bedeline hem de arazinin yasal olarak kamulaştırılmadan el konulduğu dönem için de faiz eklentisine kavuşmuşlardır. AİHM, bu durumu dikkate alarak, her iki davada da orantısız bir müdahale olmadığına kanaat getirmiştir.

Türk Anayasası ve kamulaştırma mevzuatında da faiz konusuna ilişkin olarak önemli hükümler bulunmaktadır. Anayasa'nın kamulaştırmaya ilişkin olan 46. maddesinin son fıkrasında, taksitlendirmelerde ve herhangi bir sebeple ödenmemiş kamulaştırma bedellerinde kamu alacakları için öngörülen en yüksek faizin uygulanacağı belirtilmektedir. Kamulaştırma Kanunu'nun 10. maddesi uyarınca da kamulaştırma bedelinin tespiti için açılan davanın dört ay içinde sonuçlandırılmaması halinde, tespit edilen bedele bu sürenin bitiminden itibaren kanuni faiz işletilmektedir. Kanun koyucu yargılamanın uzun sürmesi ihtimaline karşılık bir koruma mekanizması getirmiştir.

Görüldüğü üzere mevzuatta, gerek kamulaştırma davasının geç sonuçlandırılması gerekse de kamulaştırma bedelinin geç ödenmesi halinde, enflasyon nedeniyle oluşacak değer kaybının giderilmesi amacıyla faize ilişkin önemli koruma mekanizmaları bulunmaktadır. Ayrıca AYM de bu konuda önüne gelen başvurularda<sup>16</sup>, AİHM içtihatlarına uygun kriterleri göz önüne almakta ve faizin uygulanmaması halini mülkiyet hakkı ihlali olarak değerlendirmektedir. Bu doğrultuda faize ilişkin olarak, gerek mevzuatın gerekse de uygulamanın Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve AİHM içtihatlarına uygun olduğunu ifade edebiliriz.

Yine incelenen iki olayda AİHM, başvuruculara ödenen %20'lik vergi kesintisinin devletin geniş takdir yetkisi alanında kaldığını ifade ederek başvuranlar üzerinde katlanılamaz bir yük oluşturmadığına ve alınan tazminatın devlete vergi ile geri ödenmesi gibi bir sonuç doğurmadığına karar vermiştir. Bu doğrultuda çalışmada Türk vergi sistemi kapsamında kamulaştırma işlemlerinin vergilendirilmesinin, Gelir Vergisi Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu, Harçlar Kanunu ve Damga Vergisi Kanunu kapsamında değerlendirilmesi de yapılmıştır.

Öncelikle belirtmeliyiz ki mevzuatımızda, kamulaştırma bedelinin vergilendirilmesinde vergi tevkifatı söz konusu olmayıp beyan usulüyle vergilendirme gerçekleştirilmektedir. Bu doğrultuda Gelir Vergisi Kanunu kapsamında, yıllık beyanname ile beyan edilen değer artış kazancı veya ticari kazanç üzerinden artan oranlı tarife (%15, %20, %27, %35) esas alınarak vergi hesaplanmaktadır. Kurumlar Vergisi Kanunu uyarınca, elde edilen ticari kazanç halen %22 oranında vergiye tabi bulunmaktadır. Katma Değer Vergisi Kanunu kapsamında da kamulaştırma dolayısıyla elde edilen bedel duruma göre %1, %8 veya %18 oranında KDV'ye tabi tutulmaktadır. Yine ikinci bölümde üzerinde durulduğu gibi bu kazanç bazı hallerde istisna uygulamasına da konu kılınmaktadır.

İncelenen Türk vergi mevzuatında taşınmazı kamulaştırılanlara ödenecek olan kamulaştırma bedelinin devlete geri ödenmesi ile sonuçlanacak kadar yüksek oranlı bir vergiye rastlanmamıştır. Bu anlamda uygulanacak olan vergilerin makul ölçülerde olduğu ve kişiler veya kurumlar üzerinde ağır bir yük oluşturmadığı değerlendirilmektedir. Dolayısıyla bu konuda da AİHS normları ve AİHM içtihatları ile tam bir uyumun söz konusu olduğu söylenebilir.

16 Bkz. AYM'nin 2013/1568 başvuru numaralı ve 08/05/2014 tarihli bireysel başvuru kararı.

## **SONUÇ**

Çalışmaya başlarken amacımız, kamulaştırma bedelinin vergilendirilmesi konusundaki mevzuat hükümlerimizin, AİHM kararları kapsamında değerlendirilmesi ve varsa aykırılıkların ortaya konmasıydı. AİHS normları ve AİHM içtihatlarına aykırılıkların iç hukukta çözümlenebilmesi, ülkemizin AİHM önünde mahkûmiyetinin önlenmesi açısından oldukça önemlidir.

Çalışma kapsamında ilk bölümde genel olarak kamulaştırma kavramı ve bedel tespiti konularına değinilmiş, bu kapsamda hukuki kamulaştırma süreci ile kamulaştırmaz el atma süreci ayrı ayrı ele alınmıştır. Ardından ikinci bölümde, Türk vergi sisteminde kamulaştırma bedelinin vergilendirilmesi konusu ele alınmıştır. Bu bölümde konu; Gelir Vergisi Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu ve Harçlar Kanunu kapsamında irdelenmiştir. Konunun somutlaşmış olduğu son bölümde de AİHM'in Cacciato ve Guiso and Consiglio kararları değerlendirilmiş ve bu kararlarda ortaya konan ilkeler ile Türk vergi sisteminde yer alan düzenlemeler karşılaştırılmıştır.

Sonuç olarak görülmüştür ki, kamulaştırma bedelinin vergilendirilmesine ilişkin olan mevzuat hükümlerimizde, incelenen AİHM kararlarında ortaya konan ilkelere aykırılık bulunmamaktadır. Vergiler mükellefler üzerinde ağır bir yük oluşturacak düzeyde değildir. İlaveten mevzuatımızda yer alan faize ilişkin hükümler de yine mükellef haklarını koruyucu niteliktedir. Bu nedenle kanaatimizce söz konusu düzenlemelerde, AİHS normları ve AİHM içtihatları kapsamında bir değişiklik yapılması gerekmemektedir.

## **KAYNAKÇA**

- Afanassiev, Andrei (2005), "Human Rights and Taxation in Europe: What is New?", *Eastern Europe Human Rights Law Journal*, Vol. 1, No. 1.
- Allen, Tom (2005), *Property and the Human Rights Act 1998*, Hart Publishing, Oxford.
- Bilici, Nurettin (2018), *Türk Vergi Sistemi*, Savaş Yayınevi, 42. Baskı, Ankara.
- Boyar, Oya (2013), "Mülkiyet Hakkı", *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa: Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme*, Ed. Sibel İnceoğlu, Beta, Ankara, s. 495-532.
- Çoban, Ali Rıza (2004), *Protection of Property Rights within the European Convention on Human Rights*, Ashgate.
- Çınar, Turan (2017), *Kamulaştırmaz El Atma Davaları*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Gölcüklü, Mehmet Ali (2016), *Kamulaştırma Kanunu Şerhi*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Gözübüyük, Şeref ve Gölcüklü, Feyyaz (2011), *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulanması Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İnceleme ve Yargılama Yöntemi*, Turhan Yayınevi, 11. Ek Protokole Göre Hazırlanıp Genişletilmiş 9. Bası, Ankara.
- Temel, Cemil (2017), *Kamulaştırma ve Kamulaştırmaz El Atmadan Doğan Davalar*, Bilge Yayınevi, Ankara.
- Pauliat, Helene (2006), "Mülkiyet Hakkı", *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İdari Yargı*, Sempozyum, Barolar Birliği Yayınları: 97, s. 267-283.
- [http://www.gib.gov.tr/fileadmin/beyannamerehberi/Gayrimenkul\\_Vergisel\\_Sorumluluklar.pdf](http://www.gib.gov.tr/fileadmin/beyannamerehberi/Gayrimenkul_Vergisel_Sorumluluklar.pdf)





# PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ: BÜROKRASI VE BÜROKRAT DAVRANIŞLARI PERSPEKTİFİ

*PERFORMANCE-BASED BUDGETING SYSTEM: THE  
PERSPECTIVE OF BUREAUCRACY AND BUREAUCRAT BEHAVIORS*

**Doğan BAKIRTAŞ \***  
**Metin NAZLIOĞLU \*\***

## ÖZ

Performans esaslı bütçeleme sistemi; bütçe süreç ve yöntemlerinde performans bilgisinin kullanılması, kamu harcamalarının kontrolü, kaynak dağılımında ve üretimde etkinlik, hesap verebilirliğin sağlanması ile sonuç odaklı bakış açısı gibi temel amaçlardan hareketle 1990'lı yıllarda uygulanmaya başlamıştır. Kamu mali yönetimi alanında performans esaslı bütçeleme sisteminin verimli ve etkin çıktılar ortaya koyabilecek bir bütçe yöntemi olduğu sıklıkla ifade edilmektedir. Ancak söz konusu çıktıların sağlanmasında sistemin temel aktörlerinden olan bürokratlar ve onların davranışları kilit bir rol üstlenmektedir. Çalışmada; performans esaslı bütçeleme sistemi, politik iktisat çerçevesinde bürokrat davranışları açısından incelenmiş olup söz konusu bütçe sisteminin, bürokrat davranışları neticesinde meydana gelebilecek olumsuzlukları ortadan kaldıracak bir mekanizmaya sahip olmadığı sonucuna varılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Performans Esaslı Bütçeleme, Bürokrasi, Bürokrat Davranışları.

## ABSTRACT

The implementation of performance-based budgeting system started in the 1990s based on basic purposes such as using performance information in budget processes and methods, controlling public expenditures, ensuring resource distribution, and efficiency and accountability in production and result-oriented perspective. It is frequently emphasized that the performance-based budgeting system is a budget system that can provide efficient and productive outputs in the field of public financial management. However, bureaucrats and their behaviors, which are among the main actors of the system, play a key role in the provision of these outputs. This study examines performance-based budgeting in terms of bureaucrat behaviors within framework of political economy and concludes that this budget system does not have a mechanism that can eliminate the negativities that may occur as a result of bureaucratic behaviors.

**Keywords:** Performance-Based Budgeting, Bureaucracy, Bureaucrat Behaviors.

\* Doç. Dr., Manisa Celal Bayar Üniversitesi, Salihli İİBF Maliye Bölümü, dgnbakirtas@gmail.com, Orcid: 0000-0002-9189-3451

\*\* Araştırma Görevlisi, Manisa Celal Bayar Üniversitesi, Salihli İİBF Maliye Bölümü, metin.nazlioglu@cbu.edu.tr, Orcid: 0000-0002-4926-298X

## GİRİŞ

Günümüzde artan kamu hizmeti taleplerine karşın kamu kaynaklarının yeterli düzeyde artış göstermemesi, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu noktada; kaynak tahsisinin optimal düzeyde yapılması, gelir ve gider arasındaki dengenin sağlanması ve harcamalara yönelik hesap verebilirlik mekanizmalarının oluşturulması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Performans esaslı bütçeleme sistemi; mali disiplinin sağlanması, kaynakların aktarımında kilit sektörlerin göz önünde tutulması, sonuç odaklı hareket edilmesi, kaliteli kamusal mal ve hizmetlerin sunulması ile özellikle harcama aşamasında hesap verebilirlik yükümlülüklerini artırması açısından ön plana çıkmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme sistemi, ilk olarak 1990'lı yıllarda geliştirilen bir sistemdir. Klasik bütçe sistemleri arasında sayılan program bütçe, plan-program bütçe sistemi ve sıfır esaslı bütçe sistemleri tarihsel süreç boyunca uygulama süreçlerinde birçok değişikliğe uğramış ve her yeni gelen sistem kendinden öncekilerinin eksikliklerini tamamlamak adına oluşturulmuştur. Son olarak performans esaslı bütçeleme adıyla gündeme gelmiştir. Her ne kadar etkinlik, verimlilik ve denetim konularındaki aksaklıklara alternatif bir çözüm yolu olarak sunulsa da kamu mali yönetiminde temel aktör olan bürokrasi ve bürokrat davranışlarının bu sürece olan etkilerinin göz ardı edilemeyeceği açıktır.

Çalışmada öncelikle performans esaslı bütçeleme kavramı ve sistemi oluşturan temel unsurlar kısaca açıklanmıştır. Devamında bürokrasi ve bürokrat davranışlarının teorik temellerine değinilmiştir. Son bölümde ise performans esaslı bütçeleme sistemi kapsamında bürokrasi ve bürokrat davranışları tartışılmıştır.

## 1. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

### 1.1. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

Performans esaslı bütçeleme (PEB), ödenek tahsisinden önce kamu birimleri tarafından yerine getirilecek faaliyet ve/veya projelerin maliyetlerinin ortaya konulması ve söz konusu faaliyet ve/veya projelere yönelik performans kriterlerinin belirlenmesini öngören bir bütçe sistemidir. Bu sistem; kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi için tahsis edilen ödenekler ile faaliyetler sonucunda elde edilen çıktı ve/veya sonuçların karşılaştırılabilmesine olanak sağlamaktadır (Aktan ve Tügen, 2006: 206).

PEB sisteminin oluşturulmasında diğer bütçeleme sistemlerinin etkisi de göz ardı edilmemelidir. Girdi odaklı sistemden çıktı odaklı sisteme geçiş yönündeki ilk girişim 1949 yılındaki Hoover Komisyonu'nda önerilen performans bütçe ile ortaya çıkmıştır. Plan Program Bütçeleme Sistemi (PPBS), hesap verebilirliği esas almaktadır. Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi (SEBS) ise önceliklere göre sıralanmaktadır. PEB sistemi de program yapısı ile kurumsal yapıyı birbirine entegre etmeye çalışmaktadır (McGill, 2001: 377).

PEB, geçmişte uygulama alanı bulmuş bütçeleme sistemlerinin birçok amacını bünyesinde barındırmakta ve kurum yöneticilerine hesap verebilirlik kapsamında yükümlülükler getirmektedir. Vatandaş memnuniyeti odaklı, hesap verebilirlik, mali disiplin ve şeffaflık ilkeleri çerçevesinde kaynakların etkili, etkin ve verimli kullanımını temel amaç edinmektedir (Mutluer vd., 2016: 360-361).

PEB kavramına yönelik literatürde farklı tanımlamalar görülebilmektedir. OECD performans bütçelemesini, tahsis edilen kaynakları ölçülebilir sonuçlara bağlayan bütçeleme olarak tanımlamıştır (OECD, 2008: 2). Robinson (2008: 2) ise resmi performans bilgisinin sistematik kullanımı aracılığıyla kaynak ve çıktı arasındaki bağlantıyı güçlendirmek için tasarlanmış kamu sektörü finans sağlama mekanizması ve süreci olarak tanımlamıştır.

PEB, kamu kurumlarının kaynaklarını yine o kurumların elde etmiş olduğu sonuçlar ile ilişkilendirerek kamu harcamalarının verimliliğini ve etkinliğini arttırmayı ve performans bilgisini sistematik bir şekilde kullanmayı hedeflemektedir (Robinson ve Last, 2009: 2). PEB sistemi, kurumun misyon ve hedefleri ile ilgili stratejik planlama gerektiren ve program çıktıları hakkında yeterli bilgi sağlayan ölçülebilir veriler isteyen bir süreçtir (Willoughby ve Melkers, 2000: 106). Söz konusu bütçe sistemi, mali disiplini ön planda tutmakla birlikte mali disiplini sağlamada orta vadeli harcama planlarını içeren stratejik plandan istifade etmektedir. Dolayısıyla hem yasama hem de yürütme organları orta vadeli hedefler konusunda bilgilenebilir ve harcamaların denetlenme süreci kolaylaşmaktadır (Tüğen, 2016: 145-146). Performans bilgisinin bütçeleme sürecine girişi, OECD ülkelerinde oldukça yaygın olan bir girişimdir. Söz konusu ülkelerde yapılan çalışmalarda performans bilgisinin faydalarından sıkça bahsedilmektedir. Performans bilgisi, net bir şekilde sonuçlara odaklanılmasını sağlamakta, hükümetlerin hedefleri doğrultusunda oluşturduğu programların nasıl uygulanması gerektiği ile ilgili daha kapsamlı bilgi sunmakta, planlama sürecinde süreç hakkında bilgi sağlayan bir uyarı mekanizması görevi görmektedir, ilgili politik

aktörlere (halk, politikacılar, meclis) daha fazla bilgi sunarak şeffaflığı arttırmakta ve son olarak verimliliği ve program yönetimini geliştirmektedir (OECD, 2007).

PEB sistemi için performans bilgisi önem arz etmektedir. Dolayısıyla kamu kurumlarının performans bilgisini sağlayacak ve böylelikle bütçeleme sürecinin etkin bir şekilde yürütülebilmesini kolaylaştıracak bir bilgi sistemine ihtiyaç duyulmaktadır (HSSGM, 2006: 57). Bu kapsamda kurumlarda yapılacak değişiklikler; kaynak kullanımında esneklik sağlanması, bilgi sistemi ile tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin entegrasyonu, sıkı kontrol mekanizmalarının geliştirilmesi, hesap verebilirliğin ve saydamlığın artırılması için gelişmiş raporlama sistemlerinin oluşturulması olarak ifade edilebilir (Aktel, 2003: 141-142).

Mali disiplini sağlanması, sonuç odaklı bir sisteme sahip olması, üretkenlik ile verimlilik artışına katkı sağlanması, kurumlara ait bilgiler sunarak vatandaş memnuniyetini ve hesap verebilirlik yükümlülüğünü artırması ve stratejik yönetim anlayışını benimsemesi PEB sisteminin sahip olduğu başlıca özelliklerdir (Kesik, 2004: 17).

## 1.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Türleri

OECD, performans bütçelemesini üç farklı şekilde ele almaktadır (OECD, 2007).

Sunuma Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi (presentational); performans hedefleri için performans bilgisi, bütçeleme veya diğer hükümet belgelerinde yer almaktadır. Ancak kaynak tahsisi ve performans bilgisi arasındaki bağlantı göz ardı edilmektedir.

Performans Bilgili Bütçeleme Sistemi (performance-informed); kaynaklar ya önerilen gelecek performansıyla ya da dolaylı bir şekilde performans sonuçlarıyla ilgilidir. Fakat bu sistem tahsis edilen kaynakların miktarını belirtmemektedir. Bu sistem karar vericileri daha çok makroekonomik göstergeler hakkında bilgilendirmektedir.

Doğrudan Performans Bütçeleme Sistemi (direct/formula); kaynakların doğrudan ve açıkça performans birimlerine tahsis edilmesini içermektedir. Kaynak tahsisi, doğrudan elde edilmiş sonuçlar temeline dayanmaktadır.

**Tablo 1. Performans Bütçe Sistemi Türleri**

| Tür                 | Performans Bilgisi ve Kaynak Arasındaki Bağlantı | Planlanan veya Gerçek Performans                  | Bütçe Sürecindeki Temel Hedef        |
|---------------------|--|---|--------------------------------------|
| Sunuma Dayalı       | Yok  | Performans hedefleri ve/veya performans sonuçları | Hesap verebilirlik                   |
| Performans Bilgili  | Gevşek/Dolaylı                                   | Performans hedefleri ve/veya performans sonuçları | Planlama ve/veya hesap verebilirlik  |
| Doğrudan Performans | Sıkı/Doğrudan                                    | Performans sonuçları                              | Kaynak tahsisi ve hesap verebilirlik |

**Kaynak:** OECD, Performance Budgeting in OECD Countries, 2007: 21.

Shah ve Shen (2007) ise performans bütçelemenin; bütçeleme sürecinin bir parçası olarak bilgi sunan ancak bütçe sürecinde rol oynayan aktörlerin kaynak tahsisi için bu bilgiyi kullanmadığı sistem olan Performans Raporlu Bütçeleme, program performansını temel alan Performans Bilgili Bütçeleme, performans bilgisinin kaynak miktarına bir etkisinin olmadığını vurgulayan Performans Bazlı Bütçeleme ve kaynakların performansa göre tahsis edildiği Performansla Belirlenen Bütçeleme şeklinde dört farklı uygulama alanı bulunduğunu ifade etmektedir.

### 1.3. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Unsurları

PEB sisteminin işleyişini daha iyi anlayabilmek için ilgili kavram ve unsurlara değinmek yerinde olacaktır. PEB sisteminin temel unsurları; stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporudur. Ancak bu unsurların yanı sıra tamamlayıcı unsurlar olan çok yıllık bütçeleme, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ve analitik bütçe sınıflandırması da önem arz etmektedir.

#### 1.3.1. Stratejik Planlama

Stratejik planlama, bir kurumun bulunduğu nokta ile ulaşmayı hedeflediği durum arasındaki yeri teşkil etmektedir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir perspektife sahip stratejik planlama; kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunları gerçekleştirmek için kullanacağı yöntemleri belirlemesini gerektirir (DPT, 2006; Egeli vd., 2007: 29-30). Bu çerçevede stratejik planlama (DPT, 2006: 7-8);

- Girdilere değil, sonuçlara odaklanmaktadır.
- Değişimin istenilen doğrultuda olmasını sağlamaya yardımcı olmaktadır.
- Geleceğe yönelik beklentileri yansıtmaktadır.

- Çıktıların nasıl ve ne ölçüde elde edildiğinin takibini, değerlendirmesini ve denetimini yapmaktadır.
- Uzun vadeli bir yaklaşımdır.
- Kuruluşların yapılarına göre adapte edilebilen esnek bir araçtır.

Stratejik planlama süreci dört temel soruya cevap aramaktadır. Buna göre; bir kurumun düzeyini tespit etmeyi hedefleyen “Neredeyiz?”, misyon, vizyon ve gelecek ile ilgili hedeflerini ortaya koyan “Nereye ulaşmak istiyoruz?”, amaç ve hedeflere ulaşmak için takip edilecek yol ve izlenecek yöntemleri kapsayan “Hedeflere nasıl ulaşabiliriz?” ve elde edilen amaçlar ile hedeflerin kazanımını ve geri dönüşleri sağlayan “Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?” soruları stratejik planlamanın temelini oluşturmaktadır (DPT, 2006: 8).

### 1.3.2. Performans Programı

Performans programı, PEB sisteminin ikinci aşamasını teşkil etmektedir. Performans programı, stratejik plana bağlı olarak bir kamu kurumunun bir mali yılda gerçekleştirmesi gereken faaliyetler ile bu faaliyetlere özgü kaynak gereksinimini, performans hedeflerini ve/veya göstergelerini içeren ve idarenin faaliyet raporu hazırlamasına temel oluşturan dokümandır (Özen, 2008: 67-68).

**Şekil 1.** Performans Programının Hazırlanışı



**Kaynak:** BUMKO, 2009.

Performans programlarında; stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler kapsamında ortaya konulan performans hedefleri, söz konusu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetler, bunların kaynak ihtiyacına ve performans hedeflerine ulaşıp ulaşmadığını ölçmeye yarayan performans göstergeleri yer almaktadır. Performans göstergelerini şu şekilde sıralamak mümkündür (BUMKO, 2009);

Girdi göstergeleri; bir hizmet veya ürünün üretilmesi için gerekli fiziki ve mali kaynaklardır. Girdi göstergeleri, ölçmeye esas olan başlangıç durumunu yansıtmaktadır.

Çıktı göstergeleri; üretilen hizmet ve ürünlerin miktarıdır. Bu gösterge üretilen ürün ve hizmetin miktarı hakkında bilgi vermesine rağmen üretim sürecinin etkinliği ve ürünün kalitesi hakkında bilgi edinme noktasında tek başına yeterli bir gösterge değildir.

Verimlilik göstergeleri; çıktı başına girdi veya maliyeti ifade etmektedir. Girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktadır.

Sonuç göstergeleri; elde edilen sonuç veya çıktıların, stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde nasıl ve ne ölçüde başarılı olduklarını belirtmektedir. Hedefe ulaşıp ulaşılmadığını ortaya koyduğu için en önemli göstergedir.

Kalite göstergeleri; hizmet ve ürünlerden faydalananların beklentilerinin karşılanıp karşılanmadığını ortaya koyan göstergedir.

### 1.3.3. Faaliyet Raporları

Faaliyet raporu, PEB sürecinin son aşamasını teşkil etmekte ve kamu kurumları tarafından hazırlanmaktadır. Ek olarak, mali saydamlık ve hesap verebilirlik yükümlülüğünü gerçekleştirmenin önemli araçlarından biri olarak gösterilmektedir. Kamu kuruluşları, her yıl gerçekleştirdiği faaliyetlerinin değerlendirilmesi için faaliyet raporunu hazırlamak zorundadır. Bu raporlar, içinde barındırdıkları performans bilgisi sayesinde amaç ile hedeflerin başarıyla başarılmadığına yönelik bilgi vermektedir.

Faaliyet raporu, bir performans amacının başarılmama nedeni ve tahmini başarıma süreci hakkında bilgi veren bir rapordur. Dolayısıyla faaliyet raporları gerek geçmiş yıl uygulama sonuçlarını gerekse de gelecek döneme ait performans hedeflerini ve bu hedefleri başarma düzeylerini yansıtmaktadır. Bu yönüyle faaliyet raporu, topluma başarılamayan hedeflere ne zaman ulaşılacağı konusunda bilgi vermektedir. Her faaliyet raporu, kurumun stratejik planına bağlı kalarak bu planların doğru bir şekilde revize edilmesine imkân tanımaktadır (Özen, 2008: 69).

### 1.3.4. Çok Yıllı Bütçeleme

Bütçe temelli reform girişimlerinin yaygın olduğu OECD ülkelerinde diğer bir girişim ise Çok Yıllı Bütçeleme (ÇYB)'dir. Bu kapsamda yıllık olarak hazırlanan bütçeler stratejik olarak çok yıllık bütçe çerçevesine dönüştürülmektedir. ÇYB, bütçe ve ödeneklerin birden fazla yıl içinde değerlendirilmeye çalışılmasıdır (Boex vd., 2000: 91-92). ÇYB, Dünya Bankası kaynaklarında Orta Vadeli Harcama Sistemi

(Medium Term Expenditure Framework) olarak ifade edilmektedir. ÇYB, çok yıllık bir süreç çerçevesinde bütçeye ait gelirleri tahmin eden ve ödeneklerin üst sınırlarını belirleyen bütçeleme şeklinde tanımlanmaktadır (Kızıltaş, 2003: 13-14).

ÇYB, ülkeler için bünyesinde birçok fayda barınmaktadır. Söz konusu faydalar; (i) Çok yıllık bir kapsamda bütçe faaliyetlerinin gerçekleştirilmesini, hükümetlerin politika önceliklerini ve hedeflerini daha açık ve tutarlı şekilde oluşturmalarını sağlamaktadır. (ii) Orta vadeli bütçe projeksiyonları hali hazırdaki politikaların ve gelecekteki tahminlerin benimsenen mali strateji ile uyumlu olup olmadığını yansıtmaktadır. (iii) ÇYB, bütçeleme sürecindeki saydamlık ve hesap verebilirlik yükümlülüğünün artırılmasıyla ve taahhüt ile harcama önceliklerinin yeniden gözden geçirilmesi kapsamındaki mekanizma sayesinde, kamu harcamalarının gerçekleştirilmesinde verimliliğin artırılması yönünde teşvikler sunmaktadır. (iv) ÇYB, bütçeleme sürecine dahil olan bakanlıkların katılım düzeylerini artırarak çeşitli hükümet birimleri arasında işbirliğini ön plana çıkaran bir araç olarak ifade edilebilir (Boex vd., 2000: 107-112).

### 1.3.5. Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi

Tahakkuk esaslı devlet muhasebesinde herhangi bir gelirin, dönemin gelirleri arasında gösterilmesi için cari dönemde tahsil edilmesi zorunlu değildir. Benzer şekilde herhangi bir giderin de dönemin giderleri arasında gösterilmesi için içinde bulunulan dönemde ödenmiş olması gerekmemektedir. Gelir ve giderin tahakkuk etmesi, o dönemin gelir ve giderleri arasında gösterilmesi için yeterli olmaktadır. Mali işlemlerin kaydedilmesinde tahakkuk esasının tercih edilmesi durumunda, ilgili dönemin mali tablolarında yalnızca o yıla ilişkin gelir ve giderler yer almaktadır. Dolayısıyla gelirlerin, o dönemin giderleriyle karşılaştırılmasına imkân vererek kurumun faaliyet karı ile net karı tarafsız bir şekilde belirlenebilmektedir (Koc, 1975: 436).

Sağlıklı bir kamu mali yönetimi için ihtiyaç duyulan tüm mali verilerin gününde, doğru ve güvenilir bir şekilde kaydedilip muhafaza edilmesi ve üretilen mali bilgilerin ilgili yöneticilerin kullanımına sunulması önem arz etmektedir. Yönetim bilgi sisteminin iyi bir şekilde tasarlanması; karar verme aşamasında yöneticilere doğru, güvenilir, zamanında ve yeterli bilgi sağlayarak gerekli raporların üretilmesine katkı sağlamaktadır. Dolayısıyla böyle bir sistem; yöneticilerin etkili, zamanında ve yerinde kararlar almalarına yardımcı olurken, onların hesap verebilirlik yükümlülüklerini yerine getirmelerinde de vazgeçilemez



bir rol oynamaktadır (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2002). Bu çerçevede tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin, PEB sisteminin amaçlarından olan hesap verebilirlik ve saydamlığın sağlanmasında PEB sürecine veri sağlanması açısından kilit bir rol üstlendiği söylenebilir.

### 1.3.6. Analitik Bütçe Sınıflandırması

Analitik bütçe sınıflandırması (ABS); ekonomik, kurumsal ve fonksiyonel sınıflandırma olmak üzere üç gruptan meydana gelmektedir. Ayrıca finansman tipi sınıflandırma; ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma arasında konumlanmaktadır. Kurumsal sınıflandırma; siyasi ve idari sorumluluk ile program sorumlularının belirlenmesini içermektedir. PEB sisteminde sorumluluğun belirlenmesi yoluyla hedeflenen performanstan kimin sorumlu olacağı ortaya konulmaktadır. Kurumsal sınıflandırma, farklı kurumlarda benzer görevleri yerine getiren birimler arasında karşılaştırma yapılabilmesini de sağlamaktadır (Eker vd., 2006: 124). ABS; PEB sisteminde özellikle hesap verebilirlik ve saydamlığın sağlanması noktasında katkı sağlamaktadır. Bu açıdan söz konusu sınıflandırmanın, PEB sistemini tamamlayıcı bir unsur olduğu rahatlıkla ifade edilebilir (Tüğen, 2016: 213). Analitik bütçe sınıflandırmasının temel hedefleri ise (i) Mali saydamlık ve hesap verilebilirlik, (ii) Farklı bütçe anlayışlarının desteklenmesi, (iii) İdari ve mali yapılanmadan bağımsızlık, (iii) Bütün kamu idarelerini kapsamı, (iv) Uluslararası standartların uygulanması şeklinde özetlenebilir (Mutluer vd., 2005: 154).

## 2. BÜROKRASI VE BÜROKRAT DAVRANIŞLARI

Piyasa ekonomisinde mal ve hizmetler özel sektör aracılığıyla üretilmekte ve sunulmaktadır. Mal ve hizmetlerin sunumunda kamu ekonomisi kapsamında ise ikili bir yapı mevcuttur. Seçimle iş başına gelen siyasal organ söz konusu mal ve hizmetlerin sunumunu üstlenmekte ancak üretimi kamu idarelerine (bürolara) bırakmaktadır (Aktan vd., 2007: 178).

Kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda en önemli birim olarak gösterilen büro, "periyodik olarak tahsis edilen ödenek ve yardımlarla finanse edilen, kar amacı gütmeyen organizasyon" şeklinde tanımlanmaktadır (Niskanen, 1971: 15). Niskanen ayrıca büroların ortaya çıkışını, özel sektörün belirli mal veya hizmeti tedarik edememesi ile açıklamaktadır. Bürolar, piyasanın eksikliklerini telafi eden birer araçtır. Niskanen'in yaklaşımı temel olarak kurum içindeki kaynakların tahsisi ve bürokrasiyi verimli hale getirmek için uyarlanmış teşviklerin sağlanması

ile ilgilidir (Carnis, 2009: 60-62). Bürolar, faaliyetlerinde tamamen politikacılara bağımlı olarak hareket eder. Faaliyetler sonucu elde edilen çıktıya olan talep ise tüketicilerden ziyade politik destekçilerden gelmektedir. Bu nedenle bürolar ve politik destekçileri birbirine bağlıdır. Aynı zamanda bir büronun sunduğu hizmet genellikle vaat edilmiş bir faaliyetler bütünüdür. Söz konusu faaliyetlerin beklenen çıktıları ise bütçe ile ilişkilendirilebilir (Niskanen, 1971: 25).

Bürokrasi kavramına yönelik literatürde birçok tanımlama mevcuttur. Bürokrasi, her ne kadar halk dilinde formalite ve/veya kırtasiyeciliğin yaygın olması anlamında kullanılıyor olsa da bürokrasi kısaca, kamu sektöründe yer alan bürolar ve bu bürolarda istihdam edilen memur ve bürokratların oluşturduğu bir sistem olarak tanımlanabilir (Aktan vd., 2007: 177). Diğer bir bakış açısıyla bürokrasi; kamusal faaliyet alanının genişlemesiyle birlikte, belirli kamusal amaçları yerine getiren bürokratlardan oluşan hiyerarşik organizasyondur (Etzioni-Halevy, 1985: 41).

Olsen (2006: 2-3)'e göre bürokrasi, devletin otoritesi üzerine inşa edilmiş büyük bir örgütsel ve normatif yapıyı teşkil eder. Smith (1988: 9) bürokrasiyi, siyasi toplulukların yönetilmesine ve kamu politikasını meşru kılan kanunların uygulanmasına işaret eden organizasyon olarak tanımlamıştır. Savaş (1989: 20) ise bürokrasiyi politik iktisat açısından, siyasi iktidarın politikalarının hayata geçirilmesini sağlayan ve devletin rutin günlük hizmetlerini gören memur ve benzeri görevlilerden oluşan idari yapı şeklinde tanımlamıştır. Son olarak Mises (2018: 65) bürokrasiyi, ürettiği çıktılar piyasa fiyatı ile ölçülebilecek mahiyet taşımayan idari hizmetleri yerine getirmek üzere başvuru usulü olarak tanımlamıştır.

Bürokrasinin temel unsurlarından olan bürokratlar ise yalnızca bir büroda çalışan kişi değil aksine geniş bir organizasyon içinde yer alan, belirli düzeyde kendisine kaynak sağlayan kurumdan para geliri elde eden, performansına göre işe alınan ve terfi eden, piyasa ekonomisinde değer biçilemeyen mal ve hizmet üreten kişilerdir (Downs, 1964: 3-4).

Politik iktisat kapsamında yapılan bürokrat davranışları analizlerinde klasik iktisadi doktrinin iki temel varsayımı olan rasyonellik ve bireysellikten hareket edilmektedir. Bu noktada politik iktisatçılar bürokratları, özel çıkarları peşinde koşan kişiler olarak ifade etmektedir. Diğer yandan analizlerinde de bürokratların maksimize etmeye çalıştıkları olguları incelemektedir (Tullock ve McKeinze, 1980). Niskanen modeli, bütçe maksimizasyonuna dayanmaktadır. Bu modelin iki özelliği

vardır. İlki, bürokratların faydalarını maksimize etmek adına toplam bütçelerini arttırma yönünde eğilim göstermesidir. İkincisi ise iktidar partileri ile bürokratlar/kamu kurumları arasında bir tür siyasi mübadele sürecinin varlığıdır (Breton ve Wintrobe, 1975: 205). Genellikle bürokrasi modellerinin odak noktası, ödenek kullanmaya yetkili olan bürokratların davranışlarıdır. Ayrıca bürokratların kurum personel sayısını arttırarak bütçesel güçlerini sağlamlaştırmak isteyecekleri de söz konusu çalışmalarda sıklıkla vurgulanmaktadır.

Bütçe artışlarının bürokratlar (yönetimsel takdir yetkisi kullanılarak) için özel faydalara (işe alma yetkisi, ilave maaş, promosyon veya ödemeler) belirli bir dereceye kadar tahsis edilebileceği ve dolayısıyla bütçe kesintilerinin bu faydaları azaltma eğiliminde olacağı varsayımı ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle bürokratların mümkün olduğunca bütçe ve maliyetleri arttırmayı istemelerinin yanında bütçe kesintilerine güçlü bir şekilde direnmeyi amaçladığı ifade edilebilir. Bununla birlikte belirli durumlarda bürokratların, bürokrasi-yoğun hizmet sunum tarzını benimsedikleri söylenebilir. Bürokrasi yoğun bir hizmet sunumunda bürokratlar için daha büyük özel faydaların ortaya çıkması muhtemeldir (Hood vd., 1984: 164).

Bürokrasi sürecinde öne çıkan diğer bir unsur, piyasa güçleri ile çıkarıcı politikacılar arasındaki ilişkidir. Buna göre; piyasa güçleri kamu yararından ziyade özel yarar sağlayan yasaları çıkarmaları için bazı politikacılara güçlü teşvikler sağlamaktadır. Söz konusu teşvikler; politikacı ve/veya bürokratlara, yeniden seçilme için ihtiyaç duydukları siyasi desteği sağlama veya bürokratik çıkarılarını maksimize etme olanağı vermektir (Macey, 1998: 176).

Bürokrat davranışları ile ilişkilendirilen diğer bir kavram ise rant kollama kavramıdır. Buchanan; kamu bürokrasisi içinde yer alan çalışanların maaş ve ikramiyelerinin ekonomik rantlardan oluşması ve özel sektör çalışanlarına göre daha yüksek olması durumunda politikacı ve bürokratların, elde etmek istedikleri makamlar için temel kaynakları israf edeceklerini ileri sürmektedir (Aktan vd., 2007: 186).

Temel kaynakların israf edilmesi noktasında harcama şekilleri ön plana çıkmaktadır. Friedman (1980; 2004: 116-117)' a göre harcamanın boyutları Şekil 2'de gösterilmiştir. Buna göre;

**Durum A:** Kişi kendi parasını kendisi için harcıyor ise kişi; hem ekonomik bir tercih yapmak isteyecek hem de mümkün olan en fazla değeri/faydayı elde etmek isteyecektir (Örneğin; süpermarket alışverişi).

**Durum B:** Kişi kendi parasını başkası için harcıyor ise kişi; durum A'daki gibi ekonomik bir tercih yapmak isteyecektir ancak durum A'daki gibi mümkün olan en fazla değeri elde etmeyi hedeflemeyecektir (Örneğin; bir başkası için alınan hediye).

**Durum C:** Kişi başkasının parasını kendisi için harcıyor ise bu durumda kişi ekonomik bir tercih yapma yönünde motivasyon göstermeyecek, parasının karşılığını almak için davranışta bulunacaktır (Örneğin, hesabı şirketinizin ödediği bir öğle yemeği)

**Durum D:** Kişi başkasının parasını başkası için harcıyor ise kişinin gerek ekonomik karar alması gerekse de en yüksek değer sağlayacak olanı almaya çalışması için bir teşvik bulunmamaktadır.

**Şekil 2.** Friedman Matrisi

|                          |                   | Para kim için harcanıyor? |              |
|--------------------------|-------------------|---------------------------|--------------|
|                          |                   | Kendisi için              | Başkası için |
| Kimin parası harcanıyor? | Kendi Parası      | A                         | B            |
|                          | Başkasının Parası | C                         | D            |

**Kaynak:** Friedman, 1980: 116.

Tüm refah programları hem Durum C'ye hem de Durum D'ye girmektedir. Örneğin alıcının istediği kadar harcamakta serbest olduğu nakit ödemeleri içeren sosyal güvenlik harcamaları Durum C'ye girerken, toplu konut projeleri Durum D kapsamındadır. Durum D programları Durum C'nin birkaç özelliğini paylaşmaktadır. Bunun yanında tüm Durum C programlarının alıcıları arasında bürokratlar vardır. Yasa koyucular başkasının parasını harcamak için karar almaktadır. Seçmenler ise kendi paralarının kendileri için kullanılması/harcanması adına oy vermektedir. Ancak burada Durum A'da olduğu gibi doğrudan bir bağlantı yoktur. Yani herhangi bir bireyin ödediği vergi ile talep ettiği harcama miktarı arasında son derece gevşek bir bağlantı vardır. Ayrıca harcama programlarını yöneten bürokratlar da başkalarının parasını harcamaktadır. Dolayısıyla harcama miktarlarının artması, beklenen bir durum halini almaktadır (Friedman, 1980: 117).

### 3. BÜROKRASİ VE BÜROKRAT DAVRANIŞLARI AÇISINDAN PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ

Bütçenin hazırlanma, onaylanma, uygulanma ve denetlenme süreci, insan faktörünün ön planda olduğu bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. PEB sistemine bakıldığında davranışsal varsayımlara dayalı teorik yapının yetersiz olduğu görülmektedir. Bu noktada Çelebi ve Kovancılar (2012: 4) PEB sistemini; soyut ve ilke kavramlardan oluşan bir süreç olarak tanımlamakta ve söz konusu sistemin bürokrat davranış modelleri ile ilgili teorik ve kavramsal altyapısının başarıya ulaşmada yetersiz kalacağını ifade etmektedirler.

Performans bütçeleme ve çıktı odaklı yönetim modellerinin amacı, politikacıların hedefleri açıkça belirlemesi ve hedefleri başarma noktasında gelişimi izleyen bir mekanizma oluşturmaktır. Açık hedefler belirlemek OECD ülkelerinin karşılaştığı zorluklardan birisidir. Birden fazla yöneticinin olduğu bir sistemde veya bir kurumun rolü üzerinde anlaşma noktasında eksiklik varsa, rekabet halinde olan ve hatta çelişen (çatışan) hedefler ve talepler olabilir. Bu problem, Amerika Birleşik Devletleri gibi bürokrasinin müşterek kontrole tabi tutulduğu sistemlerde daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır (OECD, 2007: 70).

Performans bütçelemeye yönelik olarak OECD (2016: 1-7) tarafından yapılan ve 24 üye ülkenin değerlendirildiği çalışmaya bakıldığında PEB sisteminin hayata geçirilmesi ve uygulanması sürecinde ülkelerin bir dizi zorlukla karşılaştığı görülmektedir. Bu zorluklar; yetersiz performans kültürü, yetersiz kaynaklar (hem personel açısından hem de teknik açıdan), yetersiz kapasite, yeni sistem ile ilgili yetersiz eğitimler, kurumlara ait güncel bilgilerin oluşturulmasında yaşanan zorluklar ve etkinlik üzerine yetersiz bilgi düzeyi şeklinde ifade edilmektedir (OECD, 2016: 5). Kamu kurumlarındaki çalışanların; yeni bütçeleme sistemi hakkında yeterli düzeyde eğitilmemesi, yeniliklere açık olmaması, direniş göstermesi veya yeterli gayreti göstermemesi söz konusu sistemden istenilen sonuçların alınmasını engellemektedir. Ayrıca çalışmanın (OECD, 2016: 6) harcama denetimi ile ilgili bölümünde; yetersiz performans bilgisi, uygulamayı gerçekleştirecek kamu çalışanlarının yeterli ilgi ve dikkate sahip olmaması ile yetersiz politik destek gibi etkenlerin harcama denetiminin başarılı bir şekilde uygulanmasını zorlaştırdığı da vurgulanmaktadır.

Bürokrasi alanında özellikle gelişmekte olan ülkelerin örgütsel anlamda bazı problemleri bulunmaktadır. Bu problemler aşırı merkeziyetçilik ve gizliliklidir. Kamusal alanda görev ve yetkilerin büyük bir çoğunluğu merkezde bürokrasi bünyesinde ve her zaman gizlilik hüküm sürmektedir. (Aktan, 1999: 113). Dolayısıyla, bürokrasi sürecinde gizliliğin var olması, performans bütçeleme sistemi için hayati öneme sahip olan performans bilgisinin üretilmesinde şeffaflık ile ilgili kaygıların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Tamamı olmamakla birlikte kimi bürokratlar kurumlarının etkinliği ile ilgili bilgileri üst düzey yöneticilere ve/veya politikacılara mübalağa etme yoluyla aktarabilmektedir. Bu nedenle bürokratların söz konusu davranışı sergileme ihtimali kurumlara ait bilgilere duyulan güvenin azalmasına neden olabilmektedir.

Kurumlara ait performans bilgilerinin doğruluğu sağlıklı performans değerlendirmesi açısından önem arz etmektedir. Dolayısıyla performans değerlendirmesinin objektif bir şekilde yapılabilmesi için güçlü bir denetim mekanizmasının tesis edilmesi gereklidir. Bu mekanizmanın oluşturulmasının kurumların inisiyatifine bırakılması ise denetimlerin objektifliği ile ilgili kaygıların ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Bununla birlikte mali yapıda bozulmanın önüne geçilmesi adına PEB sürecinde iç kontrol mekanizmaları oluşturulmaktadır (Güner, 2009: 220-221). Söz konusu sistemde yöneticilere harcama esnekliği sağlanmakla birlikte bu esnekliğin, sürecin manipüle edilmesine neden olabileceği de vurgulanmaktadır. Dolayısıyla bürokratların bu hareket alanını kendi çıkarları için kullanabilecekleri göz önünde tutularak gerekli önlemlerin alınması, sürecin sağlıklı işleyebilmesi adına kilit bir rol üstlenmektedir.

PEB sürecinde önemli rol üstlenen diğer bir unsur, performans ölçümlerinin liyakat temelli olma gerekliliğidir. Bir faaliyet çerçevesinde çalışan kamu görevlisinin kabiliyeti ve çalışmaları hakkaniyetli bir şekilde değerlendirilmez. Ancak diğer sistemlerde olduğu gibi bu sistemde de nepotizm (adam kayırmacılık) iddiaları ortaya çıkabilir. Söz konusu sistemde kurum bünyesindeki kontrol ve denetim mekanizmaları kurum inisiyatifine bırakıldığı için nepotizm ile ilgili sorunların aşılmasında sıkıntılar yaşanabilir (Özen, 2008: 73).

PEB sisteminin zayıf yönetim ilkelerine sahip ülkelerde kamu harcamalarının etkinliğini ve verimliliğini artırma ihtimali de oldukça düşük düzeydedir. Örneğin, yolsuzluğa karışmış ve rant kollayan siyasi ve bürokratik liderlerin varlığı durumunda kamu sektörünün performansının iyileştirilmesi ve/veya performansa dayalı bütçe uygulama çabaları bir anlam ifade etmemektedir (Robinson ve Last, 2009: 8).

Harcama verimliliği açısından ise performans bütçelemesi, sınırlı kaynakları en fazla sosyal faydayı sağlayacak alanlarda daha etkili bir şekilde tahsis etmek için harcama planlamasında mantıklı davranmayı amaçlamaktadır. Programlama sürecinde bu hedefin gerçekliği sorgulanmaktadır. Bütçeleme süreci rasyonel olmaktan daha ziyade politiktir. Bu nedenle bütçe ödenekleri, politik sürecin doğası ve bürokrasinin bir sonucu olarak büyük bir verimsizlikle karşı karşıya kalmaktadır (Robinson ve Brumby, 2005: 15-16). Friedman (1980)'a göre, bürokratlar başkasının parasını başkası için harcamaktadır. Bu sebeple bürokratların hem ekonomik karar alması hem de en yüksek faydayı sağlamaya çalışması için bir teşvik edici bulunmamaktadır. PEB sisteminde yöneticilere harcama esnekliği tanınmaktadır ancak bu durum bürokratların yaptığı harcamaların ekonomik açıdan etkinliğinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla söz konusu harcama esnekliklerinin sınırı ve boyutunun israfa neden olmayacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

PEB sistemi açısından önemli unsurlardan biri de performansa gerçekten inanan ve performans kültürünü benimseyen kamu görevlilerinin mevcudiyetidir. Sistemsel olarak geliştirilen hukuki ve teknik altyapı ne kadar iyi tasarlanırsa tasarlanırsa sistemi benimsemeyen kamu personeli ile başarıya ulaşmak mümkün değildir (Özen, 2008: 72). Genellikle hükümetler yeni sistemleri uygulama noktasında yeterli düzeyde eğitilmiş ve donanımlı personele sahip değildir. Bu durum, gelişmiş ülkelerde bürokratik direnişlere, gelişmekte olan ülkelerde ise yolsuzluk ve kayıtdışılığa neden olabilmektedir (Rose, 2003: 53).

Kamu sektöründe genellikle terfi için aranan en önemli şart kıdemdir. Hayatlarının büyük bir bölümünü emir altında geçiren memurlar, enerjilerini ve inisiyatif kabiliyetlerini kaybetmektedir. Söz konusu memurlar, ilerleme ve yeniliğe karşı bir direniş göstermekte ve kurumlarının iyileştirilmesine yönelik atılan adımlara rahat bozan bir değişim gözüyle bakmaktadır. Yönetici düzeyindeki yüksek memurların sahip olduğu tutuculuk (eski düzeni devam ettirme çabası) yenilik ve iyileştirme önündeki en büyük engellerden biridir (Mises, 2018: 75).

Kurum çalışanlarının yeterli bilgi düzeyine sahip olmaması ve kültürel zorluklar da PEB sürecinde ortaya çıkan sorunlardandır. Kurumların performans programı hazırlayabilecek nitelikli çalışanlara sahip olması gerekmektedir. PEB sisteminin bu gereksinimi, kurum bünyesinde birçok yeniliğin hayata geçirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bunun yanında uzun yıllar performans denetimine tabi olmayan, değerlendirilmeye alışık olmayan ve yeniliğe karşı çıkan kamu

görevlileri, PEB sistemine geçişi ve uygulanmasını zorlaştırabilmektedir. Ayrıca kamu görevlileri kurumsal zorluklarla da baş etmek durumunda kalmaktadır. Kamu görevlilerinde atama işlemi düzenli olarak sürmektedir. Bu uygulama onların genel bilgi ve becerilerini geliştirmelerine ve hatta yolsuzluğu önlemelerine yardımcı olmaktadır. Ancak uygulamadaki eğilim, kamu görevlilerinin performans yönetimini de kapsayan herhangi bir alanda uzmanlıklarını geliştiremeyecekleri yönündedir (OECD, 2007).

PEB sisteminin sağlıklı bir şekilde uygulanması ve istikrarının korunması için politikacılar ile kamu kurumlarındaki üst düzey yöneticilerin bu sistemi sahiplenmeleri gerekmektedir. Politik yönden istikrarsızlık yaşanan ülkelerde siyasi iktidarın sık sık değişmesi ve yeni gelen iktidarların kamu kurumlarındaki üst düzey yöneticileri sıklıkla değiştirmesi, PEB sisteminin benimsenmesi önünde bir engel teşkil etmektedir. Dolayısıyla siyasi iktidarların PEB sisteminin istikrarı için yeterli özveriye göstermemeleri ve bu sistemi yeterince benimsememeleri kamu kurumlarındaki üst düzey yöneticilerin bütçe reformlarını sahiplenmelerini engellemektedir (Şahin, 2010: 202).

PEB sisteminin başarısı, sistemin temel aktörlerinden olan bürokratların adaptasyonu ve sahiplenmesi ile yakından ilişkilidir. Performans sonuçlarının kamuoyuna sunulması ile şeffaflık sağlanırken performansı düşük faaliyetlerin de toplumun tüm kesimleri tarafından görülecek olması bürokratların sisteme karşı direnç göstermelerindeki en önemli faktördür. Etkinlik ve verimlilik temelinde oluşturulan PEB sistemi; bürokratlar açısından ödeneklerinin azaltılması, icraatlarına yönelik negatif algı yaratılması, başarısızlık ve hedef baskısı gibi kaygılara yol açmaktadır. Bu noktada; ölçülebilir ve makul hedeflerin konulması, bürokratlar ve yasa koyucular arasındaki iletişimin güçlendirilmesi, performans ölçümünün karmaşık ve maliyetli bir uygulama olmaktan çıkarılması ve en önemlisi hesap verebilirlik noktasında amaç ile hedeflere ulaşılması sürecinde bürokratlara kaynak tahsisinde verilen esnekliğin uygulama aşamasında kötüye kullanımının engellenmesi (Bal, 2016: 22-25), PEB sisteminin bürokrat davranışları neticesinde olumsuz sonuçlar doğurmasının önüne geçilmesine katkı sağlayacak unsurlardır.



## SONUÇ

Performans esaslı bütçeleme sisteminin gündeme gelmesi ve birçok ülkede uygulama alanı bulmasıyla birlikte mali saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları ülkelerin mali sistemlerinin odak noktasını oluşturmaya başlamıştır. PEB; kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması, mali saydamlık, stratejik yönetim anlayışının oluşturulması, mali disiplinin sağlanması, performans denetiminin ve kamuoyu denetiminin gerçekleştirilmesi amacıyla oluşturulmuştur. Ancak PEB, getirdiği birçok olumlu yeniliğe rağmen uygulamada zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu zorluklardan biri bütçeleme sürecinde bürokrat davranışlarını kontrol altına alabilecek teorik ve idari alt yapısının mevcut olmamasıdır.

Çalışmada PEB sürecinde bürokrat davranışları nedeniyle meydana gelebilecek olumsuzluklar ele alınmıştır. Bürokratlar, politika uygulama aşamasında sahip oldukları teknik bilgi, üst yönetime bilgi sunumunda birincil kaynak olmaları ve vatandaşlar ile politikacılar arasında iletişimi sağlayan konumları nedeniyle bürokrasi sürecinde güçlü bir aktör haline gelmiştir. Bürokratlar söz konusu güç neticesinde bütçe sürecinde de aktif bir rol üstlenmektedir. Bütçe büyüklüklerinin kendilerine güç ve statü kazandıracaklarının farkında olmalarından hareketle bürokratlar, faydalarını maksimize etmek için toplam bütçelerini artırma eğiliminde olabilmektedir. Bütçe artırma çabasının yanı sıra PEB sistemi sürecine bakıldığında yeniliklere direnme, üst düzey yöneticileri yanlış veya eksik bilgilendirme, yeni uygulamaları benimsememe, nepotizm gibi davranışların sergilendiği görülmektedir. Ayrıca birden fazla yöneticinin var olduğu bir kurumda, rekabet halinde olan ve çatışan hedef ve talepler de ortaya çıkabilmektedir. PEB sisteminin ise bu davranış motivasyonlarının olumsuz etkilerini engelleyebilecek ya da ortadan kaldıracak bir mekanizmaya sahip olmaması nedeniyle bütçeleme sürecinde söz konusu sorunların ortaya çıkmasının muhtemel olduğu söylenebilir.

## KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can (1999), *Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete, Yeni Türkiye Yayınları*, Ankara.
- Aktan, Coşkun Can, Kamil Tüğen (2006), "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi", *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Editör: Coşkun Can Aktan, Seçkin Yayıncılık, Ekonomi Kitapları Dizisi: 28, Ankara, ss. 205-217.
- Aktan, Coşkun Can, Mustafa Sakal, Dilek Dileyici (2007), "Bürokratik Davranışların Ekonomik Teorisi: Kamu Tercih Açısından Bir Değerlendirme", *Modern Politik İktisat Kamu Tercih*, Editör: Coşkun Can Aktan ve Dilek Dileyici, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 177-199.
- Aktel, Mehmet (2003), *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Asil Yayın, Ankara.
- Boex, L. F. Jameson, Martinez-Vazquez, Jorge, Robert, McNab (2000), "Multi – Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies, *Public Budgeting Finance*, Vol. 20, No. 2, pp. 91-112.
- Bal, Tolga (2016), "Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi Çerçevesinde Alternatif Modellerin Türkiye’de Uygulanabilirliği", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 96, ss. 25-54.
- Breton, Albert, Ronald, Wintrobe (1975), "The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note On Niskanen’s Theory of Bureaucracy", *Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 1, pp.195-207.
- BUMKO (T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) (2009), "Performans Bütçe Modülü: Eğitim Notu", <http://www.bumko.gov.tr/TR,7039/peb-egitim-dokumanlari.html>, (Erişim Tarihi: 03.03.2019).
- Carnis, Laurent A. H. (2009), "The Economic Theory of Bureaucracy: Insights from the Niskanen Model and the Misesian Approach", *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, Vol. 12, No. 3, pp. 57-78.
- Çelebi, A. Kemal, Birol, Kovancılar (2012), "Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Teorik ve Pratik Sorunları", *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt:19, Sayı:1, ss.1-18.
- Downs, Anthony (1964), "Inside Bureaucracy", <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P2963.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.02.2019).

- DPT (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı) (2006), Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama, Ankara.
- Egeli, Haluk, H. Ahmet Akdeniz, Mehmet Aksaraylı, Kamil Tüğen, Ahmet Özen (2007), "Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Kritik Kontrol Noktaları Analizi: Türkiye'deki Kamu Kurumları Uygulaması", Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 22, Sayı: 1, ss. 27-47.
- Eker, Aytac, Temel Gürdal, Cahit Şanver (2006), Analitik Bütçe Sistemi ve Yerel Yönetimlerde Uygulanması, Deniz Yıldızı Matbaacılık, Ankara.
- Etzioni-Halevy, Eva (1985), Bureacracy and Democracy: A Political Dilemma, Routledge, London.
- Friedman, Milton (1980), Free to Choose, HBJ, New York.
- Friedman, Milton (2004), "Liberty Quotation: Milton Friedman on the Four Ways to Spend Money", <http://lpmaryland.org/liberty-quotation-milton-friedman-four-ways-spend-money/>, (Erişim Tarihi: 05.02.2019).
- Güner, M. Fatih (2009), "Kamu Yönetiminde İç Denetime Geçiş Süreci ve Karşılaşılan Sorunlar: Kamu İç Denetiminin Değişimi Üzerine Bir Araştırma", Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 18, Sayı 2, ss. 209-227.
- Hood, Christopher, Meg, Huby, Andrew, Dunsire (1984), "Bureaucrats and Budgeting Benefits: How do British Central Government Departments Measure Up?", Journal of Public Policy, Vol. 4, No. 3, pp. 163-179.
- HSSGM (Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü) (2006), Mali Yılı Faaliyet Raporu, İstanbul.
- Kesik, Ahmet (2004), "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi", 5. Kamu Kalite Sempozyumu-Kamu Kaynaklarının Etkili Yönetimi: Stratejik Planlama ve İzleme, 9-10 Haziran 2004, Ankara.
- Kızıltaş, Emine (2003), "Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi", Bütçe Dünyası, Sayı:16, s. 13-18.
- Koç, Yüksel (1975), Genel Muhasebe, Baylan Matbaası, Ankara.
- Macey, Jonathan R. (1998), "Winstar, Bureaucracy and Public Choice", Supreme Court Economic Review, Vol. 6, pp. 173-200.

- McGill, Ronald (2001), "Performance Budgeting", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14, No. 5, pp.376-390.
- Mises, Ludwig Von (2018), *Bürokrasi* (Çev: Atilla Yayla ve Feridun Ergin), 3. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara.
- Mutluer, M. Kamil, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik (2005), *Bütçe Hukuku*, Bilgi Üniversitesi Yayını.
- Mutluer, M. Kâmil, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik (2016), *Kamu Maliyesi*, 4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Niskanen, William Arthur (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Adherton Publishing Company.
- OECD (2007), "Performance Budgeting in OECD Countries", <http://www.oecd.org/gov/budgeting/performancebudgetinginoecdcountries.htm>, (Erişim Tarihi: 02.03.2019).
- OECD (2008), "Performance Budgeting: A User's Guide", Policy Brief, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Guide.pdf>, (Erişim Tarihi: 02.03.2019).
- OECD (2016), "2016 OECD Performance Budgeting Survey: Integrating Performance and Results in Budgeting", <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Survey-Highlights.pdf>, (Erişim Tarihi: 02.03.2019).
- Olsen, Johan P. (2006), "Maybe It is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No.1, pp. 1-24.
- Özen, Ahmet (2008), "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Yayımlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı.
- Robinson, Marc, Jim, Brumby (2005), "Does Performance Budgeting Work?", *IMF Working Paper*, No. 05/210, pp. 1-75.
- Robinson, Marc, Duncan, Last (2009), "A Basic Model of Performance-Based Budgeting", *Fiscal Affairs Department International Monetary Fund Technical Notes and Manuals*, pp.1-12.
- Robinson, Marc (2008), "Performance Budgeting", *Fiscal Affairs Department International Monetary Fund, 2008 East West Center/Korean Development Institute Conference*.

- Rose, Aidan (2003), "Results-Orientated Budget Practice in OECD Countries", Overseas Development Institute, Working Paper No. 209, pp.1-68
- Savaş, Vural (1989), Anayasal İktisat, Beta Basımevi, İstanbul.
- Shah, Anwar, Chunli, Shen (2007), "A Primer on Performance Budgeting", Anwar Shah (Ed), Budgeting and Budgetary Institutions, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, pp. 137-166.
- Smith, Brian C. (1988), Bureacracy and Political Power, St. Martin's Press, New York.
- Şahin, Deniz (2010), "5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Kamu Bürokrasisinin Bütçe Sürecindeki Yeni Rolü ve Harcamaları Disipline Edici Etkisi", Yayımlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2002), Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi Çalışmaları/Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları, Ankara.
- Tullock, Richard B., Gordon, Mckeinze (1980), Modern Political Economy: An Introduction to Economics, International Student Edition, McGraw-Hill Education.
- Tüğen, Kamil (2016), Devlet Bütçesi, 15. Baskı, Bassaray Matbaası, İzmir.
- Willoughby, G. Katherine, Julia, E. Melkers (2000), "Implementing PBB: Conflicting Views of Success", Public Budgeting & Finance, Vol. 20, No. 1, pp. 85-120.



# KAMU KURUMLARINDA YÖNETSEL KAPASİTENİN GÜÇLENDİRİLMESİ

## STRENGTHENING ADMINISTRATIVE CAPACITY IN PUBLIC INSTITUTIONS

Belgin UÇAR KOCAOĞLU \*

### ÖZ

Kamu kurumlarının yasal görev ve sorumluluklarını yerine getirebilme yeteneği olarak yönetsel kapasitenin sürekli geliştirilmesi, hızla değişen dünyada kurumların çevreleri ile uyumlu bir şekilde varlıklarını sürdürebilmelerinin ve vatandaşların artan talep ve beklentilerini etkin şekilde karşılayabilmelerinin temel koşulu haline gelmiştir. Son yıllarda hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim düzeyinde bu alanda artan bir duyarlılık oluşmuş ve kamu kurum ve kuruluşlarının yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi önemli bir çalışma alanı haline gelmiştir.

Bu çalışmanın temel amacı kapasite, yönetsel kapasite kavramlarını ve bileşenlerini açıklayarak yönetsel kapasite kavramının kamu kurumları açısından önemini ortaya koymaktır. Çalışmada aynı zamanda yönetsel kapasite geliştirme ile ilgili çeşitli çalışmalara yer verilerek yönetsel kapasitenin gelecekteki perspektifine ilişkin fikir verilmeye çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kapasite, Yönetsel Kapasite, Kurumsal Kapasite, İdari Kapasite, Kamu Kurumları.

### ABSTRACT

Improving administrative capacity as an ability of fulfilling the legal responsibilities and duties of public institutions has become a significant condition for institutions in order to continue their existence in harmony with their surroundings and effectively meet the increasing demands and expectations of citizens in the rapidly changing world. In recent years, there has been an increasing sensitivity in this area at both centralized and local government levels, and improving the administrative capacity of public institutions has become an important field of study.

The main purpose of this study is to put forward the significance of administrative capacity for public institutions by providing a conceptual framework regarding capacity, administrative capacity and the components of administrative capacity. The study also provides a glance at the future perspective of administrative capacity by examining several studies on building administrative capacity.

**Keywords:** Capacity, Administrative Capacity, Institutional Capacity, Management Capacity, Public Institutions.

\* Dr. Öğretim Üyesi, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ucarbelgin@gmail.com, Orcid: 0000-0002-8957-9885

## GİRİŞ

1980'li yıllarla birlikte kamu yönetiminde önemli değişikler meydana gelmiştir. Geleneksel yönetim anlayışının verimsiz çalıştığı, kamu yönetiminde devletin rolünün azaltılması gerektiği argümanları küreselleşmenin de etkisiyle tüm dünyada geçerlilik kazanmaya başlamıştır. Büyük oranda Max Weber'in bürokratik örgütlenme biçimini yansıtan geleneksel yönetim anlayışının yerini hesap verilebilirlik, saydamlık, katılım, etkinlik, etkililik, performans odaklılık gibi ilke ve yaklaşımları esas alan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının almasıyla birlikte kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği artırmanın bir aracı olarak kamu kurumlarında yöneltil kapasitenin değerlendirilmesi ve geliştirilmesinin önemi üzerinde durulmaya başlanmıştır.

Aynı kaynaklara sahip olmasına rağmen kamu kurumlarının bir bölümünün diğerlerine oranla daha etkili sonuçlar üretmesi ya da daha yüksek bir kapasiteye ulaşabilmeleri, bu kurumlarda yöneltil kapasite değerlendirmelerine yönelişin kaynağını oluşturmuş ve araştırmacıları kapasite oluşturma, kapasite değerlendirme ve kapasite geliştirme konuları üzerinde daha fazla çalışmaya itmiştir.

Yöneltil kapasite çalışmalarında ilk aşamayı, genellikle var olan kapasitenin değerlendirilmesi oluşturmaktadır. Var olan kapasitenin değerlendirmesi ise öncelikle kapasiteyi oluşturan bileşenlerin tespit edilmesini ve bu bileşenlerin ayrıntılı analizini gerektirmektedir. Kapasitenin bileşenleri ise genellikle insan kaynakları, fiziksel kaynaklar, bilgi teknolojisi, finansal kaynaklar ve liderlikten oluşmaktadır. Bu bileşenlere, kurumların konumu ve özelliğine göre farklı unsurlar eklenebilir.

Kapasite, bir organizasyon ya da örgütün kendi iç örgütsel değerlerini kapsayacak şekilde tanımlanabildiği gibi, iç ve dış örgütsel özelliklerinin bir arada ele alınması suretiyle de tanımlanabilmektedir. Kapasite aynı zamanda örgütlerin somut ve soyut ya da niteliksel ve niceliksel boyutlarını içerecek şekilde tanımlanabilmektedir. Örneğin kapasite kavramı bir örgütün sadece çalışanlarını değil, çalışanların kabiliyetlerini, örgütsel liderliğin gücünü ve kalitesini (Christensen ve Gazley, 2008: 266) de içermektedir. Bu yaklaşıma göre kapasite değerlendirilirken bir kurumdaki çalışanların sadece sayısının dikkate alınması ya da bu kurumun diğer kurumlarla ilişkisinin dikkate alınmaksızın değerlendirme yapılması, yanlış sonuçlara yol açabilecektir.



Bu çalışmanın temel amacı da kapasite kavramına ilişkin genel çerçeveyi ve yönetmel kapasiteye ilişkin temel yaklaşım ve değerlendirmeleri ortaya koyarak, kamu kurumları açısından önemini ve kurumsal gelişmeye etkisini ele almaktır. Bu amaçla yönetmel kapasite ve bileşenleri, ilgili literatür ve uygulamaya ilişkin örnekler üzerinden değerlendirilmeye çalışılmıştır.

## 1. KAPASİTE KAVRAMI VE BOYUTLARI

En yaygın tanımına göre kapasite kavramı, 'bir organizasyonun varlığını sürdürebilme yeteneği', bir başka ifade ile "kendi kendini idame ettirebilme yeteneği" şeklinde açıklanmakta olup, özellikle özel sektör kuruluşları için bu tanım en özlü çerçeveyi ortaya koymaktadır. Ancak bu tanım, kamu kurumları açısından yetersiz kalmaktadır. Zira kamu hizmeti sunmak için oluşturulan kamu kurumları için sadece varlığını sürdürmek, kapasite için yeterli bir çerçeve ortaya koymaktan uzaktır. Bu nedenle kapasite kavramı, güçlendirme (empowerment) boyutunu da içerecek şekilde ele alınabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, bir organizasyonun eğer sosyal hedefleri başarma gücü var ise, bir kapasitesi de vardır.

Kapasite kavramını, çeşitli görevleri yerine getirmek için oluşturulan kurumlar üzerinden açıklamaya çalışan yaklaşımların yanında, sistem geliştirme boyutu ile kavramı ele alanlar da bulunmaktadır. Sistem geliştirme yaklaşımını öne çıkaranlar, kamu kurumlarında kapasitenin, girdileri sosyal olarak arzu edilen çıktılara çeviren bir sistem olarak inşa edilmesi gereğine vurgu yapmaktadır (Honadle, 1986: 9-13).

Kapasiteye ilişkin çok çeşitli tanımlardan yola çıkan Honadle (1981: 577), kapasite kavramının temel özelliklerini;

- Değişimi tahmin edebilme ve etki edebilme yeteneği,
- Politika oluşturma ile ilgili doğru kararlar verebilme yeteneği,
- Politikaları uygulamak için program geliştirebilme yeteneği,
- Kaynakları çekebilme ve yönetme yeteneği
- Gelecekteki faaliyetlere rehberlik edebilmek adına mevcut faaliyetleri değerlendirebilme yeteneği olarak belirlemiştir.

Yu-Lee (2002: 2) ise kapasitenin, bir organizasyonun işini yapabilme yeteneğini temsil ettiğini ileri sürmektedir. Kapasitenin temel bileşenlerini ise

işgücü, bilgi teknolojileri, ekipman, materyal ve alan oluşturmaktadır. İnsan (ya da işgücü), ekipman ve materyal ile bir araya getirilerek bir ürün oluşturulabilir. Bir organizasyonun toplam kapasitesi, bir görevin yerine getirilmesi amacıyla tedarik edilen kapasitenin ne şekilde kombine edildiği ile ve bu kapasiteden nasıl yararlandığıyla belirlenir. Örgütlerin bir bölümü, kapasitelerini daha etkili şekilde kombine ederek, aynı kapasiteyle daha fazla mal ya da hizmet üretebilmektedir. Örneğin bir işyerinde 50, bir başka işyerinde ise 100 kişi çalışarak aynı kalite ve aynı miktarda ürünü üretebilmektedir. Bu örnekte ilk işyerinde çalışanların kalite ya da yeterliliğinin ikincisinden daha iyi olduğu ileri sürülebilir (Yu Lee, 2002: 2-4).

Kapasite kavramı, bireylerin, örgütlerin ve toplumların görevlerini sürdürebilir bir şekilde yerine getirme, problem çözme, hedef belirleme ve başarıya yeteneği (UNDP, 2010: 4) olarak tanımlanabildiği gibi, bir kişinin veya kurum ya da kuruluşun kendisine verilen görevi etkin, sürekli ve dış kaynaklara bağımlılığı azaltarak yapabilme yeteneği (Ocheni vd., 2012:133) şeklinde de tanımlanabilmektedir.

Kapasite kavramının temel özelliklerine ilişkin Honadle (2001: 80-86) tarafından yapılan değerlendirmeler, kapsam ya da içeriğinin anlaşılması açısından önem taşımaktadır. Bunlardan ilki, kapasitenin sadece nicelik yönüyle ölçülmesinin bazı sakıncalar ortaya çıkaracağıdır. Örneğin bir örgütün insan kaynakları birimindeki çalışanlarının sadece sayısına bakarak kapasitesine ilişkin bir değerlendirme yapmak isabetli olmayabilir. Çalışanların sayısı kadar; yetenekleri, bilgi ve zekâ düzeyleri gibi özellikleri ile birlikte gönüllü çalışanların katkısı da kapasiteyi önemli ölçüde etkilemektedir. Keza çalışanların niteliklerinin ölçülmesi de çok kolay değildir.

Kapasiteye ilişkin ikinci husus ise kapasitenin bileşenlerinden ve bu bileşenlerin kombinasyonundan kaynaklanan farklılıklardır. Her örgüt, benzer kaynaklara sahip olabilir; ancak mevcut kaynakların ne denli etkin kullanıldığı ve ne şekilde organize edildiği, gerçek kapasitesini ortaya çıkarır. Üçüncü belirleme, kapasitenin durağan olmadığına ilişkindir. Eğitim, teknoloji gibi unsurlar, kapasite üzerinde değiştirici bir etki yaratabilir. Örneğin görevlerini 10 personel ile yerine getiren bir birim, gelecekte teknolojinin gelişmesiyle görevlerini 1 personel ile yerine getirmeye başlayabilir. Dördüncüsü, kapasitenin kurum ya da örgütün var olduğu mekân veya alana göre değişebileceğidir. Örneğin bir kurumun kırsal ya da kentsel alanda faaliyet sürdürmesi, hizmet sunma kapasitesini önemli ölçüde

etkileyebilecektir. Kentsel alanda hizmet sunan organizasyonların özel sektör kuruluşları gibi ikincil derecede hizmet sağlayıcılara erişimi, çok daha kolay olabilecektir. Honadle'nin vurguladığı son husus ise kapasite değerlendirmenin, gerçekte sahip olunan varlıkların nasıl kullanıldığı ve bu kaynakların acil durumlarda nasıl yararlı hale getirildiği ile ilişkisidir.

Kapasiteyi etkileyen temel faktörler içsel ve dışsal olmak üzere iki kategoride (Bennett ve Mills, 1998; Jackson, 1999) ve aşağıda yer verilen tabloda (Tablo 1) görüldüğü şekilde sınıflandırılmaktadır.

**Tablo 1. Kapasiteyi Etkileyen İçsel ve Dışsal Faktörler**

| <b>İçsel Faktörler</b>  | <b>Dışsal Faktörler</b>   |
|---|---|
| İnsan Kaynakları: İşe alma süreçleri, eğitim ve sürekliliği sağlama                               | Mali ve ekonomik koşullar   |
| Yönetim: Örgütsel ve yönetsel yapılarca desteklenen, açık ve yol gösterici ilkeler konması        | Kurumsal faktörler: Kurallar, düzenlemeler, yasalar ve yönetsel uygulamalar |
| Finans/Sermaye: Finansman elde edilmesi, finansal yönetim sistemlerinin verimli kullanılması...   | Sosyal ve politik faktörler   |
| Bilgi Sistemleri: Açık bir iletişimle desteklenen etkili ve uyumlu bilgi sistemlerinin var olması | Örgütlerarası ilişkiler (Örnek: Kamu-özel ortaklığı)                        |

**Kaynak:** Bennet ve Mills (1998) ve Jackson (1999); aktaran IRSP (2007).

Literatürde kapasite çok boyutlu bir kavram olarak ele alınmaktadır. Kapasitenin en yaygın kullanılan dört boyutu ve bu boyutlarına ilişkin değişkenler Tablo 2'de gösterilmektedir.

**Tablo 2. Kapasitenin Boyutları ve Değişkenleri**

| <b>Boyutlar</b>         | <b>Yapılar, Kaynaklar ve Görevler</b>   | <b>Stratejiler ve Süreç</b>   |
|-------------------------|---|---|
| İnsan Kaynakları Boyutu | Motivasyon, bilgi düzeyi, tecrübe, personelin niteliği ve niceliği, liderlik nitelikleri  | Eğitim, planlama ve programlama, iç politikalar, yönetsel kararlar ve kararların zamanlaması  |
| Dışsal Boyut            | İlişkiler, güven, sözleşme yönetimi, yasal çerçeve, devletin yapısı, özerklik düzeyi, müşteri karakteristik ve davranışları, örgütlerarası ilişkilerde egemen olan mantık, bilgi (nitelik ve nicelik, akış ve içerik) | Halkın katılımı, dışsal bilgi kaynakları ile bağlantılar, network süreçleri ve değişimleri, bütünleştirme (hizmet ve ürünleri) ve işbirliği, rekabetçi davranışlar, hizmet ve ürünlerin gördüğü talep, piyasa dinamikleri |

|                 |  |   |
|-----------------|--|---|
| Alt yapı Boyutu | Bilgi teknolojisi, örgüt kültürü, araştırma, üretim sistemi, organizasyonun büyüklüğü ve yapısı, stoklar | Bilgi değişimi, iletişim sistemleri ve sistemlerin entegrasyonu |
| Finansal Boyut  | Gelirler ve varlıklar, finansal planlama, yönetim sistemleri, iş gücü maliyeti                           | Sermaye yatırımı  |

**Kaynak:** Christensen ve Gazley, 2008: 275.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere kapasitenin en yaygın kullanılan dört temel boyutu, insan kaynakları boyutu, dışsal boyut, alt yapı boyutu ve finansal boyuttur. Her bir boyut da farklı değişkenlerden oluşmakta; motivasyon, güven, liderlik, özerklik derecesi, yasal çerçeve, organizasyon yapısı ve büyüklüğü, gelirler ve varlıklar, işgücü maliyeti gibi çeşitli değişkenler kapasitenin düzeyini belirlemektedir.

## 2. YÖNETSEL KAPASİTE KAVRAMI VE KAMU KURUMLARI AÇISINDAN ÖNEMİ

Kapasite kavramı gibi, yönetmel kapasite kavramı için de üzerinde anlaşmaya varılmış bir tanım bulunmamaktadır. Yönetmel kapasite kavramının literatürde kurumsal kapasite, idari kapasite gibi kavramlarla aynı anlamda kullanıldığı görülmektedir.

Yönetmel kapasite Howitt (akt. Honadle, 1981: 576) tarafından 'hükümetin problemleri belirlerken ve bu problemleri ele alırken politika alternatifleri geliştirme, değerlendirme ve hükümet programlarını uygulamaya geçirme yeteneği' olarak tanımlanırken, Ingraham ve Donahue (2000: 293) tarafından devletin politika ve programlarını yerine getirmek için ihtiyaç duyduğu insan kaynağı, fiziksel kaynak ve bilgi sermayesini düzenleme, yönetme, geliştirme ve denetleme yeteneği şeklinde tanımlanmaktadır. Bu çerçevede yönetmel kapasite, devletin doğru yerde ve zamanda doğru kaynaklara ne ölçüde sahip olabildiği ile ilgilidir ve finansal yönetim, insan kaynakları yönetimi, fiziksel kaynakların yönetimi ve bilgi teknolojileri yönetimi olmak üzere dört boyuttan oluşmaktadır (Ingraham ve Donahue, 2000: 301).

Avrupa Birliği (AB) açısından ise yönetmel kapasite, AB müktesebatını tam ve etkili şekilde uygulayacak ve zaman içinde gerçekleştirilecek değişimlere uyum sağlayacak şekilde düzenlenen kurum ve kuruluşlar ile bu kurum ve kuruluşların

çalışmasını sağlayacak personel ve diğer ekonomik unsurlar (Kodakçı ve Yıldırım, 2002: 7) olarak tanımlanmaktadır.

Yönetmel kapasite kavramını kurumsal kapasite başlığı altında ele alan Kutlu (2010, 2013) ise kurumsal kapasitenin bileşenlerini beş grupta toplamaktadır. İlk grup, fiziksel, teknik, beşeri ve mali unsurlardan oluşan kurumsal kaynaklar; ikincisi, organizasyonun işleyişini şekillendiren faktörlerden oluşan kurum kültürü; üçüncüsü, organizasyonun iç ve dış ilişkilerini kapsayan kurumsal ilişkilerdir. Dördüncü grup; karar vericilere göre değişebilen yönetim yaklaşımları, son grup bileşen ise yöneticilerin yetkilerinin sınırını belirleyen mevzuattır. Kutlu (2013: 460), kurumsal kapasiteyi, kamu kurumlarının görevlerini gereği gibi ifa etmelerini engelleyen sorun ve etkenlerin ortadan kaldırılması amacıyla yürüttükleri çalışmalar şeklinde tanımlamaktadır.

Yönetmel kapasitenin üç boyutuyla en iyi şekilde tanımlanabileceğini ileri süren Kelly ve Rivenbark (2003: 222-226), bunları politika yönetimi, kaynak yönetimi ve program yönetimi olarak sıralamaktadır. Bu bakış açısı ile yönetmel kapasite, politika, kaynak ve program yönetimi amaçlarını başarabilme yeteneğidir. Politika yönetimi, yönetimin temel fonksiyonlarını; kaynak yönetimi bilgi, personel ve sermaye kaynaklarının yönetimini; program yönetimi ise politika yönetiminin birim bazındaki uygulamalarını kapsamaktadır.

Raboca vd. (2010: 137) kamu kurumlarında yönetmel kapasiteyi, yönetim kavramı aracılığıyla açıklamaya çalışmıştır. Buna göre yönetimin kapasitesini yönlendirme ve liderlik etme, yönetim süreçleri ve karar süreçlerinden oluşmaktadır. Bu açıdan yönetmel kapasite, bir kurumdaki tüm karar süreçlerini temsil etmektedir.

Jreisat (2012: 141), yönetmel kapasitenin bileşenlerini finansal süreç, insan kaynakları, bilgi teknolojisi, verilerle yönetme, liderlik, yönetime güven ve halk desteği olarak belirlerken; Lodge ve Wegrich (2014) ise yönetmel kapasite bileşenlerini, problem çözme odaklı bir yaklaşımla dört gruba ayırmaktadır. Bunlardan ilki, farklı birimlerin veya insanların belli bir faaliyeti gerçekleştirmek için birlikte uyum ve işbirliği içinde çalışmasını içeren koordinasyon kapasitesidir. İkincisi, hükümetlerin var olan ve öngörülen gelişmelere ilişkin bilgilendirilmesini içeren analitik kapasitedir. Üçüncüsü, gözetim ve denetim faaliyetlerini içine alan düzenleyici kapasitedir (son yıllarda devletin rolüne ilişkin yapılan tartışmalar bu kapasitenin önemini gözler önüne sermektedir). Son bileşen ise var olan kaynakların vatandaşlara hizmet olarak ulaşmasını içeren sunum kapasitesidir.

Yönetmel kapasiteyi, devletin siyasal ve ekonomik sisteminin ve uluslararası ya da küresel ilişkilerinin işlemlerini, politika kararlarının uygulamaya geçirilmesini, uygulama ve yönlendirme aracılığı ile siyasal ve kolektif kararların faaliyetlere dönüştürülmesini sağlayan bir kavram olarak ele alan Farazmand (2009: 1016), hızlı değişim, büyük rekabet, belirsizlik ve küreselleşme ile karakterize edilen 21. yüzyılda geleneksel yönetim modellerinin kamu yönetiminin karmaşık sorunlarına çözüm olamadığını savunmaktadır. Ona göre yeni bir yönetmel kapasitenin geliştirilmesi, bu sorunlara çözüm olacaktır. Nitekim kapasite geliştirmeye yönelik dünyadaki uygulama örnekleri ve sonuçları bu tezi desteklemektedir.

Kamu kurumları, çevrelerinden gelen değişim taleplerini dikkate alarak ve kurumsal kapasitelerini bu değişim talepleri çerçevesinde yeniden geliştirerek varlıklarını uzun süre devam ettirebilmektedir. Kamu kurumlarının kurumsal kapasitelerini geliştirmelerinin yolu, öncelikle kapasitenin bileşenlerini belirleyerek bu bileşenlerden hangilerine odaklanılacağını tespit etmelerinden, sonrasında ise gelecekte olabilecek değişimleri de öngörerek bu bileşenleri geliştirmelerinden geçmektedir. Çevresindeki değişimleri dikkate almadan sadece insan kaynakları, finansal kaynakları, fiziksel kaynakları geliştirmeye çalışmak kapasite geliştirmenin başarısızlıkla sonuçlanmasına neden olabilecektir.

Kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi çabalarında kurumların iç dinamikleri, kendi çevresel koşulları, içinde bulunulan siyasal yapı ve kültür iklimini ve aynı zamanda dünyadaki birikimi içselleştiren evrensel bakışı dengeli bir şekilde sürece dahil eden kurumların başarıya daha çok yaklaştığını göstermektedir. Buna karşın kapasitenin bileşenlerinin sınırlı bir bölümüne odaklanan ya da gelişmenin dinamiklerini oluşturan unsurlardan sadece birini, örneğin gelişmiş bir ülkedeki benzeri bir kurumun deneyimlerini aynen aktarmayı esas alan ya da tersine dünyadaki gelişmeyi yok sayarak kendi iç dinamikleri ile sınırlı bir çerçevede hareket eden kurumların çabalarının ise sonuçsuz kalabileceği ya da yüzeysel ve kısa vadeli sonuçlar üretebileceği görülmektedir.

### 3. YÖNETSEL KAPASİTENİN GELİŞTİRİLMESİ ARAYIŞLARI VE YÜRÜTÜLEN ÇALIŞMALAR

Kurumlarda yönetmel kapasitenin geliştirilmesini zorunlu kılan temel etmen, sürekli değişen iç ve dış çevrenin oluşturduğu değişim baskısıdır. Bu nedenle değişimin yönetimi, kurumsal kapasiteyi günün koşullarına uygun şekilde yeniden dizayn etmek için zorunlu hale gelmiştir. Kapasite geliştirme çalışmalarında genellikle değişim yönetiminin temel araç ve ilkelerinin izlendiği görülmektedir.

Mevcut durumdan arzulanan duruma geçiş için izlenmesi gereken strateji ve faaliyetler bütünü olarak tanımlayabileceğimiz değişim yönetiminin ilk aşaması, değişimi doğuran etmenlerin, hem kurumun iç bünyesi, hem de dış çevresi açısından incelenmesidir. Kurumun kapasitesini olumlu ya da olumsuz yönde etkileyen iç ve dış dinamiklerin izlenmesi, analiz edilerek değerlendirilmesi ve kapasite çalışmaları için bir girdiye dönüştürülmesi, sağlıklı bir değişim ya da kurum geliştirme stratejisinin en önemli unsurlarından birini oluşturur.

Değişimin yönü kadar, değişimin sonuçlarının analiz edilerek kurum için oluşturduğu fırsat ve tehditlerin belirlenmesi, diğer bir adımı oluşturur. Sonrasında değişim ya da gelişim stratejilerinin belirlenerek etkili bir liderlik eşliğinde uygulamaya geçirilmesi, kurumsal kapasitenin yeniden inşası için kritik önem taşıyan bir diğer aşamayı oluşturur. Değişimin sürekliliği, günümüzde kurumların hayatta kalması ya da işlevlerini etkili şekilde yerine getirebilmesinin temel koşulu olup, bu amaçla söz konusu çalışmalara süreklilik kazandırılması önem taşımaktadır. Bir başka deyişle değişim sürecinin sürekliliğini sağlayabilmek, yönetmel kapasitenin geliştirilmesine yönelik strateji ya da uygulamaların en etkili bileşenlerinden birisini oluşturmaktadır.

Yönetmel kapasiteyi güçlendirebilmek için, değişimi tüm çalışanların katılımı ile hayata geçirmek, değişime karşı direnç ile mücadele etmek, değişimin gerekliliği ve yararlılığı konusunda iç ve dış paydaşları etkili bir iletişimle ikna etmek gibi çabalar da bu süreçte vazgeçilmezdir. Değişim kültürünün kurumda yerleşmesini sağlamak ve bu kültürü diri tutmak, kapasite geliştirme çabalarına ciddi katkılar sağlayacaktır.

Kurumlarda yönetmel kapasiteyi doğrudan etkileyen ve onları değişime zorlayan faktörlerin başında bilişim teknolojisi alanındaki gelişmeler, dünyadaki ya da sektördeki diğer benzeri kurumların sağladığı gelişmeler, demokratikleşme sürecinin güçlenmesi ile halkın talep ve beklentilerinde gerçekleşen farklılaşma,

kurumların içinde yer aldıkları sistem ya da alanın geçirdiği değişim vb. gelmektedir. Son yıllarda küreselleşme ve iletişim teknolojisinin sağladığı olanakların kamu kurumlarından beklentileri önemli ölçüde artırdığı bilinmektedir. Bu kurumlar da yönetmel kapasitelerini artırmak için çeşitli program, proje ya da kapsamlı faaliyetler yürütme çabasına yönelmektedir.

Bu çabaların önemli bir bölümünün uluslararası boyut taşıdığı bilinmektedir. Dünya Bankası, Avrupa Birliği, OECD, Birleşmiş Milletler ve bağlı kuruluşları, bölgesel kalkınma bankaları, gelişmiş ülkelerin diğer ülkelerdeki kalkınma inisiyatiflerini desteklemek için oluşturdukları kuruluşlar ve daha birçok teşkilat, dünyanın birçok ülkesinde kamu kurumlarının yönetmel kapasitelerini güçlendirme çalışmalarına destek vermekte; bu amaçla sayısız proje ya da program uygulanmaktadır.

Türkiye’de de uluslararası kurum ve kuruluşların sponsorluğunda çok sayıda kapasite geliştirme projesi uygulanmıştır. Sayıştay tarafından yürütülen, Avrupa Birliği Eşleştirme Projesi mahiyetindeki “Sayıştay’ın Denetim Kapasitesini Güçlendirme Projesi”, bunlara önemli bir örnek oluşturmaktadır (Köse, 2007: 141-142). Proje sözleşmesindeki ifadesi ile, “Bir dış denetim kurumu olarak, uluslararası standartlar ve önde gelen AB uygulamaları paralelinde görevini tam olarak yapabilmesi için Sayıştay’ı güçlendirmek” amacıyla 2005-2007 döneminde yürütülen bu proje kapsamında Sayıştay’ın denetim kapasitesi ve aynı zamanda organizasyon yapısını güçlendirmeye yönelik kapsamlı çalışmalar yürütülmüştür.

Denetim kapasitesini güçlendirmek amacıyla performans denetimi, mali denetim, bilişim sistemleri denetimi, bilgisayar destekli denetim alanlarında çeşitli faaliyetler yürütülmüş; denetim rehberleri hazırlanarak uygulamada test edilmiş, gerçekleştirilen yoğun eğitimlerle kapsamlı bir dönüşümün altyapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. Sayıştay’ın kurumsal yapısını güçlendirmek amacıyla da proje süresince insan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi, yönetim bilgi sisteminin tasarlanması, risk yönetiminin kurumsallaştırılması ve bilişim sistemleri stratejisinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar gerçekleştirilmiştir (Köse, 2007).

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından da çeşitli uluslararası projeler aracılığıyla kapasite geliştirme çalışmaları yürütülmüştür. Örneğin merkezi kamu idarelerinin stratejik planlama süreçlerini daha etkin ve etkili hale getirmeyi amaçlayan Stratejik Yönetimde Kapasite Geliştirme Projesi 2013 yılı Ocak ayında başlamış, 2015 yılı Temmuz ayı sonu itibarıyla tamamlanmıştır. Proje çerçevesinde



stratejik planlamada kullanılacak analiz ve yöntemlere ilişkin rehber ve kılavuzlar hazırlanmış; izleme ve değerlendirme sistematığının geliştirilmesi amacıyla yazılım geliştirme çalışmaları sürdürülmüştür (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019). Daha öncesinde aynı Bakanlık tarafından “Kamu Kesiminde Stratejik Yönetimin Gerektirdiği Yönetmel Kapasite İhtiyaç Analizi ve Kapasite Gelişim Programlarının Oluşturulması Projesi” 2011 yılında tamamlanmıştır.

Türkiye’de yönetmel kapasite ile ilgili Avrupa Birliği uyum sürecinde yürütülen yüzlerce proje söz konusu olup, bunlar genellikle belirli bir alanda kurumsal ve/veya işlevsel kapasitenin artırılmasına odaklanmıştır. Bu tür projeler, kurumların kendi birikim ve deneyimlerini, dünyadaki gelişmeler ve diğer ülkelerdeki benzeri kurumların birikim ve deneyimleri ile harmanlayarak, kapasitelerini güçlendirme fırsatı sunmayı amaçlamıştır. Projeler kapsamında geliştirilen stratejilerin hayata geçirilmesi, kurumların gücünü, yetkinliğini ve işlevselliğini artırarak dünyadaki benzerlerine örnek oluşturacak kapasiteye ulaşmalarına katkı sağlayacaktır.

Yönetmel kapasite artışı sadece az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin bir arayışı olmayıp, gelişmiş ülkelerin de birincil öncelikleri arasında kamu yönetiminin ve kamu idarelerinin kurumsal kapasitelerinin sürekli geliştirilmesi önemli yer tutmaktadır. Örneğin 1996-2003 yılları arasında yürütülen ‘İdare Performans Projesi (İPP)’ kapsamında ABD’nin bazı ilçe (county), kent ve eyaletlerinin yönetmel kapasitesi değerlendirilmiştir. Bu proje, Şekil 1’de yer alan ve kara kuru (black box) olarak adlandırılan araç üzerinden yönetimi bileşenlerine ayırmaya ve bu bileşenler arasında var olan hakim ilişkileri belirlemeye (Ingraham ve Donahue, 2000: 292-295) odaklanmıştır.

**Şekil 1.** Kara Kutu (Black box) Modeli



**Kaynak:** Ingraham ve Donahue, 2000:295

Bu modelde denklemin orta kısmı, yani devlet yönetimi kötü çalıştığı takdirde kaynaklar ve sonuçlar arasındaki ilişki zayıflayacak ve politika sonuçları, kamu yönetim sistemlerinin görevini iyi bir şekilde yerine getirdiği durumlardaki gibi etkin olamayacaktır. Bir başka ifadeyle yönetmel kapasitesi fazla olan devletler, daha az olanlara oranla daha iyi çalışabilme yeteneğine sahiptir. Bu önermenin

gerçekliği, siyasal çevre, ekonomik koşullar ve benzeri belirleyicilerin etkisine bağlıdır. Çünkü bu aracı değişkeninin belirlenmesi, nihai olarak devletin yönetim sistemlerinin yapı ve işleyişleri aracılığıyla oluşturulan politikaların başarıya ulaşma potansiyelini anlamamıza (Ingraham ve Donahue, 2000: 296) olanak sağlamaktadır.

Bu yaklaşıma göre finansal yönetim, bilgi teknolojileri yönetimi, insan kaynakları yönetimi ve sermaye yönetimi olmak üzere dört temel yönetmel alt sistem, yönetmel kapasiteyi belirler. Devlet ve birçok siyaset alanında var olan bu alt sistemler yönetimin kalitesi ve kamu politikası amaçlarının başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi (Ingraham ve Donahue, 2000: 301) açılarından önem taşır.

Yönetmel kapasiteye ilişkin olarak gerçekleştirilen önemli projelerden biri de 'The New Jersey Initiative' projesidir. İPP'den ilham alınarak oluşturulan ve İPP'nin yönetmel kapasite değerlendirme çerçevesini benimseyen bu projenin temel amacı, belediye yönetimlerinin görevlerini iyi bir şekilde yerine getirmesine ve vatandaşların ihtiyaçlarını gereği gibi karşılamasına imkân sağlayan yönetmel kapasitenin geliştirilmesidir. 2000'li yılların başında yürütölen proje<sup>2</sup> kapsamında yedi ayrı belediyenin yönetmel kapasitesi değerlendirilmiş ve bu belediyelerin güçlü yönleri ile iyileştirilmesi gereken yönleri ortaya konularak gerekli önerilerde bulunulmuştur (NJl, 2002: 4).

Yönetmel kapasite değerlendirilmesine yönelik referans verilen çalışmalardan birisi de Dünya Bankası'nın (2019) 'Dünya Çapında Yönetişim Göstergeleri' adlı projesidir. Bu çalışmada yönetişimin 6 bileşeni belirlenmiş ve 1996-2017 yılları arasında 200'den fazla ölkede bu bileşenler çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bu bileşenler; söz hakkı ve hesap verilebilirlik, siyasal istikrar ve şiddetin varlığı, devlet etkinliği, düzenleyici kalitesi, hukukun üstünlüğü ve yolsuzlukların kontrolüdür.

Kamu kurum ve kuruluşlarında yönetmel kapasitenin geliştirilmesi çalışmaları dünyanın hemen her ölkesinde yaygın olarak yürütölmektedir. Bu çalışmaların başarısı belirli koşullara bağlı olup, bunların en önemlisi, kurum ve kuruluşların yalın ve tekil aktörler olarak düşünölmemesi, kapasite geliştirme çabalarının bağlantılı ya da ilişkili oldukları kurum ve kuruluşlar, içinde faaliyet gösterdikleri çevre, ilgili özel sektör ve üçüncü sektör kuruluşları ile ilişkilendirilmek suretiyle geniş bir zeminde yapılandırılması gereğidir. El-Taliawi ve Van Der Wal (2019: 10-11), ölkeler arasında ya da ölkede içinde zaman, aktörler ve kurumsal farklılıklar

2 Proje, Syracuse Üniversitesinde 'The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs' ve , 'Eagleton Institute of Politics Rutgers' tarafından ortaklaşa gerçekleştirilmiştir.

dikkate alındığında yönetmel kapasitelerini geliştirmek isteyen kurumların yasama ve denetleme mekanizmasındaki, becerilerdeki ve birimler arasındaki iletişimdeki eksik yönleri tespit etmeleri, daha sonra ise bu eksik yönleri kapatmak için gerekli insan kaynağı ve destek sistemlerini geliştirmeleri gerektiğini vurgulamaktadır. Bir başka deyişle kapasite artışının kapsamlı bir çerçevede tasarlanması gerekmektedir. Dar çerçeveli çabalarla kalıcı sonuçlara ulaşılmasının mümkün olmadığı, özellikle az gelişmiş ülkelerdeki sayısız örneklerden açıkça görülebilmektedir.

El-Taliawi ve Van Der Wal (2019: 10-11), aynı zamanda yönetmel kapasite geliştirme sürecinin statik bir süreçten ziyade dinamik ve devam eden bir süreç olduğu, en iyi ya da en ideal bir sistemin olmadığı görüşündedir. Dolayısıyla kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi çabalarının başarısında kritik önemdeki ikinci koşul, bu çabaların dönemsel bir çerçeve ile sınırlandırılmaması gereğidir. Kurumsal kapasite arayışlarını belirli bir zaman dilimi ile sınırlandıran, uygulanan proje ya da programlar sona erdiğinde bu yöndeki çabalarını sürdürme eğiliminde olmayan kurumların kalıcı bir başarı elde etmeleri mümkün olamamaktadır.

## **SONUÇ**

Demokratik yönetim anlayışının hemen her ülkede güçlenmesi; bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin sunduğu olanaklarla halkın yönetime katılımının ve yönetimden taleplerinin her geçen gün artması, küreselleşme sürecinin yakınsama etkisi ve daha birçok unsur, kamu kurumlarının yönetmel ya da kurumsal kapasitelerini güçlendirmesine yönelik baskıları artırmıştır. Benzer kapasitelere sahip kamu kurumlarının performanslarının önemli farklılıklar göstermesi, kendilerine tahsis edilen kamu kaynaklarının ne denli verimli ve etkin kullanıldığı sorusu ile de bağlantılı olarak kapasite kavramını artan bir ilginin odağına yerleştirmiştir.

Etkinlik ve verimliliklerini artırmanın yolunun yönetmel kapasitelerini değerlendirmekten ve geliştirmekten geçtiğinin farkında olan kamu kurumları, son yıllarda giderek artan ölçüde yönetmel kapasite çalışmalarına ağırlık vermektedir. Bu alanda yürütülen projeler, program ya da etkinliklerle birlikte, yapılan araştırmaların sayısı da artmaktadır.

Kurumsal kapasitenin güçlendirilmesine yönelik çalışmalarda, kapasiteyi oluşturan bileşenlerin çok dikkatli bir şekilde tespit edilmesi, değerlendirilmesi ve geliştirilmesi önem taşımaktadır. Yönetmel kapasiteye ilişkin yapılan araştırmaların

büyük çoğunluğunun, kamu kurumlarında yönetmel kapasiteyi oluşturan bileşenlerin ve bu bileşenlerin alt göstergelerinin tespit edilmesine yönelik olması, bunun bir yansımasıdır. Yönetmel kapasite geliştirme çabalarının başarısını sınırlandıran en önemli etmen ise temel bileşenler ve göstergelerinin belirlenmemiş olmasıdır. Ancak bu bileşenler yönetim kültürüne, siyasal, ekonomik ve sosyal çevreye bağlı olarak değişkenlik gösterdiğinden, her kurum için geçerli bileşen ve gösterge tespiti yerine, her kamu kurumu ya da kuruluşunun kendine özgü bileşen ve göstergeler tespit etmesi, daha etkili ve uygulanabilir bir yöntem olacaktır.

Her organizasyon gibi kamu yönetimi de sürekli değişmekte ve kendini geliştirerek yenilemektedir. Dolayısıyla kamu kurumlarının yönetmel kapasitelerini değişen şartlara uyarlamak için yenilikleri takip etmeleri ve geleceği bugünden yönetebilmek için gerekli stratejileri oluşturmaları gerekmektedir. Değişimi öngörme ve uyum sağlama yeteneğini de içeren yönetmel kapasiteyi inşa ederken, kamu kurumları geleceklerini geniş bir yelpazede dizayn etme zorunluluğu ile karşı karşıyadır. Halkın talep ve beklentileri kadar, bilimsel gelişme ve teknolojiyeke değişiklikleri, sosyal ve ekonomik gelişmeleri, siyasal dönüşüm ve yönetimdeki değişim trendlerini çok iyi izlemeleri, iç ve dış çevresel koşulları dikkatle incelemeleri her geçen gün daha fazla önem kazanmaktadır. Kurumsal kapasitelerini, tüm bu koşulları dikkate alarak, gelecek odaklı bir tarzda inşa eden kamu kurumlarının sürdürülebilirliklerini ve başarı düzeylerini daha çok artıracakları kuşkusuzdur.

## KAYNAKÇA

- Bowornwathana, Bidhya (2009), "The Need to Build Administrative Capacity in the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription or a Major Blueprint", *Public Administration Review*, 69(6), ss. 1031-1033.
- Christensen, Robert K. ve Gazley, Beth (2008), "Capacity for Public Administration: Analysis of Meaning and Measurement", *Public Administration and Development*, 28, ss.265-279.
- Donahue, Amy Kneedler; Selden, Sally Coleman ve Ingraham, Patricia W. (2000), "Measuring Government Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), ss. 381-411.
- Dünya Bankası (2019), <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>, (Erişim Tarihi: 24 Nisan 2019).
- El-Taliawi, Ola G. and Van Der Wal, Zeger (2019), "Developing administrative capacity: an agenda for research and practice", *Policy Design and Practice*, 2(1), ss. 1-15, doi: 10.1080/25741292.2019.1595916.
- Farazmand, Ali (2009), "Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century", *Public Administration Review*, 69 (6), ss.1007-1020.
- Honadle, Beth Walter (1986), "Defining and Doing Capacity Building: Perspectives and Experiences", In Part I. Honadle, B. W. ve Howitt, A. M. (Ed.), *Perspectives on Management Capacity Building*, SUNY Series in Urban Public Policy, Albany: Suny Press.
- Honadle, Beth Walter (2001), "Theoretical and Practical Issues of Local Government Capacity in an Era of Devolution", *The Journal of Regional Analysis & Policy*, 31(1), ss. 77- 90.
- Honadle, Beth Walter. (1981), "A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose", *Public Administration Review*, 41(5), ss. 575-580.
- Ingraham, Patricia W. ve Donahue, Amy Kneedler (2000), "Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity", *Governance and Performance: New Perspectives*, Heinrich, Carolyn J. and Lynn, Laurence E. (Ed.), Georgetown University Press, Washington, D.C., (Kindle Edition).

- IRSPP (2007), 3rd Workshop, Capacity & Capability Building Literature Review, International Research Study of Public Procurement, Paris, <http://www.irspp.com/Local/pdfs/Systematic%20Literature%20Review13sep.pdf>, (Erişim Tarihi: 19.11.2012).
- Jreisat, Jamil E. (2012), "Rethinking Administrative Capacity Development: The Arab States", *Public Organization Review*, 12 (2), ss. 139-155.
- Kelly, Janet M. ve Rivenbark, William. C. (2003), *Performance Budgeting for State and Local Government*. New York: M. E. Sharpe Inc.
- Kim, Seok Eun ve Lee, Jung Wook (2009), "The Impact of Management Capacity on Government Innovation in Korea: An Empirical Study", *International Public Management Journal*, 12(3), ss. 345-369.
- Kodakçı, Devrim ve Yıldırım, Elif (2002), "AB Müktesebatının Uygulanması için Gerekli İdari Kapasite ve Türkiye'nin Durumu", <http://www.abgs.gov.tr/euturkey.org.tr>, (Erişim Tarihi: 22.11.2009).
- Köse, H. Ömer (2007), "Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştayın Konumu", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 65, ss.111-150.
- Kutlu, Önder (2010), "Konya İl Özel İdaresi Kurumsallaşma ve Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi Projesi Raporu (Yayımlanmamış)", *Mevlana Kalkınma Ajansı, Teknik Destek Programı TR52- 10.TD01*, Konya.
- Kutlu, Önder (2013), "Yerel Yönetimlerde Kurumsal Kapasite Geliştirme Çalışmaları", Eyüp G. İsbir (ed.), *Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar*: 60. Yılında TODAİE, ss. 459-479.
- Lodge, Martin C. ve Wegrich, Kai (2014). "Governance Innovation, Administrative Capacities, and Policy Instruments", (Ed. Martin Lodge and Kai Wegrich), *The Problem-Solving Capacity of the Modern State*, Oxford: Oxford University Press, ss. 1-22.
- NJI (2002), *The New Jersey Initiative: Building Management Capacity in New Jersey Municipalities*, Alan K. Campbell Public Affairs Institute, New York.
- Ocheni, Stephen; Atakpa, Moses and Nwankwo, Basil C. (2012), "Local Government and Appropriate Capacity Building for Accelerated and Sustainable Rural Development", *European Journal of Business and Social Sciences*, 1(3), ss.131-135.

- Raboca, Horia Mihai; Lazar, Loan; Lazar, Paul Sorin ve Zagan-Zelter, Diana, (2010), "An Exploratory Analysis of the Management Capacity within the Local Public Administration from Romania", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 31E, ss. 133-146.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019), *Stratejik Yönetimde Kapasite Geliştirme Projesi*, <http://www.sp.gov.tr/tr/html/97/Stratejik+Yonetimde+Kapasite+Gelistirme+Projesi> (Erişim Tarihi: 03.09.2019).
- UNDP (2010), "Measuring Capacity", United Nations Development Programme, [http://www.beta.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacitydevelopment/undp-paper-on-measuring-capacity/UNDP\\_Measuring\\_Capacity\\_July\\_2010.pdf](http://www.beta.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacitydevelopment/undp-paper-on-measuring-capacity/UNDP_Measuring_Capacity_July_2010.pdf).
- Yu-Lee, Reginald Tomas (2002), *Essentials of Capacity Management*, New York: John Wiley & Sons.





# IMPACT OF FOREIGN CAPITAL INFLOWS ON DOMESTIC INVESTMENTS: A PANEL DATA ANALYSIS FOR SELECTED DEVELOPING COUNTRIES

*YABANCI SERMAYE GİRİŞLERİNİN YURTIÇİ YATIRIMLARA ETKİSİ: SEÇİLMİŞ GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER İÇİN BİR PANEL VERİ ANALİZİ*

**Semra BOĞA\***

## ABSTRACT

This paper empirically analyzes the relationship between the foreign capital inflows and domestic investment in 14 developing countries -Bangladesh, Botswana, Brazil, China, India, Indonesia, Mexico, Morocco, Pakistan, Peru, Philippines, South Africa, Thailand, and Turkey- over the period 1990-2017. Pesaran's Cross-Section Dependence Test was performed to test the correlation and IPS Unit Root Test was applied to reveal the stationarity level between the units. Dumitrescu and Hurlin's Granger Panel Causality test results confirmed a one-way causality from Portfolio Investment (PRF) to Gross Fixed Capital Formation (GFC) and a bidirectional causality between GFC and Gross Domestic Product (GDP), GFC and Foreign Direct Investment (FDI), GFC and Foreign Loans (LNS) in the short-term. Long-term relationships between the variables were tested with the DOLSMG estimator. According to the test results; a 1% rise in FDI decreases GFC by 0.59 %, a 1% rise in GDP increases GFC by 0.45 %, a 1% rise in PRF increases GFC by 1.68 %, and a 1% rise in LNS boosts GFC by 2.12 %.

**Key Words:** Foreign Direct Investment (FDI), Portfolio Investment, Foreign Loan, Domestic Investment, Panel Data Analysis.

## ÖZ

Bu çalışma; Bangladeş, Botswana, Brezilya, Çin, Endonezya, Fas, Filipinler, Güney Afrika, Hindistan, Meksika, Pakistan, Peru, Tayland ve Türkiye'den oluşan 14 gelişmekte olan ülkede yabancı sermaye girişleri ve yurtiçi yatırımlar arasındaki ilişkileri 1990-2017 dönemi için ampirik olarak analiz etmektedir. Birimler arasındaki korelasyonu test etmek için Pesaran Yatay Kesit Bağımlılığı Testi, durağanlık seviyelerinin belirlenmesi için IPS Birim Kök Testi uygulanmıştır. Dumitrescu ve Hurlin Panel Granger Nedensellik testi sonuçları kısa vadede; Portföy Yatırımlarından (PRF) Gayri Safi Sabit Sermaye Oluşumuna (GFC) doğru tek yönlü, GFC ile Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GDP), GFC ve Doğrudan Yabancı Yatırım (DYY) ve GFC ile Yabancı Krediler (LNS) arasında ise çift yönlü bir nedensellik ilişkisi olduğunu göstermiştir. Değişkenler arasındaki uzun vadeli ilişkiler DOLSMG tahmincisi

\* Dr. Öğr. Görevlisi, Adana Alparslan Türkeş Bilim ve Teknoloji Üniversitesi, Uluslararası Ticaret ve Finans Bölümü, semraboga@hotmail.com, Orcid: 0000-0003-2799-9080

ile test edilmiştir. Test sonuçlarına göre; DYY'deki %1'lik artış GFC'yi %0.59 oranında azaltmakta, GSYH'deki %1'lik artış GFC'yi %0.45 oranında, PRF'deki %1'lik artış GFC'yi %1.68 oranında ve LNS'deki %1'lik artış GFC'yi %2.12 oranında artırmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Doğrudan Yabancı Yatırım (DYY), Portföy Yatırımı, Yabancı Kredi, Yurtiçi Yatırım, Panel Veri Analizi.

## INTRODUCTION

Developing countries with insufficient domestic savings have struggled for many years to access the low-cost financial resources needed to finance their investments. At the end of the 1980s, the Washington Consensus, which was put forward by the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank, attempted to propose a solution to the capital deficit problem in these countries. It was proposed to encourage the integration of the developing countries with the global capital markets and to finance the new capital stock with foreign funds by implementing capital market liberalization policies and allowing foreign capital to enter the country. Policymakers have taken steps at the national, regional and international level to close the output gap in developing countries and promote long-term development. The measures taken at the legal, political and economic level and the policies implemented, also with the help of the accelerating globalization movements in the 1990s, have led to significant increases in foreign capital inflows to developing countries. Foreign direct investment inflows, which were \$29 billion at the end of 1980, reached \$706 billion as of 2018. (UNCTC, 1991; UNCTAD, 2019). However, there is an ongoing debate as to whether foreign capital flows stimulate domestic investment in these countries.

According to economists and politicians who argue that foreign capital inflows have a positive impact on domestic investments, the ability to benefit from the international financial capital pool offers great benefits to many developing countries. Low capital levels per worker in these countries have long been seen as a factor that keeps the production level low. In this context, net inflow of external resources is thought to increase private savings and help countries achieve higher capital accumulation and growth rates (Borensztein et al., 1998; Grossman and Helpman, 1991). It is also claimed that the increasing levels of financial integration created by foreign capital inflows have reduced the cost of equity in emerging markets through the interaction of four key factors: increased risk-sharing between domestic and foreign investors, reduced financial constraints due to higher foreign

capital inflows, increased liquidity in stock markets and greater adoption of more advanced corporate governance practices by local companies to attract foreign shareholders (Levin and Zervos, 1998; Stulz, 2005). Unrestricted capital flows may offer other advantages, as noted by Feldstein (2000). International capital flows can reduce the risks that capital owners face by providing diversification in lending and investment. Global integration of capital markets can contribute to the dissemination of best corporate governance practices, accounting rules, and legal traditions.

Capital inflows, especially foreign direct investments, can provide significant benefits to both investors and the host country. First, foreign direct investments, especially the form of greenfield, contribute to the new factory and equipment. FDI also improves efficiency by facilitating the transfer of managerial and technological gains. Second, FDI can stimulate new investments through links between companies, beyond the direct increase in capital stock. For example, if multinational companies purchase inputs from domestic suppliers, local companies may be encouraged to make new investments. Portfolio investments made by purchasing stocks or government debt securities and foreign bank loans contribute to the depth and breadth of domestic financial markets. Also, both FDI, portfolio flows and foreign loans may facilitate the financing of domestic investments by lowering interest rates and increasing credit opportunities. Harrison et al. (2004) showed that especially foreign direct investment alleviates the financing constraints of firms in developing countries and this effect is stronger in low-income regions compared to high-income regions. Apart from these direct effects, foreign capital, as proposed by Kose et al. (2009), may have an indirect impact on domestic investment by offering collateral benefits. Even if not used for direct capital formation, foreign loans can be directed to increase or regulate consumption, contributing to the growth of Gross Domestic Product (GDP) during periods of stagnant demand. Furthermore, according to the views supporting the liberalization of international capital flows, cross-border free capital flows allow for the creation of more disciplined macroeconomic policies, reducing the frequency of policy errors and forcing governments of developing countries to improve institutions and improve governance to attract foreign investors.

On the other hand, according to opponents, foreign capital flows will not be successful in encouraging domestic investments. Foreign direct investment, especially in the form of mergers and acquisitions (M&A), will not contribute

directly to the formation of direct capital unless the foreign investor modernizes or expands existing facilities by investing in new technology. Besides, the increase in productivity by multinational enterprises may leave the local competitors out of the market, creating a “crowding-out” effect on domestic investments. This is usually the case if multinational companies use imported inputs or enter sectors that previously dominated by state-owned companies. Foreign portfolio investments are also often accused of disrupting domestic financial markets. The fact that short-term portfolio investments increase the volatility and instability in the markets prevents new investments. Because local companies will be reluctant to expand their capital stocks when they do not expect the steady flow of foreign capital (Stiglitz, 2000; Singh and Weisse, 1998). Recent empirical evidence suggests that, as in the 2008 global financial crisis, foreign capital investors devote a large amount of portfolio investments from developing economies to developed economies during the periods of financial instability. Because of the costly correction of capital stocks, uncertainty about equity valuation caused by a sudden reversal of foreign capital inflows discourages new investments. In addition, the cyclical nature of portfolio investments harms these economies. Rapid and large volume of portfolio flows during economic booms cause serious economic damage, by creating bubbles in real estate and financial asset prices, in developing countries and sudden reversals can overheat exchange rates (Aizenman & Pasricha, 2013).

Empirical studies investigating the effects of foreign capital flows on domestic investment have failed to reach a consensus. The uncertainty of the effects of foreign capital investments has led policymakers to take severe measures against the free entry or exit of capital, especially in times of crisis. However, these measures sometimes cause crises to move faster, leading to permanent damage in an economy. In this context, especially in developing countries that need foreign capital for their growth and development, understanding the effect of foreign capital flows on domestic investment is crucial in terms of determining policies to encourage or restrict foreign capital. Although there are studies conducted with different methods and country samples in the literature, these studies mostly measure the effect of only foreign direct investment on domestic investment. When the composition of foreign investments in developing countries is taken into consideration, it is equally important to understand the impact of portfolio investments and foreign loans on domestic investment. When these empirical studies were examined, it was observed that the number of studies that analyzing

these three different investment types by including them in the same model is limited and these studies have produced different results. Bosworth and Collins (1999), one of the first researchers to investigate the effect of foreign capital on domestic investments taking into account three types of capital flows (FDI, portfolio, foreign loans) found a positive relationship between the foreign capital flows and domestic investment. On the other hand, Fahinde et al. (2015) concluded that foreign investments crowd-out domestic investments.

The inconclusive empirical literature and the ongoing discussions by the economists and policymakers in terms of the effect of foreign capital on domestic investment constitutes the main motivation of this study. By studying three different types of capital flows, this study aims to fill the gap in the literature. Findings of the study are believed to shed light on the policies to be applied to foreign capital flows in developing countries. The following section provides an overview of previous research. Section II includes an econometric analysis and the findings. The conclusions of the research are described in the final section.

## **1. LITERATURE REVIEW**

In this section, empirical findings of the existing literature are presented. Studies are grouped based on the type of foreign capital incorporated in the model. Firstly, findings of the studies that used three types of foreign capital (FDI, portfolio investment, and foreign loan), as in this study, are evaluated. Then, the studies that included FDI or portfolio investments as independent variables are reviewed.

Bosworth and Collins (1999) investigated the relationship between foreign capital flows and domestic investment in 58 countries from East Asia, Sub-Saharan Africa, Middle East, North Africa, and Latin America regions for the period 1978-1995. They applied the Ordinary Least Squares (OLS) method to test the impact of FDI, portfolio investment, and foreign loans. The results of the model revealed that a one unit increase in FDI inflows increases domestic investments by 0.81 units and a one unit increase in foreign loans increases domestic investments by 0.50 units. There was no statistically significant relationship observed between portfolio investments and capital formation. Hecht et al. (2004), using a panel data set from 64 countries, estimated the data for the period 1976-1997 with OLS and Two-Stage Least Squares (TSLS) methods. In the study, FDI was found to

be the most influential type of capital form on domestic investment, with portfolio investments and foreign loans having significant effects on domestic investment as well. Fahinde et al. (2015), using the data of 1996-2011 period examined the crowding-out and crowding-in effects of foreign capital inflows (FDI, official development aid, and migrant remittances) in West African Economic and Monetary Union countries (Benini Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Guinea Bissau, Mali, Niger, Senegal, Togo). Results using the Generalized Moments Method (GMM) showed that FDI and official development aid had a crowding-out effect on domestic investments in both the short and long term. Migrant remittances did not have a significant impact on domestic investments in the member countries.

Mody and Murshid (2005) examined the relationship between capital flows and domestic investment in 60 developing countries for the period 1979-1999 by including FDI, loans and portfolio investments in the model. The first-difference one-step generalized moment estimator developed by Arellano and Bond proved a positive and significant relationship between foreign capital flows and domestic investments. The test results report that a one unit increase in FDI inflows increases domestic investments by 0.72 units, a one unit increase in foreign loans increases domestic investments by 0.61 units, and a one unit increase in portfolio investment inflow increases domestic investments by 0.46 units. In their study, a comparative analysis was also conducted for the 1980s and 90s, and it was observed that FDI and foreign loans were more effective on domestic investments in the 1980s, and this situation was reversed in the 1990s, strengthening the effect of portfolio investments. Shah et al. (2010) examined the effect of foreign capital inflows on domestic investments in Pakistan by using Equation Systems and OLS estimation techniques. The findings of the study conducted with the data of 1990-2010 period showed a one-to-one relationship between foreign direct investments and domestic investments, while the role of portfolio investments and foreign loans in promoting domestic investment found to be insignificant. Amadou (2011) investigated the effects of FDI, portfolio investments and foreign loan on domestic investments in Togo for the 1970-2008 period. Results of the Error Correction Model (ECM) confirmed FDI and foreign loans as the most important channels affecting domestic investments in Togo. According to the analysis results, a one unit increase in FDI inflows increases domestic investments by 1.116 units, while the same amount of credit inflows increase domestic investments by 0.911 units. On the other hand, although the impact of portfolio investments on domestic investments was negative, the effect of this variable was not statistically significant.

In the study conducted by Mileva (2008) by using static and dynamic panel data analysis with the 1995-2005 annual data of 22 transition countries, the effect of capital flows in the form of Foreign Direct Investment (FDI), foreign loans and portfolio investments on gross capital formation was investigated. In the study using the Generalized Moments (GMM) estimator, it was concluded that FDI and foreign loans increased domestic investments while portfolio investments did not have an effect on domestic investments. To test the effect of FDI, portfolio investments, foreign aid, and foreign credit capital flows on GDP growth rate and gross fixed capital formation in India, Ranjan and Kumar (2012) applied the Johansen and Johansen & Julius cointegration tests on 1996:2-2010:1 quarterly data. Findings of the analysis indicated that a one unit increase in capital flows increases gross fixed capital formation by 0.37 units in the long term.

Meurer (2016) assessed the relationship between portfolio flows, GDP, domestic investments and financial variables using the 1995-2009 quarterly data in Brazil. Results of the descriptive statistics, correlation coefficients, and the Granger causality test confirmed a significant and positive relationship between portfolio flows, GDP, and domestic investments. A strong relationship between the real effective exchange rate and portfolio flows was found. The real effective exchange rate has been accepted as a factor that can affect real indicators in the economy by affecting domestic and foreign production costs through portfolio investments.

Colombo et al. (2019) examined the effect of capital inflows on domestic investments using 1996-2015 quarterly data of Brazil. Results of the VARX approach demonstrated a one-way causality relationship from capital flows to domestic investments in the period before the 2008 global crisis. Portfolio flows did not have any real impact on domestic investments in the period following the 2008 global crisis. This may be explained by significant increases in state intervention in the Brazilian economy in the post-crisis period.

Esener et al. (2017) studied the effects of public expenditures, FDI and openness level on the fixed capital formation in the period between 1999-2014 by using static and dynamic panel data analysis. The positive impact of FDI on fixed capital formation has been put forward in the study.

Bulut and oşkun (2015) evaluated the impact of FDI inflows on domestic investments in Turkey. They performed Johansen Cointegration and Granger

causality tests with the quarterly data belongs to the 2012-2014 period. Results of the Error Correction Model have shown that FDI crowded-out domestic investments in the short term, however, this effect was reversed in the long term in favor of domestic investments. Ugwuegbe et al. (2014) analyzed the effect of FDI on capital formation in Nigeria for the period 1986-2012 by using an Ordinary Least Squares (OLS) estimation method. The results of the analysis reports a two-way causality relationship between FDI and gross fixed capital formation.

In a research carried out by Ullah et al. (2014) to investigate the dynamic relationship between domestic investment, FDI, and economic growth in Pakistan for the period 1976-2010, Johansen cointegration test and Toda Yamamoto causality approach were adopted. Results of the analysis established a two-way causality relationship between FDI and domestic investments. Acar et al. (2012) explored the effect of FDI on domestic investments with the data of 1980-2008 period belonging to 13 Middle East and North African countries (Seven oil-rich and six oil-poor) by using panel data analysis. The results of the GMM estimator found that FDI reduced domestic investments, causing a crowding-out effect. Massoud (2013) conducted a time series analysis to examine the effect of FDI on capital formation in Egypt between 1977-2011. Using a Least Squares method, that study found that FDI did not increase domestic investments. Megbowon et al. (2016) studied the relationship between FDI and capital formation in South Africa with data from 1980-2014. No causality relationship was found between the variables.

## **2. ECONOMETRIC ANALYSIS**

### **2.1. Data Set, Variables, Methodology**

In line with the purpose of this study, different types of capital flows included in the model as independent variables. In the sixth edition of the Balance of Payments Manual (BPM6), IMF (2009) distinguished among three types of capital flows: FDI, portfolio investment (including bonds), and other financial flows (primarily bank loans). Although, current transfers such as foreign aids and migrant remittances have also been considered as capital flows in a few studies, they appear in the current account of the balance of payments and therefore, not included in this model.



This dataset covers 392 observations between 1990-2017 for the series of gross fixed capital formation (GFC), foreign direct investment (FDI), economic growth (GDP), portfolio investment (PRF) and loans (LNS) and was compiled from the World Bank database for 14 countries.<sup>2</sup> Gross fixed capital formation (% of GDP) measures the domestic investment in the model. It is defined as the acquisition of produced assets (including purchases of second-hand assets), including the production of such assets by producers for their own use, minus disposals. Foreign direct investment shows the net inflows of investment to acquire a lasting management interest (10 percent or more of voting stock) in an enterprise operating in an economy other than that of the investor, and is divided by GDP. Economic growth represented by the GDP growth (annual %) is included as a control variable as it affects the domestic investment through accelerating demand. Annual percentage growth rate of GDP at market prices based on constant local currency. Portfolio investment (PRF) variable is the sum of equity securities including shares, stocks, depository receipts, and direct purchases of shares in local stock markets by foreign investors and cross-border public and publicly guaranteed and private nonguaranteed bond issues. Loans (LNS) variable include public and publicly guaranteed commercial bank loans from private banks and other private financial institutions, nonguaranteed long-term commercial bank loans from private banks and other private financial institutions, and public and publicly guaranteed debt from private creditors (The World Bank, 2018).

The reason for choosing this country set as a sample is twofold. These countries have seen large inflows of foreign capital over the last three decades. Selection criteria was also based on the economic similarities of these countries in terms of growth rates and foreign capital dependency to survive the economic growth levels. The panel data analysis was conducted using STATA program.

In the outset of the metric analysis, primarily functional and statistical models will be formed. Because of the critical importance in the selection of proper methods in analyses of the long-term and the short-term, the stationarity of the series, correlation between the units and heterogeneity of the parameters will be examined. Accordingly, the long-term and short-term test method will be determined and the relationships between the series will be revealed.

---

2 These countries are Bangladesh, Brazil, Botswana, China, India, Indonesia, Mexico, Morocco, Pakistan, Peru, Philippines, Thailand, South Africa, and Turkey.

## 2.2. Model

Eq.(1) is the functional form of the model that will be examined. In the model, GFC is the predicted variable that shows gross fixed capital formation (% of GDP), while FDI-foreign direct investment (% of GDP), GDP-economic growth (annual %), PRF-Portfolio+Bonds (% of GDP) and LNS-loans (% of GDP) are the predictor variables.

$$GFC = f(FDI, GDP, PRF, LNS) \quad (1)$$

- GFC : Gross fixed capital formation (% of GDP)
- FDI : Foreign direct investment, net inflows (% of GDP)
- GDP : GDP growth (annual %)
- PRF : Equity+Bonds (% of GDP)
- LNS : Loans (% of GDP)

$$GFC_{it} = \alpha + \beta_1 FDI_{it} + \beta_2 GDP_{it} + \beta_3 PRF_{it} + \beta_4 LNS_{it} + u_{it} \quad (2)$$

Eq.(2) is the statistical expression of the model. In this model  $\alpha$  represents the "constant term", while  $\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$  are the coefficients that predict the relations between the dependent variable and relevant independent variable.  $i$  denotes the countries and  $t$  time periods (1990...2017) and  $u_{it}$  refers to the error term.

By considering the lagged values of the series, the VAR model can be expressed as dynamic equations seen in equation system from Eq. (3) to Eq.(7):

$$dGFC_t = \alpha_1 + \sum_{l=1}^n \beta_{1l} dGFC_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{2l} dFDI_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{3l} dGDP_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{4l} dPRF_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{5l} dLNS_{t-l} + u_{1t} \quad (3)$$

$$dFDI_t = \alpha_2 + \sum_{l=1}^n \beta_{6l} dFDI_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{7l} dGFC_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{8l} dGDP_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{9l} dPRF_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{10l} dLNS_{t-l} + u_{2t} \quad (4)$$

$$dGDP_t = \alpha_3 + \sum_{l=1}^n \beta_{11l} dGDP_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{12l} dFDI_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{13l} dGFC_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{14l} dPRF_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{15l} dLNS_{t-l} + u_{3t} \quad (5)$$

$$dPRF_t = \alpha_4 + \sum_{l=1}^n \beta_{16l} dPRF_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{17l} dGFC_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{18l} dFDI_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{19l} dGDP_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{20l} dLNS_{t-l} + u_{4t} \quad (6)$$

$$dLNS_t = \alpha_5 + \sum_{l=1}^n \beta_{17l} dLNS_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{18l} dGFC_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{19l} dFDI_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{20l} dGDP_{t-l} + \sum_{l=1}^n \beta_{21l} dPRF_{t-l} + u_{5t} \quad (7)$$

## 2.3. Application and Findings

Before estimating the model, descriptive statistics of the variables are reported in Table1 and the pairwise correlation between the variables are presented in Table 2.

**Table 1: Descriptive Statistics**

| Variables | Obs | Mean     | Std. Dev. | Min       | Max      |
|-----------|-----|----------|-----------|-----------|----------|
| GFC       | 392 | 24.58093 | 6.746279  | 12.52063  | 45.51477 |
| FDI       | 392 | 1.949401 | 1.650054  | -6.89768  | 8.93102  |
| GDP       | 392 | 4.589065 | 3.512596  | -13.12673 | 14.23139 |
| PRF       | 392 | 5.93e+09 | 1.33e+10  | -1.33e+10 | 1.16e+11 |
| LNS       | 392 | 2.81e+09 | 8.64e+09  | -2.22e+10 | 6.76e+10 |

Table 1 shows the mean, standard deviation, minimum and maximum value of the variables that will be used in the model.

**Table 2: Pearson's Correlation Coefficient**

|     | GFC    | FDI    | GDP    | PRF    | LNS    |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|
| GFC | 1.0000 |        |        |        |        |
| FDI | 0.2364 | 1.0000 |        |        |        |
| GDP | 0.4328 | 0.1747 | 1.0000 |        |        |
| PRF | 0.3197 | 0.1002 | 0.1347 | 1.0000 |        |
| LNS | 0.2130 | 0.1601 | 0.0924 | 0.3566 | 1.0000 |

The correlation analysis aims to determine whether a precise linear relationship exists between the variables to avoid taking the both regressors in the same model. Therefore, it should be revised whether there is a correlation statistic with a value of 0.80 and above. As it is seen in Table 2, the highest correlation statistic is 0.43 between GDP and GFC. Hence, the regressors do not have precise linear representations of each other.

Stationarity of the series, or in another words the integration levels of the series, are crucial to define the proper causality method. However, to define the right unit root test method for the stationarity analysis, the cross-sectional dependency, the correlation between the units should be examined. In case of non-existence of correlation between the units, the appropriate method should be "one of the first-generation panel unit root tests, otherwise one of the second-generation should be chosen" (Erkisi & Ceyhan: 89).

### **Cross Dependence Analysis**

To examine the existence of correlation between the units "Pesaran 2004 Test" was employed and the results are reported in Table 3.

**Table 3: Pesaran's CD-Test**

| Variables | CD-test | p-value | Corr  | Abs(corr) |
|-----------|---------|---------|-------|-----------|
| GFC       | 8.98    | 0.000   | 0.178 | 0.411     |
| FDI       | 10.43   | 0.000   | 0.207 | 0.268     |
| GDP       | 8.21    | 0.000   | 0.163 | 0.214     |
| PRF       | 18.77   | 0.000   | 0.372 | 0.381     |
| LNS       | 12.76   | 0.000   | 0.253 | 0.312     |

The cross-section dependence is tested "under the null hypothesis of cross-section independence". The p-values of all series are lower than 0.05 the significance level and hence  $H_0$  is rejected. The outcomes of Pesaran 2004 CD-Test indicated the existence of cross- section dependence. Consequently, one of the second-generation unit root tests will be employed to investigate the stationarity of the series.

### Stationarity Analysis

In order to reduce the effect of correlation between the units, Im, Pesaran, and Shin (IPS) Panel Unit Root Test, which allows the autoregressive parameter to be heterogeneous, is employed to the series taken from the cross-section averages. The outcomes of the IPS Test are reported in Table 4.

**Table 4: IPS Unit Root Test**

| Variables | W-t-bar Statistic | p- value |
|-----------|-------------------|----------|
| GFC       | 2.4025*           | 0.0081   |
| FDI       | 5.6042*           | 0.0000   |
| GDP       | -12.8612*         | 0.0000   |
| PRF       | -3.3408*          | 0.0004   |
| LNS       | 5.2217*           | 0.0000   |

The outcomes of Table 4 revealed that all the series are stationary at level or in another word the integration order is  $I(0)$  because of the all p-values belong to the series are lower than 0.05.

### Heterogeneity Analysis

Testing the heterogeneity of the parameters should be examined to define the proper causality analysis method. In case of existence of heterogeneity of the parameters, one of the heterogeneous panel data analysis method should be chosen, otherwise homogenous panel data ought to be employed. Swamy S Test was conducted to define the heterogeneity and the results are reported in Table 5.

**Table 5: Heterogeneity Test**

| Reg. | $\chi^2$ (65) | Prob > $\chi^2$ |
|------|---------------|-----------------|
|      | 1014.58       | 0.0000          |

The heterogeneity was tested under the null hypothesis of parameters are homogenous. Prob >  $\chi^2$  is lower than 0.05, therefore, H0 is rejected and results confirmed that the parameters are heterogeneous.

### Optimal Lag Length Value

It is important to determine the appropriate lag length before proceeding to the analysis of long-term and short-term relationships to achieve accurate results. Hansen J Test was used to determine the appropriate lag length. The results are reported in Table 6.

**Table 6: Optimal Lag Length Test**

| lag | CD        | J        | J p-value | MBIC      | MAIC      | MQIC      |
|-----|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1   | .9900558  | 91.99293 | .7035229  | -460.95   | -108.0071 | -250.024  |
| 2   | .7447326  | 53.49032 | .9715146  | -361.2169 | -96.50968 | -203.0224 |
| 3   | -.4577345 | 16.38874 | .9999982  | 260.0827  | -83.61126 | -154.6197 |
| 4   | -2.054276 | 5.607277 | .9999824  | -132.6285 | -44.39272 | -79.89695 |

Table 6 shows the results of the Hansen J statistic (J) and probability value (J p-value), Bayesian information criterion (MBIC), Akaike information criterion (MAIC) and Hannan Quinn information criterion values for 4 lag-lengths. When Hansen J statistics and probability values are examined, it is seen that “the null of the over identification restrictions are valid (J = 0)”, is accepted for all lag-length values. It means that the instrumental variables are valid for all lag values. Therefore, “instrument set is appropriate”. When the results of information criterions revised, the MBIC value is minimum at first lag, while the MAIC and MQIC are minimum at second lag. According to the results, the appropriate lag length was determined as 1 because MAIC and MQIC indicated that the appropriate lag-length is 2.

### Short-Term Causality Analysis

In the short-term causality analysis between the series, Dumitrescu and Hurlin (2012) Granger Panel Causality Test, which takes into account the heterogeneity, is employed and the outcomes are shown in Table 7.

**Table 7: VAR Panel Causality Test Results**

| H <sub>0</sub> :       | W-bar Stat. | Z-bar Stat. (p-value) | Z-bar tilde (p-value) |
|------------------------|-------------|-----------------------|-----------------------|
| GDP $\nRightarrow$ GFC | 8.0899*     | 18.7580 (0.0000)      | 15.8287 (0.0000)      |
| GFC $\nRightarrow$ GDP | 3.1978*     | 5.8148 (0.0000)       | 4.7649 (0.0000)       |
| FDI $\nRightarrow$ GFC | 1.9801**    | 2.5930 (0.0095)       | 2.0109 (0.0443)       |
| GFC $\nRightarrow$ FDI | 2.7737*     | 4.6928 (0.0000)       | 3.8057 (0.0001)       |
| PRF $\nRightarrow$ GFC | 3.0893*     | 5.5277 (0.0000)       | 4.5195 (0.000)        |
| GFC $\nRightarrow$ PRF | 1.0973      | 0.2575 (0.7968)       | 0.0145 (0.9884)       |
| LNS $\nRightarrow$ GFC | 9.0290*     | 2.0290 (0.0002)       | 0.6758 (0.0047)       |
| GFC $\nRightarrow$ LNS | 2.2596*     | 3.3325 (0.0009)       | 2.6430 (0.0082)       |

**Note:** “\* and \*\* indicate the granger causality at %1 and 5% significance level respectively”.

( $\nRightarrow$ ) refers “does not Granger-cause”

Table 7, which shows the outcomes of Dumitrescu and Hurlin (2012) Granger Panel Causality Test revealed that:

GDP is the granger cause of GFC.

GFC is the granger-cause of GDP

FDI is the granger-cause of GFC

GFC is the granger-cause of FDI

PRF is the granger-cause of GFC

GFC is not the granger cause of PRF

LNS is the granger cause of GFC

GFC is the granger-cause of LNS

Consequently, there is a unidirectional causality from PRF to GFC and bidirectional causality between GFC and GDP; GFC and FDI; GFC and LNS The results of the short-term analysis are presented in Table 8.

**Table 8. Short-term Relationships**

| Variable | direction         | Variable |
|----------|-------------------|----------|
| GFC      | $\leftrightarrow$ | GDP      |
| GFC      | $\leftrightarrow$ | FDI      |
| GFC      | $\leftarrow$      | PRF      |
| GFC      | $\leftrightarrow$ | LNS      |



### Long-term Analysis

The long-term relationship between the series will be investigated with the help of the Dynamic Ordinary Least Squares Mean Group (DOLSMG) estimator, which considers the heterogeneity of the parameters. However, before employing the DOLSMG Estimator, Pedroni's (2001) Cointegration Test will be performed to reveal the existence of long-term relationships.

**Table 9: Outcomes of Pedroni's Cointegration Test**

| Test Stats. | Panel    | Group  |
|-------------|----------|--------|
| v           | -2.073** |        |
| rho         | 1.98**   | 3.278* |
| t           | .5461    | 1.396  |
| adf         | 2.096**  | 3.905* |

Note: "\*" and "\*\*" indicate that the statistics are significant at %1 and %5 significance level respectively".

Table 9 includes v, rho, t and ADF test statistics for both panel and group. The cointegration relationship is tested "under the null hypothesis of no cointegration". By considering the outcomes of Adf, rho and v test statistics, H0 is rejected and it is concluded that there is a cointegration relationship between the series. Because of Pedroni Cointegration test result was confirmed a long-term relationship, DOLSMG Estimator can be employed to produce further detail. Hence, the outcomes of DOLSMG are reported in Table 10.

**Table 10: DOLSMG Estimator Outcomes**

| Variables | Beta     | t-stat |
|-----------|----------|--------|
| FDI_td    | -.5852   | 2.652  |
| GDP_td    | .4533    | 3.301  |
| PRF_td    | 1.68e-10 | 10.34  |
| LNS_td    | 2.12e-10 | 2.679  |

Note: "t-statistic table value ( $\alpha = 0.05$ ) is 1,96."

The long-term parameters are estimated by converting variables by taking cross-section averages with the help of DOLSMG Estimator. The values of beta show the long-term parameters of the variables. The values of all t-statistics are higher than 1.96, therefore statistically significant at the 0.05 significance level.

Accordingly, the long-term relationships between the variables are as follows. A one percent rise in FDI decreases GFC by 0.59 percent, a one percent rise in GDP increases GFC by 0.45 percent, a one percent rise in PRF increases GFC by 1,68 percent, and a one percent rise in LNS boosts GFC by 2.12 percent.

### Diagnostic Tests

In order to control the stability of the model Multicollinearity Test, Heteroscedasticity Test, Normality Test, and Omitted Variable Test were conducted under the below titles.

#### a) Multicollinearity Test

Estimation of the "Variance Inflation Factors" of the independent variables of the model are reported in Table 11 in order to reveal if there are any multicollinearity problems.

**Table 11: Variance Inflation Factor Test Outcomes**

| Variables | VIF  | 1/VIF    |
|-----------|------|----------|
| FDI       | 1.16 | 0.864236 |
| GDP       | 1.04 | 0.959662 |
| PRF       | 1.10 | 0.910904 |
| LNS       | 1.04 | 0.958872 |
| Mean VIF  | 1.08 |          |

Table 11 includes the calculated VIF values of the variables. Because of all the VIF values, which belong to FDI, GDP, PRF and LNS, are below than 5, it is concluded that there are no multicollinearity problems in the model.

#### b) Heteroscedasticity Test

"Under the null hypothesis of constant variance" the model was tested by employing Breusch-Pagan / Cook-Weisberg Heteroscedasticity Test and the outcomes are presented in Table 12.

**Table 12: Breusch-Pagan / Cook-Weisberg Heteroscedasticity Test Outcomes**

|                                      | Chi2 | Prob > chi2 |
|--------------------------------------|------|-------------|
| "H <sub>0</sub> : Constant variance" | 0.39 | 0.5310      |

Table 12 shows the chi2 and probability values. It is seen that the probability value is 0.5310 and higher than 0.05 significance level, therefore the null hypothesis is accepted and concluded that there is no heteroscedasticity problem in the model.



### c) Normality Test

It is needed to test if the residuals are normally distributed. For this purpose, "Under the null hypothesis of normality", a Skewness & Kurtosis Normality test was used and the outcomes are presented in Table 13.

**Table 13: Skewness & Kurtosis Normality Test Outcomes**

| Variable | Obs | Pr(Skewness) | Pr(Kurtosis) | -----joint-----<br>adj chi2(2) | Prob>chi2 |
|----------|-----|--------------|--------------|--------------------------------|-----------|
| residual | 392 | 0.5177       | 0.6652       | 0.61                           | 0.7363    |

Table 13 includes the probability values of Skewness and Kurtosis, chi2 and probability value of chi2. As the probability value of chi2 is significantly higher than 0.05 significance level, the null hypothesis of normality is supported and it can be concluded that the residuals are normally distributed.

### d) Powers of the fitted values of GFC

Under the null hypothesis, the model may have omitted variables. Ramsey's Regression Specification Error Test (RESET) was employed to reveal if there are any "omitted variables" in the model and the outcomes are reported in Table 14.

**Table 14: Ramsey Reset Test Outcomes**

|   | F Stat. | Prob > chi2 |
|---|---------|-------------|
| "H <sub>0</sub> : model has no omitted variables" | 2.09    | 0.1017      |

Table 14 shows the F Statistic and Probability value of chi2. The probability value is 0.1017 and higher than 0.05 significance level. Therefore, the null hypothesis is not rejected, and it is concluded that there are no omitted variables. The diagnostic tests indicate that the model is stable.

## CONCLUSION

The formation of fixed capital is of great importance in terms of reducing the gap between developing and developed countries. Fixed capital investments can increase a country's income level and to prepare a foundation for future economic growth and development. Therefore, theoretical and empirical studies on the formation of fixed capital are frequently encountered in the literature. Developing countries, which liberalized capital accounts in the early 1990s, have been able to attract high volumes of foreign capital inflows in the form of FDI, portfolio investment and loans over the last three decades. However, whether these foreign capital flows have a significant impact on investments is still a matter of discussion among academics and policymakers. Therefore, in an attempt to contribute to this

body of knowledge, this study investigates the relationship between foreign capital and domestic capital investment in developing countries. The set of developing nations included in this research is Bangladesh, Brazil, Botswana, China, India, Indonesia, Mexico, Morocco, Pakistan, Peru, Philippines, South Africa, Thailand, and Turkey over a period of almost 30 years.

For this study the relationships were modeled empirically using statistical analysis and VAR models. Pesaran's (2004) CD test was applied to examine the existence of a correlation between the units. Subsequently, as implied by the test results, a second-generation unit root test IPS was performed to evaluate stationarity of the series. To access the proper causality test method, a Swamy S test was conducted followed by Dumitrescu and Hurlin (2012) Granger Panel Causality Test since heterogeneity was detected between the series. The short-term test results found a unidirectional causal relationship running from portfolio investment to domestic investment, and a bidirectional causal relationship between domestic investment and GDP, domestic investment and foreign loans. Long-term relationships were estimated by employing Pedroni's cointegration test. As long-term relationships were observed, the DOLSMG estimator was performed to obtain these results. The test results confirmed that a one percent rise in FDI decreases GFC by 0.59 percent, a one percent rise in GDP increases GFC by 0.45 percent, a one percent rise in PRF increases GFC by 1.68 percent, a one percent rise in LNS boosts GFC by 2.12 percent in the long-term in selected developing countries.

The results of the econometric analysis can be interpreted as follows. Foreign direct investment inflows show a crowding-out impact on domestic investment in selected developing countries. Displacement of domestic investment by the foreign investors can be explained by the large share of Merger & Acquisition type of FDI in these countries. Another possible reason for the exit of domestic investors might be due to their inability to compete with the technological level of the foreign companies. Government incentives given to foreign investors might have also played a role in the crowding-out impact of FDI.

On the other hand, the positive impact of portfolio inflows and foreign loans in financing capital formation in these countries are significantly high. Contribution of these short-term flows to domestic investment is noteworthy. However, considering the volatile nature of these flows, it becomes more important to develop economic policies and ensure a stable economic atmosphere to secure foreign capital for the long term. The results of this study demonstrate the importance of implementing economic policies that encourages foreign direct investment, but at the same time ensuring its positive interaction with domestic investment.

## REFERENCES

- Acar, Sevil, Eris, Bilge & Tekce, Mahmut (2012), "The Effect of Foreign Direct Investment on Domestic Investment: Evidence from MENA Countries", European Trade Study Group (ETSG) 14th Annual Conference, September, Leuven.
- Aizenman, Joshua & Pasricha, Gurnain Kaur (2013), "Why Do Emerging Markets Liberalize Capital Outflow Controls? Fiscal versus Net Capital Flow Concerns", *Journal of International Money and Finance*, 39(C): 28-64.
- Amadou, Akilou (2011), "The Effect of Foreign Capital on Domestic Investment in Togo", *International Journal of Economics and Finance*, 3(5): 223-226.
- Borensztein, Eduardo, De Gregorio, Jose & Lee, Jong-Wha (1998), "How Does Foreign Direct Investment Affect Growth? ", *Journal of International Economics*, 45(1): 155-135.
- Bosworth, Barry P. & Collins, Susan M. (1999), "Capital Flows to Developing Economies: Implications for Saving and Investment", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 143-180.
- Bulut, Erol & Coşkun, Çağrı (2015), "Effects of Foreign Direct Investments on the Domestic Investments: Turkish Case", *Niğde University Faculty of Economics and Administrative Sciences Journal*, 8(4): 1-27.
- Colombo, Jefferson A., Loncan, Tiago R. & Joao, F. Caldeira (2019), "Do Foreign Portfolio Capital Flows Affect Domestic Investment? Evidence from Brazil", *International Journal of Finance and Economic*, 24(2): 855-883.
- Dumitrescu, Elena-Ivona & Hurlin, Christophe (2012), "Testing for Granger Non-causality in Heterogeneous Panels", *Economic Modelling*, 29(4):1450-1460.
- Esener, Selçuk Çağrı, Darıcı, Burak & Karadağ, Yaprak (2017), "The Effects of Public Expenditure, Foreign Direct Investment and Openness on Fixed Capital Formation", 2nd Mediterranean International Congress on Social Sciences (MECAS II), 553-570.
- Erkisi, Kemal & Ceyhan, Turgay (2019), "Trade Liberalization and Economic Growth: A Panel Data Analysis for Transition Economies in Europe", *Journal of Economic, Finance and Accounting*, 6(2): 82-94.

- Fahinde, Charles, Abodohou, Alexis, Mohiuddin, Muhammad & Su, Zhan (2015), "External Financial Inflows and Domestic Investment in the Economies of WAEMU: Crowding-out versus Crowding-in Effects", *The Journal of Developing Areas*, 49(3): 229-248.
- Feldstein, Martin (2000), "Aspects of Global Economic Integration: Outlook for the Future", NBER Working Papers, No. 7899.
- Grossman, Gene M. & Helpman, Elhanan (1991), "Investor Diversification and International Equity Markets", *American Economic Review*, 81(2): 222-226.
- Harrison, Ann E., Love, Inessa & McMillan, Margaret S. (2004), "Global Capital Flows and Financing Constraints", *Journal of Development Economics*, 75: 269-301.
- Hecht, Yoel, Razin, Assaf & Shinar, Nitsan Gat (2004), "Interactions between Capital Inflows and Domestic Investment: International Panel Data", *Israel Economic Review*, 2(2): 1-14.
- International Monetary Fund (IMF) (2009), *Balance of Payments and International Investment Position Manual, Sixth Edition (BPM6)*.
- Kose, M. Ayhan, Prasad, Eswar, Rogoff, Kenneth & Wei, Shang-Jin (2009), "Financial Globalization: A Reappraisal", *IMF Staff Papers*, 56(1): 8-62.
- Levine, Ross & Zervos, Sara (1998), "Capital Control Liberalization and Stock Market Development", *World Development*, 26(7): 1169-1183.
- Massoud, Ali (2013), "Understanding the Behavior of FDI and Its Role in Capital Formation in Egypt", *Commercial Studies*, 53: 1-27.
- Megbowon, Ebenzer Toyin, Ngarava, Saul & Mushunje, Abby (2016), "Foreign Direct Investment Inflow, Capital Formation and Employment in South Africa: A Time Series Analysis", *International Journal of Economics and Finance Studies*, 8(2): 175-189.
- Meurer, Roberto (2016), "Portfolio Investment Flows, GDP, and Investment in Brazil", *International Journal of Economics and Finance*, 8(12): 1-9.
- Mileva, Elitza (2008), "The Impact of Capital Flows on Domestic Investment in Transition Economies", *European Central Bank Working Paper Series*, No. 871.

- Mody, Ashoka & Murshid, Antu Panini (2005), "Growing Up with Capital Flows", *Journal of International Economics*, 65(1): 249-266.
- Pedroni, Peter (2001). "Purchasing Power Parity Tests in Cointegrated Panels", *The Review of Economics and Statistics*, 83: 727-731.
- Pesaran, M. Hashem (2004). "General Diagnostic Tests for Cross Section Dependence in Panels", *IZA Discussion Paper*, 1240.
- Ranjan, Rajiv & Kumar, Sunil (2012), "An Empirical Investigation of the Impact of Capital Inflows on Domestic Investment in India", *Indian Economic Review*, 47(1): 15-32.
- Shah, Syed Hasanat, Hasnat, Hafsa & Li, Junjlang (2010), "Does Foreign Capital Inflows Really Stimulate Domestic Investment: A Case Study of Pakistan", *Munich Personal RePEc Archive*, MPRA Paper No. 35737.
- Singh, Ajit & Weisse, Bruce A. (1998), "Emerging Stock Markets, Portfolio Capital Flows and Long-term Economic Growth: Micro and Macroeconomic Perspectives", *World Development*, 26(4): 607-622.
- Stiglitz, Joseph E. (2000), "Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability", *World Development*, 28(6): 1075-1086.
- Stulz, Rene M. (2005), "The Limits of Financial Globalization", *Journal of Finance*, 60(4), 1595-1638.
- The World Bank (2018), *World Development Indicators*. Washington, D.C.: The World Bank. <https://datacatalog.worldbank.org>
- Ugwuegbe, Sebastine Ugochukwu, Modebe, Nwanneka Judith & Onyeonu, Edith (2014), "The Impact of Foreign Direct Investment on Capital Formation in Nigeria: A Co-integration Approach", *International Journal of Economics, Finance and Management Sciences*, 2(2): 188-196.
- Ullah, Irfan, Shah, Mahmood & Khan, Farid Ullah (2014), "Domestic Investment, Foreign Direct Investment, and Economic Growth Nexus: A Case of Pakistan", *Hindawi Publishing Corporation Economics Research International*, 1-5.
- UNCTAD (2019), *World Investment Report 2019: Special Economic Zones*, United Nations Publications, New York.
- UNCTC (1991), *World Investment Report 1991: The Triad in Foreign Direct Investment*, United Nation Publications: New York.



# **YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER**

- **23. INTOSAI Kongresi ve Moskova Deklarasyonu**





## 23. INTOSAI KONGRESİ VE MOSKOVA DEKLARASYONU

**Setenay KÖKSAL \***

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI)'nin üç yılda bir yapılan kongresi INCOSAI'nin yirmi üçüncüsü, 23-28 Eylül 2019 tarihlerinde Rusya Federasyonu'nun başkenti Moskova'da, 168 Yüksek Denetim Kurumunun (Sayıştayın) yanı sıra Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Uluslararası İç Denetçiler Teşkilatı (IIA) ve Alman Uluslararası İşbirliği Derneği (GIZ) gibi uluslararası kuruluşlardan 650'den fazla temsilcinin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

Uluslararası denetim dünyasının en önemli etkinliklerinden biri olan Kongre için temalar "Kamu Yönetiminin Gelişimi için Bilgi Teknolojileri" ve "Yüksek Denetim Kurumlarının Ulusal Öncelik ve Hedeflere Ulaşmadaki Rolü" olarak belirlenmiş olup; bu temalarla bağlantılı olarak çeşitli uzmanların katılımıyla "Makro Denetim: Küresel Ekonomi ve Uluslararası Kalkınma İçin Stratejik Zorluklar" ve "Büyük Bozulma Çağında Sürdürülebilir Gelişme: Teknoloji ve Kamu Yönetimi Araçları Hükümetlere Hangi Çözümleri Sağlayabilir?" konularında paneller düzenlenmiştir.

INTOSAI Stratejik Amaç Komitelerinin toplantıları ile 72 ve 73'üncü Yönetim Kurulu toplantılarının, Yargı Yetkisi Bulunan Sayıştaylar Forumu toplantısının ve Bölgesel Organizasyonların, INTOSAI Geliştirme Girişimi (INTOSAI Development Initiative - IDI), Uluslararası Kamu Denetimi Dergisinin (International Journal of Government Auditing - IJGA) ve Stratejik Amaç Komitelerinin rapor sunumlarının yer aldığı Kongrede INTOSAI başkanlığı görevi de el değiştirmiştir. 2016-2019 yılları arasında INTOSAI başkanlığını yürüten Birleşik Arap Emirlikleri Sayıştayı bu görevi 2022 yılına kadar Rusya Federasyonu Sayıştayına devretmiştir.

Genel Kurul Toplantılarına ve belirlenmiş temalarla ilgili toplantılara ek olarak, yan etkinlikler kapsamında Yüksek Denetim Kurumlarının (YDK'ların) sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmadaki rolü, cinsiyet eşitliği ve yolsuzlukla mücadele konularında üç toplantı düzenlenmiştir.

Genel Sekreteryanın başkanlık ettiği sürdürülebilir kalkınma hedeflerine (SKH) ilişkin toplantıda, INTOSAI Genel Sekreteri, söz konusu hedeflere ilişkin uygulamaların izlenmesi ile ilgili olarak YDK'lar tarafından yürütülen faaliyetler hakkında bir rapor sunmuştur. Buna göre, halihazırda 100'den fazla YDK tarafından

\* Sayıştay Uzman Denetçisi

SKH ile ilgili denetimler gerçekleştirilmiş ve YDK'ları bu konuda desteklemek amacıyla çok sayıda çerçeve ve kılavuz hazırlanmıştır. IDI ayrıca, büyük ilgi çeken bir "SKH Denetim Modeli" sunmuştur. Genel Sekreteryaya, katılımcılara, SKH ile ilgili tüm faaliyetler ve konuyla ilgili INTOSAI içindeki girişimler hakkında bir bilgi merkezi görevi göreceğini bildirmiştir.

Toplumsal cinsiyet eşitliği konulu toplantıda katılımcılar; bu konunun INTOSAI 2023-2028 Stratejik Planına dahil edilmesi, YDK'ların bu konuda emsal oluşturmaları, "kadın başkanlar ağı"nın oluşturulması ve YDK'larda daha fazla kadın başkan olması gerekliliği gibi somut teklifler sunmuşlardır.

Yolsuzlukla mücadeleye ilişkin toplantıda ise müzakereler, INTOSAI ve üye YDK'lar ile UNODC arasında yapılan yeni mutabakat zaptı hükümleri çerçevesinde alınması gereken önlemlere odaklanmıştır.

### **Kongrede Alınan Kararalar**

Genel Kurul Toplantılarında INTOSAI ve üye YDK'lar için ileriye dönük olarak aşağıdaki kararlar alınmıştır:

- Meksika Deklarasyonunun gözden geçirilmiş versiyonu olan INTOSAI P-10'un onaylanması,
- YDK'ların Yargı Faaliyetlerinin İlkelerine ilişkin INTOSAI P-50'nin kabul edilmesi,
- Bilgi Sistemlerinin Denetimine İlişkin Rehberin (GUID 5100'ün) onaylanması,
- Temel Ulusal Göstergelerin Geliştirilmesi ve Kullanımı ile İlgili Denetim Rehberinin (GUID 5290'ın) onaylanması,
- INTOSAI Performans ve Hesap Verebilirlik Raporu'nun (PAR) 2017-2019 onaylanması,
- Mesleki Standartlar Komitesinin standart belirleme sürecinde iletişimi ve diyalogu geliştirme taahhüdünün, çerçevenin pratikte uygulanmasının ve INTOSAI standartları irtibat görevlileri (ISLO) ağının tanınmasının kayda geçirilmesi,
- SAI PMF Uygulama Stratejisinin 2020-2022 için onaylanması,
- "Bir YDK'da Denetçilerin Mesleki Gelişimi için Yolların Geliştirilmesi" rehberinin kabul edilmesi,

- “INTOSAI Bilim ve Teknolojinin Denetime Etkisi Çalışma Grubu (WGISTA)’nun (Başkan BAE Sayıştayı, Başkan Yardımcısı ABD Sayıştayı) oluşumunun kayda geçirilmesi,
- Finlandiya Sayıştayının 2020–2022 dönemi için Çevre Denetimi Çalışma Grubu (WGEA)’nun başkanlığını üstlenmesi,
- Filipinler Sayıştayının 2017’de üstlendiği “Kamu Borçları Çalışma Grubu (WGPD)’nun başkanlığına devam etmesi,
- “Program Değerlendirme Çalışma Grubu”nun isminin “Kamu Politikaları ve Programlarının Değerlendirilmesine İlişkin Çalışma Grubu (WGEPP)” olarak değiştirilmesi,
- “Temel Ulusal Göstergeler Çalışma Grubu”nun isminin “SKH’ler ve Temel Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri Çalışma Grubu (WGSDG\_KSDI)” olarak değiştirilmesi,
- Esaslara uygun süreç dışında geliştirilen resmi INTOSAI belgeleri için PSC, CBC ve KSC tarafından ortaklaşa geliştirilen Kalite Güvence Belgesi, Kalite Güvence Prosedürü ve Kalite Güvence Sertifikalarının dikkate alınması,
- INTOSAI 2020–2022 Bütçesinin onaylanması,
- Yönetim Kurulunun yeni üyelerinin onaylanması.

### **INTOSAI Yönetim ve Denetim Kurulunun Yeni Üyeleri**

Kongrede onaylanan INTOSAI Yönetim Kurulunun yeni üyeleri şunlardır:

- 2020–2022 yılları arasında Yönetim Kurulu Birinci Başkan Yardımcısı ve Kongrenin ev sahipliğini yapacağı 2022’den 2031 yılına kadar Kongre Yönetim Kurulu üyesi olarak Brezilya Sayıştayı,
- Mali ve İdari Komite Başkanı ve Yönetim Kurulu İkinci Başkan Yardımcısı olarak Suudi Arabistan Sayıştayı,
- 2025 yılına kadar Uluslararası Kamu Denetimi Dergisi’nin başkanı olarak Amerika Birleşik Devletleri Sayıştayı
- 2025 yılına kadar IDI’ın başkanı olarak Norveç Sayıştayı,
- 2025 yılına kadar AFROSAL’nin temsilcisi olarak Cezayir Sayıştayı,
- 2025 yılına kadar AFROSAL’nin temsilcisi olarak Namibya Sayıştayı,

- 2025 yılına kadar ASOSAI'nin temsilcisi olarak Japonya Sayıştayı,
- 2025 yılına kadar ASOSAI'nin temsilcisi olarak Tayland Sayıştayı,
- 2025 yılına kadar EUROSAL'nin temsilcisi olarak Polonya Sayıştayı,
- 2025 yılına kadar EUROSAL'nin temsilcisi olarak Portekiz Sayıştayı.

2020–2022 denetim dönemi için INTOSAI dış denetçisi olarak da Jamaika ve Litvanya Sayıştayları seçilmiştir.

### **Moskova Deklarasyonu**

XXIII INCOSAI'nin sonuç belgesi Moskova Deklarasyonu'dur. Buna göre;

“Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) Üyeleri,

25-27 Eylül 2019 tarihleri arasında Moskova'da bir araya gelmiş;

- 25 Eylül 2015 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun kabul ettiği 2030 Kalkınma Gündemini ve “YDK'ların güçlendirilmesiyle kamu idaresinin verimlilik, hesap verebilirlik, etkinlik ve şeffaflığının teşvik edilmesi ve artırılması ” konulu A/RES/69/228 sayılı Birleşmiş Milletler Genel Kurulu Kararını tanıyarak,
- Abu Dabi Deklarasyonunun ortaya konduğu üzere 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemine anlamlı ve bağımsız bir denetim katkısı yapmak için taahhüdünü teyit ederek,
- ISSAI-P 12 ve INTOSAI 2017–2022 Stratejik Planı doğrultusunda hesap verebilirlik, şeffaflık, iyi yönetim, kamu fonlarının düzgün kullanımı ve sonuç olarak YDK'ların değer ve faydalarına etkili bir katkıda bulunmak üzere zaruri bir ön şart olarak YDK'ların bağımsızlığını kabul ederek,
- INTOSAI Mesleki Açıklamalar Çerçevesini uygulayarak,

Kamu denetimine yönelik gelecekteki gidişatın YDK'ların ve INTOSAI'nin aşağıdakilere yönelik güçlü bir taahhüt göstermesine bağlı olduğunu ilan etmiş:

- I. Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleriyle bağlantılı hedefler de dahil olmak üzere ulusal olarak belirlenen hedeflerin başarılması konusunda bağımsız bir dış gözetim sağlamak,
- II. Teknolojik ilerlemenin getirdiği fırsatlara etkin biçimde yanıt vermek,
- III. YDK'ların kamu yönetimi hesap verebilirliği ve şeffaflık üzerine yaptığı etkiyi artırmak,

Aşağıdaki kararları almıştır:

**Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleriyle Bağlantılı Hedefler de Dahil Olmak Üzere Ulusal Olarak Belirlenen Hedeflerin Başarılması Konusunda Bağımsız Bir Dış Gözetim Sağlamak**

1. YDK'lar; Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (SKH'ler) ve ulusal önceliklere ulaşılmasını desteklemek için gerekli hükümet çabalarının karmaşıklığı göz önünde bulundurularak sonuçlara yönelik daha etkili, şeffaf ve öğretici hesap verebilirliğe katkıda bulunmaları için teşvik edilmektedir.
2. YDK'lar SKH'leri ve ulusal önceliklere ulaşılmasını desteklemek için kamu denetimine yönelik stratejik bir yaklaşım geliştirmek üzere teşvik edilmektedir.
3. YDK'lar Parlamento, hükümet ve kamu idaresine ilişkin önemli ve stratejik hususlar hakkında denetime dayalı tavsiye sağlanmasını genişleterek kamu denetiminin değerini artırabilir.

**Teknolojik İlerlemenin Getirdiği Fırsatlara Etkin Biçimde Yanıt Vermek**

4. YDK'lar; veri kaynak kodu ve algoritmaların açıklığı ve mevcudiyeti ilkesini teşvik edebilir.
5. YDK'lar, adaptasyon stratejileri dahil olmak üzere denetimlerde veri analizinden daha iyi faydalanmayı amaçlayabilir; örneğin bu tür denetimler için planlama, veri analizi için tecrübeli ekipler geliştirme ve kamu denetimi uygulamasına yeni teknikler getirilmesi.

**YDK'ların Etkisini Artırmak**

6. YDK'lar, yenilik ve kalkınmayı artırmak için deneysel bir düşünce yapısını destekleyebilir.
7. YDK'lar odaklarını şunları kapsayacak şekilde genişletebilir: (a) ulusal ve uluslararası ilgi çeken risk alanlarının belirlenmesi ve risklere ilişkin farkındalık yaratılması; (b) tek bir kurumun operasyonel girişim ve diğer risklerine ilave olarak hükümette sistemik risklerin yönetilmesi ihtiyacı.

8. YDK'lar; veri analizi, yapay zeka araçları ve ileri nitel yöntemleri kullanabilen, yeniliği artırabilen ve stratejik oyuncu, bilgi dönüştürücü ve öngörü üreticisi olarak hareket edebilen geleceğin denetçilerini yetiştirmeye teşvik edilmektedir.
9. YDK'lar, kimseyi geride bırakmama ilkesini içeren 2030 Gündeminin ve diğer kalkınma gündemlerinin kilit bir noktası olarak denetim yaparken kapsayıcılığı ele almak için daha fazla yol bulmayı düşünmek zorundadır.
10. YDK'lar, denetlenen kuruluşlarla etkili bir etkileşim kurarak ve akademik camia ve genel halkla iletişim ve işbirliğini artırarak olumlu etkisini artırabilir.

Bu vizyonun başarılması için her bir YDK'nın taahhüdünün olması ve Amaç Komiteleri, Çalışma Organları, Bölgesel Kuruluşlar, IDI, Uluslararası Kamu Denetimi Dergisi ve Genel Sekreterlik gibi tüm INTOSAI kuruluşlarından YDK'lara ortak destek sağlanması gerekmektedir. YDK'lar arası çoklu ve iki işbirliği, YDK'ların ilgili kalmasına yardımcı olmakta özellikle önemli bir rol oynamaya devam edecektir.

# **SAYIŞTAY KARARLARI**

- **Temyiz Kurulu Kararları**





## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 15.05.2019

**No** : 46224

**Konu:** Adalet Meslek Yüksekokulunda görev yapan Öğretim Görevlisine bütçeden ödenen aylık 80 saatlik "İş Güvenliği Uzmanı" ödemelerine ilave olarak ayrıca Rektörlüğün 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 13/b-4 maddesi gereğince Diş Hekimliği Fakültesi Döner Sermaye İşletmesinde "İş Güvenliği Uzmanı" olarak görevlendirilmesi nedeni ile 2547 sayılı Kanunun 58. maddesi hükümleri doğrultusunda ek ödeme yapılması.

### **Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra, GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ;**

İlamda tazmin hükmü, Adalet Meslek Yüksekokulunda görev yapan Öğretim Görevlisi ....'ya bütçeden ödenen aylık 80 saatlik "İş Güvenliği Uzmanı" ödemelerine ilave olarak ayrıca Rektörlükçe 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 13/b-4 maddesi gereğince Diş Hekimliği Fakültesinde "İş Güvenliği Uzmanı" olarak görevlendirilmesinden ötürü döner sermaye ek ödemesi yapıldığı gerekçesiyle verilmiştir.

İlamda belirtildiği gibi yapılan incelemeye göre; Adalet Meslek Yüksekokulunda görev yapan Öğretim Görevlisi ..., ... Üniversitesi Rektörlüğü Personel Dairesi Başkanlığının ... tarihli ve .... sayılı yazısı ile İş Sağlığı ve Güvenliği Kuruluna İş Güvenliği Uzmanı olarak seçilmiş; ... Üniversitesi Rektörlüğü Personel Dairesi Başkanlığının .... tarihli ve .... sayılı yazısıyla da İş Sağlığı ve Güvenliği Koordinatörü olarak göreve devam etmiş ve bu görevlere ilişkin ödemeleri almıştır. Bu görevlerine ek olarak, ... Üniversitesi Rektörlüğü Personel Dairesi Başkanlığının ... tarihli ve .... sayılı yazısı ile kişinin Diş Hekimliği Fakültesinde İş Güvenliği Uzmanı olarak görevlendirilmiş (ve 3 yıl bu görevde çalışmış), bu Fakülte tarafından da Fakülte bünyesindeki İç Tetkik Ekibi, Hasta ve Çalışan Güvenliği Alt Kurulu ve (kalite kurulu olarak nitelendirilen) Yönetim Sistemleri Alt Kuruluna seçilmiş; alt kurullardaki bu görevleri nedeniyle de 2547 sayılı Kanunun 58 inci maddesi gereğince döner sermayeden ek ödeme almıştır. (\*Diş Hekimliği Fakültesine görevlendirmenin yapıldığı 2014 yılında .... asli görevi olarak Fen Edebiyat Fakültesi mühendis kadrosunda çalışmaktadır.)

Öncelikle temyize konu olaya yukarıda adı geçen personelin Diş Hekimliği Fakültesinde “İş Güvenliği Uzmanı” olarak görevlendirilmesi ve görevlendirme nedeniyle özel bütçeden yapılan ödeme yönünden bakılacak olursa;

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun “İşyeri hekimleri ve iş güvenliği uzmanları” başlıklı 8 inci maddesinin yedinci fıkrasında aynen:

“Kamu kurum ve kuruluşlarında ilgili mevzuata göre çalıştırılan işyeri hekimi veya iş güvenliği uzmanı olma niteliğini haiz personel, gerekli belgeye sahip olmaları şartıyla asli görevlerinin yanında, belirlenen çalışma süresine riayet ederek çalışmakta oldukları kurumda veya ilgili personelin muvafakati ve üst yöneticinin onayı ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilecek personele, görev yaptığı her saat için (200) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı tutarında ilave ödeme, hizmet alan kurum tarafından yapılır. Bu ödemeden damga vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılmaz. Bu durumdaki görevlendirmeye ilişkin ilave ödemelerde, günlük mesai saatlerine bağlı kalmak kaydıyla, aylık toplam seksen saatten fazla olan görevlendirmeler dikkate alınmaz.”

Denilmekte olup, bu fıkrada işyeri hekimi ve iş uzmanı olma niteliğini haiz personelin, asli görevinin yanında çalışmakta oldukları kurumda veya diğer kurumlarda işyeri hekimliği veya iş güvenliği uzmanlığının tali (ikinci) görev olarak verilebileceği belirtilmiş, ayrıca bu şekilde ikinci görev verilen personele ilave ücret ödenmesi öngörülmüştür. Söz konusu ücret, görev yapılan her saat için ödenmekle beraber aylık 80 saate kadar ödenebilecektir.

Olayın bu yönüyle, anılan personele (farklı birim/birimlerde 80 saatin tamamlandığı iddia edilen) “İş Güvenliği Uzmanı” olarak görevlendirilmesinden ötürü 6331 sayılı Kanun kapsamında yapılan ödemelerde mevzuata bir aykırılık bulunmamaktadır.

Diğer taraftan, temyize konu olaya aynı personelin Diş Hekimliği Fakültesinde İş Güvenliği Uzmanı olarak görev yapmaktayken çeşitli alt kurullarda görevlendirilmesi ve bu görevlendirmeler nedeniyle (Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemelerin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelikte yer alan (A) ve (E) puanları üzerinden) döner sermaye bütçesinden yapılan ödeme yönünden bakılacak olursa;

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun “Döner sermaye” başlıklı 58 inci maddesinin (c) fıkrasında (hesap yılında yürürlükte olan haliyle):

“Tıp ve dış hekimliği fakülteleri ile sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinin hesabında toplanan döner sermaye gelirleri bakiyesinden, bu yerlerde;

1) Gelir getiren görevlerde çalışan öğretim üyesi ve öğretim görevlilerine aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme, ödenek (geliştirme ödeneği hariç) ve her türlü tazminat (28/3/1983 tarihli ve 2809 sayılı Kanunun geçici 3 üncü maddesinin beşinci fıkrası uyarınca ödenen tazminat dahil, makam, temsil ve görev tazminatı ile yabancı dil tazminatı hariç) toplamından oluşan ek ödeme matrahının yüzde 800’ünü, araştırma görevlilerine ise yüzde 500’ünü; bu yerlerde görevli olmakla birlikte gelire katkısı olmayan öğretim üyesi ve öğretim görevlilerine yüzde 600’ünü, araştırma görevlilerine ise yüzde 300’ünü,

2) Diğer öğretim elemanlarına ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel (...) ile aynı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) bendine göre sözleşmeli olarak çalışan personele ek ödeme matrahının; uzman tabipler için yüzde 600’ünü, hastaneler başmüdürü ve eczacılar için yüzde 250’sini, başhemsireler için yüzde 200’ünü, diğer öğretim elemanları ile diğer personel için yüzde 150’sini, işin ve hizmetin özelliği dikkate alınarak yoğun bakım, doğumhane, yeni doğan, süt çocuğu, yanık, diyaliz, ameliyathane, enfeksiyon, özel bakım gerektiren ruh sağlığı, organ ve doku nakli, acil servis ve benzeri sağlık hizmetlerinde çalışan personel için yüzde 200’ünü geçmeyecek şekilde aylık ek ödeme yapılır. Sözleşmeli personele yapılacak ek ödeme matrahı, sözleşmeli personelin çalıştığı birim ve bulunduğu pozisyon unvanı itibarıyla aynı veya benzer unvanlı memur kadrosunda çalışan, hizmet yılı ve öğrenim durumu aynı olan emsali personel dikkate alınarak belirlenir. Emsali bulunmayan sözleşmeli personelin ek ödeme matrahı ise brüt sözleşme ücretlerinin yüzde 25’ini geçemez. (Ek cümle: 11/10/2011-KHK-666/5 md.) Bu fıkra uyarınca yapılacak ödeme sigorta prim kesintisine tabi tutulmaz.

...”

Denilmekte olup, yapılacak ek ödemenin oranları ile bu ödemelerin esas ve usulleri; yükseköğretim kurumlarının hizmet sunum şartları ve kriterleri, personelin kadro ve görev unvanı, görev yeri, çalışma şartları ve süresi, eğitim-öğretim ve araştırma faaliyetleri ve mesleki uygulamalar ile ilgili performansı ve özellik arz eden riskli bölümlerde çalışma gibi hizmete katkı unsurları esas alınarak Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Yükseköğretim Kurulu tarafından 18.02.2011 tarihli ve 27850 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik ile düzenlenmiştir.

Söz konusu Yönetmeliğin "Genel İlkeler" başlıklı 4 üncü maddesinde (hesap yılında yürürlükte olan haliyle):

"(1) Döner sermaye gelirlerinden öğretim elemanları ve diğer personele dağıtılacak ek ödemeler, bu Yönetmelikte belirtilen esaslara ve oranlara uygun olarak yetkili kurullara tanınan yetki çerçevesinde birimler veya alt birimler bazında yapılır.

...

(7) Yapılacak ek ödemeye esas katkı oranlarının belirlenmesinde 5 inci maddede belirlenen; kurumsal katkı puanı (A puanı), bireysel gelir getirici faaliyet puanı (B puanı), eğitim-öğretim faaliyeti puanı (C puanı), bilimsel faaliyet puanı (D puanı) ve diğer faaliyetler puanı (E puanı) esas alınır. Kanununun 58 inci maddesinin (c) fıkrası kapsamında bulunan birimlerde söz konusu puanların tamamı kullanılır. Anılan fıkra dışındaki birimlerde ise yönetim kurullarınca, yükseköğretim kurumunun yapısı ve mali durumu göz önünde bulundurularak bir veya birden fazlasının kullanılmasına karar verilmek suretiyle belirlenir.

..."

"Dağıtım esasları" başlıklı 5 inci maddesinde:

"(2) (A) Kurumsal katkı puanı; ilgili döner sermaye birim veya alt birim ortalamasının, kadro/görev unvan katsayısı ve aktif çalışılan gün katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan puanı ifade eder. Bu puanın hesaplanmasında aşağıdaki formül uygulanır.

(A) = Birim (b-ort) veya alt birim (ab-ort) ortalaması x kadro/görev unvan katsayısı x aktif çalışılan gün katsayısı.

...

(6) (Değişik:RG-8/7/2014-29054) (E) Diğer faaliyetler puanı; (A), (B), (C) ve (D) puanlarının hesaplanmasında dikkate alınan faaliyetler dışındaki komisyon üyelikleri, özellik arz eden riskli birimlerde çalışma ve benzeri diğer hususlar dikkate alınarak hazırlanan ve bu Yönetmelik ekinde yer alan Ek-2 Ek Görev Cetveli ve Ek-3 Risk Cetvelinde tanımlanan ve belirlenen yüzdelerle değerlerin kişinin birim ortalaması üzerinden hesaplanan (A) puanı ile çarpılması sonucu bulunan puandır. (E) puanı; (A) puanının her bir görev için % 30'unu, toplamda ise % 50'sini geçemez. (E) puanı aşağıdaki şekilde hesaplanır.

(E) = Birim ortalaması üzerinden hesaplanan (A) Puanı x Belirlenen yüzdellik değer.

...

(8) Yapılacak ek ödemede, tıp ve diş hekimliği fakülteleri ile sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinde (hastaneler dahil) görev yapan personele;

a) (Değişik:RG-8/10/2016-29851) Öğretim üye ve görevlileri ile uzman, uzman tabip ve uzman kadrosundaki uzman tabip ve uzman/doktoralı diş tabiplerinin bireysel net katkı puanı =  $A + [(B1+B2+B3) \times KK1 + (C \times KK2)] + D + E$ ,

b) Araştırma görevlileri ile tabip ve diş tabiplerinin bireysel net katkı puanı =  $A+D+E$ ,

c) Diğer personel bireysel net katkı puanı =  $A + E$ ,

ç) Yapılacak ek ödeme miktarı= Dönem ek ödeme katsayısı x Bireysel net katkı puanı,

formülleri kullanılarak hesaplama yapılır.

..."

"Alt Düzenlemeler" başlıklı 10 uncu maddesinde ise:

"(2) Kadro/görev unvan katsayısı, Ek-1 sayılı cetvelde yer alan katsayı aralıkları içerisinde kalınmak kaydıyla yönetim kurulları tarafından belirlenir. Gruplar içindeki her unvan için aralıklar dâhilinde ayrı katsayı belirlenebilir. Yönetim kurulları tarafından Listede bulunmayan görev unvanları için aynı grup içine girebilecek eşdeğer eklemeler ve puanlamalar yapılabilir.

..."

Denilerek ek ödeme hesaplama usulü belirlenmiş ve Yönetmelik eki 1 sayılı Cetvelde de hesaplama esas değerlerin hesabında kullanılacak olan kadro/görev unvan katsayıları gösterilmiştir.

Yukarıda yer alan Yönetmeliğin "Dağıtım esasları" başlıklı 5 inci maddesinde, yükseköğretim kurumlarında döner sermaye ek ödemesi dağıtımının puanlama sistemine göre yapılacağı belirtildiği, dağıtım puanlarının da (A), (B), (C), (D) ve (E) olarak kategorilere ayrıldığı görülmektedir. Bu puanlardan temyize konu ihtilafın temelini oluşturduğu anlaşılan (A) ve (E) puanlarının tanımına bakılacak olursa;

(A) Kurumsal katkı puanı; ilgili döner sermaye birim veya alt birim ortalamasının, Yönetmelik ekindeki cetvelde yer alan kadro/görev unvan katsayısı ve aktif çalışılan gün katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan puanı ifade etmekte olup, bu puanın hesaplanmasında;  $(A) = \text{Birim (b-ort) veya alt birim (ab-ort) ortalaması} \times \text{kadro/görev unvan katsayısı} \times \text{aktif çalışılan gün katsayısı}$  formülü uygulanmaktadır.

(E) Diğer faaliyetler puanı ise; (A), (B), (C) ve (D) puanlarının hesaplanmasında dikkate alınan faaliyetler dışındaki komisyon üyelikleri, özellik arz eden riskli birimlerde çalışma ve benzeri diğer hususlar dikkate alınarak, yönetim kurulları tarafından tanımlanan ve belirlenen yüzdelerle kişinin (A) puanı ile çarpılması sonucu bulunan puanı ifade etmektedir:

$$(E) = \text{Kişinin (A) Puanı} \times \text{Belirlenen yüzdelerle değer.}$$

Bu tanımlamalar karşısında, (A) puanının, kadro/görev unvanına göre ortalamadan verilen bir puan olması ve (E) puanının (A) puanı üzerinden hesaplanması hasebiyle, Yönetmelik eki (ya da üniversite yönetim kurulunca yeniden belirlenen) Kadro/Görev Unvan Katsayı Cetvelinde yer almayan bir kadroya, döner sermaye ek ödemesi yapılamayacağı anlaşılmakta olup, işte tam bu noktadan hareketle 2547 sayılı Kanunun 13/b-4 maddesine göre yapılan görevlendirmelerde; bilfiil ilgili döner sermaye biriminde ve o kadrolarda çalışmış olmak şartıyla, Kadro/Görev Unvan Katsayı Cetvelinde sayılan kadrolara yapılan görevlendirmelerin bu puanlar üzerinden döner sermaye ek ödemesi alınmasına hak kazandıracağı sonucu ortaya çıkmaktadır.

Bahse konu personel, Diş Hekimliği Fakültesinde (İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununda belirtilen işleri yapmak üzere) "İş Güvenliği Uzmanı" olarak görevlendirilmiş olup, böyle bir görev unvanı Yönetmelik eki Ek-1 Kadro/Görev Unvan Katsayı Cetvelinde (ve Yönetmeliğe dayanılarak çıkarılan İnönü Üniversitesi Diş Hekimliği Fakültesi Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uyulacak Usul ve Esasların ekinde yer alan Ek-4 Kadro/Görev Unvan Katsayıları Cetvelinde) yer almamaktadır.

Bu bağlamda, Diş Hekimliği Fakültesinde görevlendirilen personele verilen ve yukarıda zikredilen kurul/komisyon görevleri karşılığında "(E) Diğer Faaliyetler Puanı" üzerinden bir ödeme yapılabileceği bir an için düşünülse dahi, (E) puanı üzerinden yapılacak bu ödeme "(A) Kurumsal Katkı Puanı"na bağlı olduğundan; buna karşılık görev unvanı, Yönetmelik (ve bu Yönetmeliğe dayanılarak

Üniversitece çıkarılan Usul ve Esaslar) eki Kadro/Görev Unvan Katsayı Cetvelinde sayılan unvanlar arasında yer almadığından, (A) puanına müstehak olmayan söz konusu personele (E) puanı üzerinden herhangi bir hesaplama yapılması ve ödeme yapılması da zaten mümkün değildir.

Kaldı ki, İlama konu personelin görev yaptığı kurul ya da komisyonlar ne Yönetmelik eki Ek 2-Ek Görev Cetveli adlı cetvelde ne de bu Yönetmeliğe dayanılarak çıkarılan ... Üniversitesi Dış Hekimliği Fakültesi Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uyulacak Usul ve Esasların ekinde yer alan Ek-10 Komisyon, Kurul ve Görevlere Göre "E" Puan Dağılımı adlı cetvelde hiçbir şekilde sayılmamaktadır. Dolayısıyla, bu cetvellerde sayılmayan kurullar/komisyonlar için ödeme yapılmasından söz edilemez. Bundan da öte, bu kurullar alt kurul olarak adlandırılmış olup, alt kurul niteliğindeki kurullar için ödeme yapılabileceğinde dair mevzuatta bir hüküm de bulunmamaktadır. (Yönetmelik ve Üniversitece çıkarılan Usul ve Esaslar ekindeki cetvellerde sadece kurullardan bahsedilmektedir.)

Olayın bu yönüyle ise, ilgili personele Dış Hekimliği Fakültesi kurullarında görevlendirilmesinden ötürü yapılan döner sermaye ödemeleri mevzuata uygun düşmemektedir.

Son olarak, ihtilafa konu olay Üniversite Yönetiminin gündemine de gelmiş, Hukuk Müşavirliğince Rektörlük Makamına yazılan ... tarihli ve ..... sayılı cevabi yazıda;

"... ancak adı geçen Fakülte'de iş güvenliği ve uzmanlığı yanında İş Sağlığı ve Güvenlik Kurulu ve Risk Analiz Ekibi üyesi olarak görevlendirildiği, bu görevinin karşılığı olarak adı geçene döner sermaye gelirlerinden ek ödeme yapılıp yapılamayacağı hususunda tereddüde düşüldüğü belirtilerek, konuyla ilgili olarak Müşavirliğimiz görüşünün bildirilmesi istenmektedir.

...

Adı geçen personelin asli görevine ek olarak verilen görevin de yukarıda belirtilen yargı kararlarına konu olan ek görevlerle aynı mahiyette olduğu, bu nedenle de döner sermaye gelirinden tarafına ek ödeme yapılmaması gerektiği, ancak İdarenin adı geçen yürüttüğü görevin döner sermaye gelirinin elde edilmesine doğrudan katkısı olduğu kanaatinde olması halinde ise adı geçen personelin Dış Hekimliği Fakültesi'ndeki fiili çalışma süresinin nazara alınarak bir ödeme yapılması gerektiği düşünülmektedir.

..."

Denilmiştir. Bunun üzerine Fakülte Dekanlığınca sözü edilen personele döner sermaye ek ödemesi verebilmek adına (sorumlularca iş güvenliği ve sağlığını ilgilendirmediği iddia edilen) yukarıda adları belirtilen üç adet kurul/komisyon üyeliği görevinin ilaveten verildiği anlaşılmaktadır. Ancak yukarıda da değinildiği gibi adı geçenin döner sermaye geliri olan Diş Hekimliği Fakültesinde görevlendirilmesi tamamıyla “İş Güvenliği Uzmanı” görev unvanından kaynaklanmakta olup, bu görev unvanıyla döner sermaye ek ödemesi alamayacağı açıktır. Nitekim Hasta ve Çalışan Güvenliği Alt Kurulunda yaptığı işlerin İş Güvenliği ve Sağlığı Kanunu kapsamında değerlendirilemeyeceğinden bahsetmek de pek mümkün görülmemektedir.

Sonuç itibarıyla, yukarıda adı geçen ahize bütçeden ödenen aylık 80 saatlik “İş Güvenliği Uzmanı” ödemelerine ilave olarak Diş Hekimliği Fakültesinden döner sermaye ödenmesi mevzuat hükümleriyle bağdaşmadığından; temyiz dilekçesindeki iddiaların reddedilerek 67 sayılı İlamın 3. maddesiyle verilen ... TL'nin tazminine ilişkin hükmün TASDİKİNE,



## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 22.05.2019

**No** : 46294

**Konu:** Restorasyon İşinde YFA.01 Şantiye çevresinin galvanizli sacla çevrilmesi ve YFA.07 Ahşap taşıyıcı platform yapılması işleri güvenlik ve koruma amacına yönelik işler olduğu halde bu iş kalemleri için yükleniciye ödeme yapılması.

### **Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra, GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ;**

282 Sayılı İlamın 3'üncü maddesi B fıkrasıyla; ... İli, ... İlçesi, ... Külliyesi 2011-2013 Yılları Uygulama (Restorasyon) İşinde; YFA.01 Şantiye çevresinin galvanizli sacla çevrilmesi ve YFA.07 Ahşap taşıyıcı platform yapılması işlerinin güvenlik ve koruma amacına yönelik işler olduğu halde bu iş kalemleri için yükleniciye ödeme yapılması nedeniyle ... TL kamu zararına sebebiyet verildiği hususu ile ilgili olarak;

YİĞŞ'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

Madde 9- (1) (Değişik:03/07/2009-27277 R.G./38 md.) Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9'uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler)", geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamlı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

(2) (Değişik:03/07/2009-27277 R.G./38. mad.) Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre

hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur.

(3) (Değişik:03/07/2009-27277 R.G./38. mad.) Sigorta poliçesinde; idare işveren sıfatıyla, yüklenici işi gerçekleştiren sıfatıyla yer almalı, alt yüklenicilerin vereceği zararların da teminat kapsamı dahilinde olduğu belirtilmelidir. Kıymetlerin sigortalanmasında aşağıda belirtilen hususlar dikkate alınarak muafiyet ve koasürans uygulamalarına yer verilebilir:

(a) Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2'dir.

(b) Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranı azami %20'dir. Bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmaz.

(c) Muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanması yüklenicinin sorumluluğundadır.

(4) İşin devamı sırasında işyerinde yapılacak çalışmalar nedeniyle, işçilerle çevre halkının kazaya uğramalarını, zarar görmelerini ve işlerde zarar ve hasar meydana gelmesini önleyici tedbirlerin alınmasından da yüklenici sorumlu olup, alınan bütün tedbirlere rağmen, yüklenicinin yaptığı işlerden dolayı üçüncü kişilerin kendilerine veya mallarına zarar verilmesi ihtimaline karşı mali mesuliyet sigortası yaptırmakla da yükümlüdür. Mali mesuliyet sigorta bedeli olarak, bu konuda sigorta şirketlerinin uygulamalarında kullandığı bedeller esas alınır.

(5) (Değişik:03/07/2009-27277 R.G./38. mad.) Sigortalara ilişkin poliçelerin, idarenin yazılı izni dışında; genişletilmiş bakım devresi teminatı hariç, poliçenin geçici kabul tarihinden önce iptal edilemeyeceği ve süresinin kısaltılmayacağı, genişletilmiş bakım devresi teminatının ise kesin kabul tarihinden önce iptal edilemeyeceği hükmünü taşıması ve ilk hakediş raporunun düzenlenip tahakkuka bağlanmasından önce idareye verilmesi gerekir. Aksi halde hakediş tutarı ve öngörülmüş ise avans ödenmez. Sigorta primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınacak bir belgenin her hak edişin tahakkuka bağlanmasından önce idareye sunulması zorunludur.

(6) Yüklenicinin sözleşme ile üstlendiği sorumluluk ve yükümlülükler söz konusu sigortalarla sınırlandırılmamış olduğundan, inşaat sigorta poliçelerinin genel şartlarının "Teminat dışında kalan haller" maddesinde belirtilen, yüklenicinin

kusurlu olduğu hallerde, kusur nedeniyle sigortanın ödemediği bedeller için yüklenici idareden hiçbir talepte bulunamayacağı gibi, işin devamı süresince meydana gelecek kazalardan, bu kazaların sebep olacağı can ve mal kaybından ve üçüncü kişilere verilecek her türlü zararlardan yüklenici doğrudan sorumlu olacaktır. Yüklenici veya alt yüklenicilerin sigorta kapsamı içinde veya dışında kalan hareket ve fiillerinden dolayı meydana gelecek bütün talep ve iddiaların karşılanması yükümlülüğü de yükleniciye aittir.

(7) Yüklenici, kendisinin veya alt yüklenicinin taksirinden, ihmalden, ağır ihmalden veya kusurlu herhangi bir hareketinden dolayı idareyi ve idare personelini sorumlu tutamaz.

(8) Sözleşmenin feshi veya tasfiye halinde bu sigortalar; fesih veya tasfiye olur tarihinden başlamak üzere iş, yeni yükleniciye ihale edilinceye kadar devam ettirilir ve bu süreye ait sigorta giderleri idare tarafından karşılanır.

(9) Şehir ve kasaba sınırları dışındaki iş yerlerinde güvenlik ve düzenin sağlanması için idare tarafından verilen talimata yüklenici uymak zorundadır.

(10) İşyeri ve çevresindeki bölgede, yeterli güvenlik önleminin alınmaması sebebiyle doğabilecek hasar ve zararın ödenmesinden yüklenici sorumludur. Yüklenici, kazaların, zarar ve kayıpların meydana gelmesini önlemek amacı ile gerekli bütün tedbirleri almak ve yapı denetim görevlileri tarafından, kaza, zarar ve kayıp ihtimallerini azaltmak için verilecek talimatlara uymak zorundadır. Ayrıca yüklenici, işyerinde kullanılan araç, gereç ve makinelerle patlayıcı maddelerin yol açabileceği kazalardan korunma usullerini ve tedbirlerini çalışanlara öğretmek zorundadır.

(11) İş ve işyerlerinin korunması konusunda gerek yapı denetimi görevlileri tarafından istenen ve gerekse yüklenicinin kendi arzusu ile uyguladığı güvenlik ve koruma önlemlerine ilişkin giderlerin tümü yükleniciye aittir.”

Düzenlemesi yer almakta iken,

YİĞŞ'nin "Yükleniciye ait giderler" başlıklı 27'nci maddesinde;

Madde 27- (1) İşin gerçekleştirilmesi için gerekli ve yüklenicinin yapmak zorunda olduğu bazı işlerin karşılığı olan, aşağıdaki bentlerde gösterilen giderlerin tümü, sözleşme veya eklerinde kimin tarafından ödeneceği belirtilmemiş ve aksine bir hüküm bulunmamakta ise;

a) Gerek işin yönetimi, gerekse işte kullanılacak her türlü malzeme, araç, makine, taşıt vb.'nin taşınmaları (teklif birim fiyatlarda yer alanlar bunun

dışındadır), bunlar için gerekli depo, baraka, hangar, garaj vb. tesislerin yapılması, bunların korunmaları ve sigortaları ile ilgili giderler,

...

Yükleniciye aittir.”

Düzenlemesi bulunmaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin yukarıda yer verilen düzenlemeleri işin ve işyerinin korunması amacıyla uygulanan güvenlik ve koruma önlemlerine ilişkin giderlerin tümünün yükleniciye ait olduğunu, bu amaçla yapılacak sigorta giderlerinin de yüklenici tarafından karşılanacağı açık bir şekilde düzenlenmiş ve bu çerçevede yapılacak bütün giderlerin (genel gider kapsamında) yüklenici tarafından karşılanması gerektiği açıktır.

YFA.01 Poz no.lu “Şantiye çevresinin galvanizli sacla çevrilmesi” iş kalemine ait birim fiyat analizi incelendiğinde, söz konusu analizin işin ihale edilme aşamasında teklif birim fiyat cetvelinde veya eki analizlerde yer verilen bir iş kalemi olmadığı, daha sonra işin ilerleyen safhasında yeni birim fiyat analizi yapılarak oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Yukarıda yer alan YİĞŞ’nin 9’uncu maddesinin onbirinci fıkrası hükmü, ister idarenin talebi üzerine olsun isterse yüklenicinin kendi arzusu ile yapılmış olsun, işin ve işyerinin korunması amacıyla uygulanan güvenlik ve koruma önlemlerine ilişkin giderlerin tümünün yükleniciye ait olduğunu, bu amaçla idare bütçesinden herhangi bir ödeme yapılamayacağını açıkça ortaya koymaktadır.

Bir diğer ifadeyle işin yüklenicisi, sözleşme eki YİĞŞ’nin ilgili hükmü gereğince, gerek İdareden gelen talep üzerine gerek kendi arzusu ile gerçekleşecek iş ve işyerinin güvenliği ve korunması amacıyla yapılacak uygulamalar için kendisine herhangi bir bedel ödenmeyeceğini bilerek teklifini vermiştir. Dolayısıyla idare tarafından YFA.01 Poz no.lu “Şantiye çevresinin galvanizli sacla çevrilmesi” iş kalemi için ödeme yapılması kamu zararına neden olmaktadır.

Savunmalarda konu ile ilgili olarak herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

Bu itibarla sorumlu iddialarının reddedilerek 282 sayılı İlamın 3’üncü maddesi B fıkrasıyla... İli, ..İlçesi, .. Külliyesi 2011-2013 Yılları Uygulama (Restorasyon) İşinde; YFA.01 Şantiye çevresinin galvanizli sacla çevrilmesi ve YFA.07 Ahşap taşıyıcı platform yapılması işlerinin güvenlik ve koruma amacına yönelik işler olduğu halde bu iş kalemleri için yükleniciye ödeme yapılması nedeniyle ... TL’ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 22.05.2019

**No** : 46283

**Konu:** Büyükşehir Belediyesi lehine sonuçlanan davalardan alınan vekalet ücretinin dağıtımında 659 sayılı KHK'nin 14 üncü maddesinde unvanı sayılmamasına rağmen hukuk servisinde çalışan memur personele de ödeme yapılması

### **Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra, GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ;**

... Büyükşehir Belediyesi lehine sonuçlanan davalardan alınan vekalet ücretinin dağıtımında 659 sayılı KHK'nin 14'üncü maddesinde unvanı sayılmamasına rağmen hukuk servisinde çalışan memur personele de ödeme yapılması sonucunda ... TL kamu zararına sebebiyet verildiği hususu ile ilgili olarak, 08.07.2012 tarih ve 28347 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "Amaç ve Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; "Bu Yönetmeliğin amacı; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ve özel kanunlar uyarınca 26/9/2011 tarihli ve 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin 14'üncü maddesine göre ödenecek vekalet ücretlerinin dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemektir" denildikten sonra, "Vekalet Ücretinin Limiti ve Dağıtım Şekli" başlıklı 6 ncı maddesinde; "Emanet hesabında toplanan vekalet ücretleri, vekalet ücretinden yararlanacak kişilere yıllık tutarı; (10.000) gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarın oniki katını geçmemek üzere, aşağıdaki şekilde dağıtılır:

a) Dava veya icra dosyasını takip eden hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, vekalet ücreti dağıtımının yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı eşit olarak ödenir.

b) Davanın takibi ve sonuçlandırılmasında birbiri ardına veya birlikte hizmeti geçenlere (a) bendine göre ayrılan hisseler bu kişilerin hizmet ve karara tesir derecesine göre hukuk birim amiri tarafından paylaşılır.

c) Dağıtımı yapılmayan %5'lik kısım muhasebe birimince Hâzineye gelir kaydedilir.”

Hükümlerine yer verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun “Avukatlık Ücretinin Dağıtımı” başlıklı 82'nci maddesinde, “Belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin; avukatlara (49 uncu maddeye göre çalıştırılanlar dâhil) ve hukuk servisinde fiilen görev yapan memurlara dağıtımı hakkında 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun hükümleri kıyas yolu ile uygulanır.” denilmekle birlikte, Belediye Kanununun atıf yaptığı 1389 sayılı Kanun, 02.11.2011 tarih ve 28103 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname’nin 18. maddesinin (1) inci fıkrasında yer alan “2/2/1929 tarihli ve 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

Diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanuna yapılan atıflar bu Kanun Hükmünde Kararnameye yapılmış sayılır” hükmü ile yürürlükten kaldırılmıştır. Mezkur KHK’nın “Davalardaki Temsilin Niteliği ve Vekalet Ücretine Hükmedilmesi ve Dağıtımı” başlıklı 14’üncü maddesinin (2/a) bendinde; “Vekalet ücretinin; dava ve icra dosyasını takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55’i, dağıtımın yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40’ı eşit olarak ödenir” hükmü ile vekalet ücretine ilişkin düzenleme şekillendirilmiştir.

02.11.2011 tarihli ve 28103 sayılı mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 666 sayılı KHK’nın 1’inci maddesiyle 375 sayılı KHK’ya Ek Madde 12 (2) no.lu fıkra düzenlemesi sonucunda, 31.12.2011 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 659 sayılı KHK’nın 14’üncü maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde yer alan “hukuk biriminde görev yapan diğer personele %5’i” ibaresi ile aynı fıkranın (b) bendinde yer alan “diğerleri için (6.000) gösterge” ibareleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Son olarak, 10.10.2013 tarih ve 28791 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesi’nin 27.12.2012 tarih ve E:2011/139, K:2012/205 sayılı kararı ile 666 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK’ya eklenen Ek 12’nci maddenin (2) numaralı bendinin, Anayasa’ya aykırılığı gerekçesiyle iptaline karar verilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Anayasa Mahkemesinin Kararları" başlıklı 153'üncü maddesinde, "Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. İptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz. Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez. ... İptal kararları geriye yürümez. Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar" hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu hükümler uyarınca Anayasa Mahkemesi'nin herhangi bir Kanun veya Kanun Hükmünde Kararnamenin bir veya birkaç maddesini ya da tümünü Anayasa'ya aykırılık gerekçesi ile iptal etmesi halinde, iptal edilen hüküm veya hükümlerin yürürlükte bulunduğu dönemde menfi olarak etkilenen gerçek ve tüzel kişiler, Mahkeme'nin iptal kararı üzerine geçmişe dönük hak talebinde bulunamayacaklardır.

Savunmalarda her ne kadar haklı olduklarına ilişkin emsal İdare Mahkemesi Kararları göndermiş iseler de, söz konusu kararlar henüz Temyiz aşamasını veya karar düzeltme aşamasını tamamlamamış kararlardır. Ayrıca, aynı konuda yargı organlarıncı verilen kararlar şahsına, olayına ve dönemine münhasır olduğundan, mahkeme kararlarına göre üçüncü kişiler hakkında işlem yapılması mümkün bulunmamaktadır.

Diğer taraftan, herhangi bir kanun hükmüne ilişkin yeni bir düzenleme içeren bir kanun hükmü, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal kararı ile ortadan kaldırıldığında, eski düzenlemenin yeniden yürürlüğe girmesi mümkün değildir. Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, Belediye Hukuk İşleri Müdürlüğü'nde çalışan hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukat dışındaki personele de vekâlet ücreti ödenmesine ilişkin yeni bir kanuni düzenleme yapılmadığından, ödenen bu ücretlerin hukuki bir dayanağı bulunmamakta, dolayısıyla söz konusu personele dağıtılan vekalet ücreti, kanuni dayanağı olmadan ödeme yapılması anlamına gelerek kamu zararı oluşturmaktadır.

Bu itibarla sorumlu iddialarının reddedilerek 99 sayılı İlamın 8'inci maddesiyle ... Büyükşehir Belediyesi lehine sonuçlanan davalardan alınan vekalet ücretinin dağıtımında 659 sayılı KHK'nın 13'üncü maddesinde unvanı sayılmamasına rağmen hukuk servisinde çalışan memur personele de ödeme yapılması sonucu ...TL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

karar verildi.



**T.C.**

**SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

Destek Grubu 2

06520 Balgat / ANKARA

**[dergi@sayistay.gov.tr](mailto:dergi@sayistay.gov.tr)**

ISSN : 1300 - 1981