



ISSN: 1300-1981

SAYIŞTAY DERGİSİ

HAKEMLİ DERGİ

Sayı:104 / Ocak - Mart 2017

- **Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Yenilenebilir Enerjiye Sağlanan Teşvikler Üzerine Bir İnceleme**
An Examination on Incentives Provided for Renewable Energy in the European Union Member Countries
- **Sosyal Güvenlik Katkı Paylarının İşsizlik Üzerindeki Etkisi**
The Effects of Social Security Contributions on Unemployment
- **Türkiye’de Merkezi Yönetim Bütçesinden Yapılan Tarımsal Destekleme Ödemelerinin Tarımsal Üretim Üzerindeki Etkisi: 2006–2016 Dönemi**
The Effect of Agricultural Support Payments Made from the Central Government Budget on Agricultural Production in Turkey: The Period of 2006-2016
- **Türkiye’de İstihdamın Kuşaklara Göre Analizi**
Analysis of Employment by Generation in Turkey
- **The Effects of the Law no 6360 on the Financial Structures of Metropolitan Municipalities**
6360 Sayılı Kanun’un Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapıları Üzerindeki Etkileri
- **Kamu Sektöründe Dürüstlüğün Güçlendirilmesi: Macaristan Sayıştay’ı Dürüstlük Projesi ve 4. Uluslararası Dürüstlük Semineri**
- **Makedonya Sayıştay’ı**
- **Sayıştay Kararları**



SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUŞAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300-1981

Sayı:104 / Ocak - Mart 2017

Sahibi

T.C. Sayıştay Başkanlığı adına
Fikret ÇÖKER
Başkan Yardımcısı

Genel Yayın Yönetmeni

Necip TOSUN
Uzman Denetçi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Melek ŞANAL DEMİRKAN
Başdenetçi

Yayın Kurulu

Necip TOSUN Uzman Denetçi, Mehmet KÖSEDAĞ Uzman Denetçi, Zekeriya ASLAN Uzman Denetçi,
Dr. Ahmet TANER Uzman Denetçi, Melek ŞANAL DEMİRKAN Başdenetçi, Filiz KÖROĞLU AYDINLI Başdenetçi,
Berna ERKAN Başdenetçi, Mehmet BALIOĞLU Başdenetçi, Mehmet GÖKMAĞARA Denetçi,
Hilal ULUÇAY DEMİR Denetçi Yardımcısı

Grafik Tasarım

Nadir ARSLANTÜRK
Grafiker

Baskı

Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü

Baskı Tarihi

Haziran 2017

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yönetim ve Yazışma Adresi

Sayıştay Başkanlığı Destek 6 Grup Başkanlığı 06520 Balgat/ANKARA

Telefon

+90 (312) 295 39 10

Fax

+90 (312) 295 40 85

e-posta

dergi@sayistay.gov.tr

İnternet Adresi

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

SAYIŞTAY DERGİSİ / ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

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



SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Figen ALTUĞ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Başak ATAMAN GÖKÇEN	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa AYDIN	Kadir Has Üniversitesi
Prof. Dr. Enver AYDOĞAN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ	İstanbul Gelişim Üniversitesi
Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU	Hacettepe Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL	İstanbul Ticaret Üniversitesi
Prof. Dr. Vahit BIÇAK	Polis Akademisi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ	Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Seyithan DELİDUMAN	Yalova Üniversitesi
Prof. Dr. Recai DÖNMEZ	Anadolu Üniversitesi
Prof. Dr. Ekrem ERDEM	Erciyes Üniversitesi
Prof. Dr. Enver Alper GÜVEL	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan HAKERİ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Prof. Dr. Cemal İBİŞ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Selma KARATEPE	İnönü Üniversitesi
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Sedat MURAT	Kamu Görevlileri Etik Kurulu
Prof. Dr. M. Kamil MUTLUER	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ	Gelişim Üniversitesi
Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR	Bandırma Onyedli Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Münir ŞAKRAK	Marmara Üniversitesi

Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Metin TOPRAK	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Ali Murat VURAL	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Azmi YALÇIN	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN	Kırıkkale Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Ali ÇELİKKAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Prof. Dr. Ali DANIŞMAN	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Yasin SEZER	Gediz Üniversitesi
Prof. Dr. Binhan Elif YILMAZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Şenol DURGUN	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Prof. Dr. Hasan TUTAR	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Önder KUTLU	Necmettin Erbakan Üniversitesi
Prof. Dr. Said KINGİR	Bartın Üniversitesi
Prof. Dr. Hamza ATEŞ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Prof. Dr. Tekin AKDEMİR	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Doç. Dr. Adnan AKIN	Kırıkkale Üniversitesi
Doç. Dr. Erkan AYDIN	Marmara Üniversitesi
Doç. Dr. Asım BALCI	Ankara Büyükşehir Belediyesi
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Doç. Dr. Yusuf TEKİN	Milli Eğitim Bakanlığı
Dr. Ahmet ÖZDEMİR	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Mehmet Ali ÖZYER	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Zekeriya TÜYSÜZ	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Levent MUTLU	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Hacı Ömer KÖSE	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Murat İNCE	Sayıştay Başkanlığı

İÇİNDEKİLER / CONTENTS

Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Yenilenebilir Enerjiye Sağlanan Teşvikler Üzerine Bir İnceleme

An Examination on Incentives Provided for Renewable Energy in the European Union Member Countries

Prof. Dr. Ali ÇELİKKAYA 1-26

Sosyal Güvenlik Katkı Paylarının İşsizlik Üzerindeki Etkisi

The Effects of Social Security Contributions on Unemployment

Prof. Dr. Filiz GİRAY 27-44

Türkiye’de Merkezi Yönetim Bütçesinden Yapılan Tarımsal Destekleme Ödemelerinin Tarımsal Üretim Üzerindeki Etkisi: 2006-2016 Dönemi

The Effect of Agricultural Support Payments Made from the Central Government Budget on Agricultural Production in Turkey: The Period of 2006-2016

Yrd. Doç. Dr. Fazlı YILDIZ..... 45-63

Türkiye’de İstihdamın Kuşaklara Göre Analizi

Analysis of Employment by Generation in Turkey

Arş. Gör. Dr. Fatih ÇAKMAK, Yrd. Doç. Dr. Mehmet Yunus ÇELİK..... 65-86

The Effects of the Law no 6360 on the Financial Structures of Metropolitan Municipalities

6360 Sayılı Kanun’un Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapıları Üzerindeki Etkileri

Ahmet KAZAN..... 87-106

Kamu Sektöründe Dürüstlüğün Güçlendirilmesi: Macaristan Sayıştayı Dürüstlük Projesi ve 4. Uluslararası Dürüstlük Semineri

Filiz KÖROĞLU AYDINLI..... 109-113

Makedonya Sayıştayı

Şeyma FIRAT, Mehmet İlkey ASLAN 115-125

Sayıştay Kararları

Temyiz Kurulu Kararları 129-141

Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları

Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri..... 145-146

Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları 147-148

AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ ÜLKELERDE YENİLENEBİLİR ENERJİYE SAĞLANAN TEŞVİKLER ÜZERİNE BİR İNCELEME*

AN EXAMINATION ON INCENTIVES PROVIDED FOR RENEWABLE ENERGY IN THE EUROPEAN UNION MEMBER COUNTRIES

Ali ÇELİKKAYA**

Öz

Avrupa Birliği'nde Yenilenebilir Enerjiye (YEN) sağlanan temel teşvik tarife garantisidir. AB'de ayrıca az sayıda ülkede YEN'in teşvikinde Yenilenebilir Portföy Standardı kullanılmaktadır. Vergi teşvikleri tüm dünyada olduğu gibi AB'de de tamamlayıcı/yardımcı politika aracı olarak kullanılmaktadır. Bu kapsamda en cazip teşvik gelir vergisi kredisidir. Bunun yanında harcama vergisi indirimleri, emlak vergisi muafiyeti ve ulaştırma yakıtları için indirimli vergi oranları söz konusudur. Avrupa'da bir diğer uygulama da fosil yakıtlardan enerji/karbon vergisi alınmasıdır. YEN kaynaklarından üretilen elektrik, bu vergiden istisna tutulmak suretiyle, YEN'e rekabet avantajı sağlanmaktadır. Türkiye'de YEN'e sağlanan en önemli teşvik tarife garantisidir. Ancak AB ile karşılaştırıldığında garantiden yararlanma süresinin daha kısa olduğu görülmektedir. Türkiye'de YEN yatırımlarına yönelik spesifik vergi düzenlemeleri bulunmaması da YEN yatırımlarının gelişimi açısından büyük eksikliklerdir. YEN yatırımlarının teşvik edilmesi, ithalata olan bağımlılığı azaltacak ve ekonomik gelişmeyi hızlandıracaktır.

Anahtar Kelimeler: Yenilenebilir enerji, Tarife garantisi, Yenilenebilir Portföy Standardı, Vergi teşviki, Avrupa Birliği.

ABSTRACT

Feed-in Tariff is the main incentive provided for renewable energy (REN) in the European Union. Also, Renewable Portfolio Standard (RPS) is used in a few EU countries for the promotion of REN. Tax incentives, as the case is all over the world, are used as a complementary policy instrument in the EU. In this context, the most attractive incentive is income tax credits. In addition to these incentives, there are expenditure tax reductions, estate tax exemption, and reduced tax rates for transport fuels. Another practice in Europe is to get energy/carbon tax from fossil fuels. Competitive advantage is provided to REN

* Bu çalışma, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri (BAP) Komisyonu tarafından 201517051 No'lu Proje olarak desteklenmiştir.

** Prof. Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü Öğretim Üyesi, acelikka@ogu.edu.tr

by maintaining energy tax exemptions for the electricity that is generated from REN sources. Feed-in tariff is the most important incentive provided for REN in Turkey. However, when compared with the EU, it seems that the period of guarantee utilization is shorter in Turkey. The lack of specific tax regulations for REN investments in Turkey is also a major drawback for the development of REN investments. Promoting REN investments will reduce dependence on import and accelerate economic development.

Keywords: Renewable energy, Feed-in tariff, Renewable Portfolio Standards, Tax incentives, European Union.

GİRİŞ

Tüm dünyada halen fosil yakıtlar (petrol, doğalgaz ve kömür) temel enerji kaynağı olmayı sürdürmektedir. Bununla birlikte özellikle 2000'li yıllardan itibaren Yenilenebilir Enerji Kaynakları (YEN) tüm dünyanın daha fazla dikkatini çekmeye başlamıştır. Bunda Avrupa Birliği'nin 2020 yılı için bağlayıcı YEN hedefleri belirlemesinin ve 2009 Kopenhagen İklim Zirvesinde katılımcı ülkelerin 2050 yılı için %100 YEN hedefi ilan etmesinin büyük etkisi olmuştur. Böylece iklim değişikliği ile mücadelede YEN kaynak kullanımının şart olduğu tüm dünyaya ilan edilmiştir (Zhang vd., 2012: 241; Schleicher, 2012: 64-65). Çevre bilimcileri, fosil yakıt kullanımının iklim değişikliğine yol açtığı ve mutlaka azaltılması gerektiği konusunda tam bir görüş birliği içerisinde. Fosil yakıt kullanımı aynı zamanda enerji arz güvenliğini tehdit etmektedir. Dolayısıyla; iklim değişikliği ile mücadele etmek ve arz güvenliğini sağlamak için (çifte kazanç hipotezi) YEN kaynak kullanımının yaygınlaşması kaçınılmazdır. Bu amaçla tüm dünyada YEN kaynak kullanımının artırılmasına yönelik politikalar hızlanmıştır (Belhamadia vd., 2014: 1042; Linscott, 2011: 13; Sherlock, 2014: 93). Günümüzde YEN teşvik politikası uygulayan ülke sayısı 145'e yükselmiştir ve bu sayı hızla artmaktadır (REN, 2015: 87). Avrupa genelinde küresel krizin de etkisi ile YEN yatırımları 2009 yılından itibaren nispeten yavaşlamakla birlikte, Avrupa halen toplam YEN yatırımları içerisindeki ağırlıklı konumunu sürdürmektedir. Bu çalışma AB ülkelerinde YEN'e sağlanan teşviklerle sınırlıdır. Bu anlamda AB'de uygulanan teşvikler; geliri artırmaya yönelik sübvansiyonlar (Tarife Garantisi ve Portföy Standardı gibi) ve maliyeti azaltmaya yönelik vergi teşvikleri şeklinde iki gruba ayrılmaktadır. Birinci grupta yer alan teşvikler temel politika aracı olarak kullanılırken, vergi teşvikleri daha çok tamamlayıcı bir rol üstlenmektedir. Ancak vergi teşvikleri özellikle YEN teknolojilerinin başlangıç maliyetlerinin düşürülmesinde ve enerji piyasasına girişin hızlandırılmasında oldukça etkilidir (Kemp, 2009: 80; Zhao vd., 2013: 896). Aşağıda her iki kategoride yer alan teşviklerin ayrıntılı bir değerlendirilmesi yapılacaktır. Ancak öncesinde YEN'in teorik bir çerçevesi çizilecektir.

1. YEN'İN TANIMI, KAPSAMI VE GELİŞİMİ

Yenilenebilir enerjiyi “kaynağı doğada hazır olarak bulunan ve insan kullanımı ile tükenmeyen enerji kaynağı” olarak değerlendirmek mümkündür¹. Bu tanımdan hareketle fosil yakıtların aksine, YEN kaynaklarının; sınırsız bir rezerv sahip oldukları, çevreye nerdeyse hiç zarar vermedikleri ve yerli oldukları görülmektedir. Dolayısıyla YEN kaynak kullanımı yaygınlaştıkça, fosil yakıt ithalatı azalacak, bu da cari dengeye olumlu yansıtacaktır. Ancak bu avantajlarına rağmen, halen enerji karışımı içerisinde YEN’in payı oldukça düşüktür (%13 civarında). Bunda fosil yakıtlara sağlanan sübvansiyonların sürdürülmesinin ve YEN teknolojilerinin başlangıç maliyetlerinin oldukça yüksek olmasının da etkisi vardır. Bu gerçek karşısında fosil yakıtlarla rekabet edebilmesi zor gözükse YEN teknolojilerinin optimal bir seviyeye ulaşmaya kadar kamu tarafından teşvik edilmesi kaçınılmazdır. Bu amaçla AB ülkelerinden bir kısmı fosil yakıtların maliyetini artırıcı nitelikte yüksek enerji/kirlenme vergileri uygulamaktadır. Ayrıca YEN’in doğrudan teşvikine yönelik; hibeler, alım garantileri, vergi avantajları ve cazip kredi olanakları bulunmaktadır. Ayrıca YEN için gönüllü ve zorunlu hedefler uygulanmaya başlanmıştır.

Uluslararası Enerji Ajansının (IEA) yaptığı sınıflandırmaya göre YEN kaynakları; rüzgar, güneş, biyo kütle, jeotermal, ve hidro (okyanus gelgit ve dalga faaliyeti dahil) şeklinde, beş grupta toplanmaktadır. Bunlardan en yaygını rüzgâr enerjisidir. İşletme maliyeti sıfır olan rüzgâr enerjisi şu an en düşük maliyetli enerji kaynağı olarak kabul edilmektedir². Almanya 2014 yılı sonu itibarıyla Çin ve ABD ile birlikte küresel rüzgâr enerjisi kapasitesinin yarısından fazlasına sahiptir (Sangroya ve Nayak, 2015: 14). Teknolojisi pahalı olduğu için başlangıçta çok fazla talep görmeyen güneş teknolojilerinin maliyeti 1990’lı yıllarla birlikte hızla düşmeye (özellikle 2008’den itibaren) başlamıştır (KPMG, 2015: 2). Almanya küresel güneş enerjisi piyasasının tek başına yaklaşık %50’sine sahiptir. Ancak 2012 yılından itibaren durum biraz değişmiş ve İtalya, dünyada en büyük piyasa haline gelmiştir (Schleicher, 2012, 65). Biyo kütlenin yakıt olarak kullanımının yaygınlaşması oldukça uzun bir zaman almıştır. Biyo yakıt özellikle Brezilya ve ABD’de (biyoetanol) daha yaygın olarak kullanılmaktadır. Son dönemdeki teknolojik gelişmeler ile birlikte jeotermal enerjinin uygun kullanım alanları (özellikle evlerde ısıtma amaçlı) artmaya başlamıştır. Bu anlamda ABD ve Filipinler dünyanın en büyük tesislerine sahiptir. 2015 yılı itibarıyla dünyanın

1 YEN’in literatürdeki çeşitli tanımları için bkz., (Berry ve Jaccard, 2011: 264; Hogg and O’Regan, 2009: 41; Meeus, 2012: 6; Winkler, 2005: 28).

2 <http://tursenenergy.com/?/Tursen-Energy/8/Diger-Temiz-Enerji-Kaynaklari> (Erişim Tarihi: 22.01.2014).

toplam enerjisinin %16,6'lık kısmı ve toplam yenilenebilir elektriğin %70'i hidro enerjiden sağlanmıştır. Çin, Brezilya ve Paraguay dünyanın en büyük hidro enerji barajlarına sahiptir³.

YEN'in önemi ilk kez 1972 tarihli Birleşmiş Milletler Çevre Programı (BMÇP) ile uluslararası taahhüt altına alınmıştır. 1985 yılında ozon tabakasının delinmesi, iklim değişikliği ile uluslararası mücadeleyi temel öncelik haline getirmiştir. Eylül 1987'de Montreal Protokolü imzalanmış ve ozon tabakasına zararlı maddelerin emisyonlarının azaltılması kararlaştırılmıştır. 21 Mart 1994'te imzalanan İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS) ile taraf ülkeler⁴, 10 yıl içinde emisyonu 1990 yılındaki seviyesine indirme kararı almıştır (Ghiollarnath, 2011: 8-9). Aralık 1997'tarihinde Kyoto Protokolü imzalanmıştır. Protokol'ün ikinci maddesi emisyonun azaltılması için YEN'in teşvik edilmesini ve fosil yakıt sübvansiyonlarının gözden geçirilmesini içermektedir. Bu, emisyonun azaltılmasında YEN'in rolü konusunda bir farkındalık oluşturmuştur. En son 12 Aralık 2015'de Paris Anlaşması kabul edilmiş ve 4 Kasım 2016 tarihinde yürürlüğe girmiştir⁵. Anlaşmaya taraf ülkeler küresel ortalama sıcaklık artışının 1,5-2 santigrat derece aralığında sınırlandırılması konusunda uzlaşmıştır.

YEN yatırımları son on yıllık süreçte, enerjisi piyasasının liberalleşmesi ile birlikte dörde katlanarak 2014 yılında 301 milyar dolara (50 MW'den büyük hidro yatırımları dâhil) ulaşmıştır (UNEP, 2015: 15). Avrupa'da bu artış %1'den daha az olup, 57.65 milyar dolar civarında kalmıştır. Avrupa genelinde küresel krizin etkisi ile yatırımlar 2009 yılından itibaren yavaşlamıştır. Bazı ülkeler kriz nedeniyle YEN teşviklerini azaltmıştır. Almanya YEN teşviklerinde %15, İngiltere %50 oranında kesintiye gitmiştir. İspanya'da bazı sübvansiyonların kaldırılması, güneş tesislerinin kapatılmasına ve binlerce kişinin işsiz kalmasına yol açmıştır. Çek Cumhuriyeti, verdiği taahhütlere rağmen YEN desteklerinde kesintiye gidilebileceğini duyurmuştur (KPMG, 2012: 2). Bununla birlikte Avrupa, halen Çin ile birlikte toplam YEN yatırımlarının yaklaşık %60'ını karşılamaktadır (BNEF, 2015: 11).

Gelinen noktada, enerji üretiminde YEN'in payı sürekli yükselmektedir. Küresel nihai enerji üretimine YEN'in katkısı 2013 yılında % 8,5 iken, 2014 yılında %19,1'e kadar çıkmıştır. Bu aynı zamanda 1,3 gigaton emisyon tasarrufu anlamına gelmektedir (BNEF, 2015: 11). Diğer yandan küresel emisyon da

3 https://en.wikipedia.org/wiki/Renewable_energy (Erişim Tarihi: 18.11.2016).

4 BMİDÇS'ne 195 ülke ve AB taraftır. Türkiye, sözleşmeyi 24 Mayıs 2004 tarihinde imzalamıştır.

5 Türkiye, Anlaşmaya 22 Nisan 2016 tarihinde taraf olmuştur.

artmayı sürdürmektedir. IEA'nın tahminlerine göre, 2030'lu yıllarda emisyon zirve yapacaktır. Bu, uzun dönemde küresel sıcaklığın 3,6 derece yükselmesi demektir. Dolayısıyla, emisyonu kontrol altına almak ve sıcaklık artışını minimize etmek için, fosil yakıtlardan, sıfır karbonlu YEN teknolojilerine dönülmesi kaçınılmazdır (UNEP, 2013, 35). Bunun için dünya genelinde YEN teşvik seferberliği başlatılmıştır.

2. AB'NİN YEN TEŞVİK POLİTİKALARI

AB Konseyi, petrol krizinin ardından 1974 yılında yayınladığı Strateji Belgesinde, üye ülkelere YEN kaynaklarından daha fazla yararlanmaları yönünde tavsiyelerde bulunmuştur. Ardından YEN Ar-Ge faaliyetleri hız kazanmıştır. Ancak özellikle 1990'lı yılların başından itibaren bunun yerini çeşitli YEN teşvik mekanizmaları almıştır. Bu dönüşümde öncelikle Kyoto Protokolü etkili olmuştur. Böylece üye ülkelere emisyonu 2012 yılına kadar, 1990 yılındaki seviyenin %8 altına indirme zorunluluğu getirilmiştir. İkinci olarak, 26 Kasım 1997 tarihinde yayınlanan Yeşil Enerji Raporu ile üye ülkelere 2010 yılına kadar YEN'in payını %6'dan %12'ye çıkarmaları (yani iki katına yükseltmeleri) yönünde tavsiyede bulunulmuştur. Bu hedef, daha sonra 2020 yılına kadar %20 (ulaştırmada ise %10'a) şeklinde güncellenmiş ve Haziran 2009 tarihli YEN Direktifi (2009/28/EC) ile AB-27 ülkelerinin tamamı için bağlayıcı hale gelmiştir. Ardından üye ülkelerden 1 Ocak 2011 tarihine kadar engellerin aşılması yönünde (idari prosedürler, şebekeye erişim ve alım garantisi gibi) birer Eylem Planı hazırlamaları istenmiştir. Dönüşümü hızlandıran üçüncü önemli gelişme de AB enerji piyasalarının serbestleşmesi (96/92/EC Direktifi) olmuştur. Bu sayede tekeller piyasalar yerini rekabetçi piyasalara bırakmıştır. Böylece enerji tüketiminde; maliyet etkinliği, düşük tüketici fiyatları ve çevrenin korunması temel öncelikler haline gelmiştir. Bu da YEN'in rekabet gücünü artmıştır (Nielsen ve Jeppesen 2003: 3; Klessmann vd., 2011: 7638; Rowlands, 2005, 966).

AB'nin temel YEN teşvik politikası, ülkeye göre oldukça farklılık gösteren, Tarife Garantisi (TG) uygulamasıdır. AB'de geniş bir uygulama alanına sahip olan TG, AB Komisyonu tarafından en etkin ve en düşük maliyetli teşvik mekanizması olarak görülmektedir (Connor vd., 2013: 8). TG uygulamasında, YEN'den üretilen elektriğe oldukça uzun bir dönem (15-25 yıl) için, sabit bir fiyattan alım garantisi verilmektedir. Fiyat, üretilen elektriğin kilovat saatine göre belirlenmekte ve genellikle teknolojinin türüne göre farklılaşmaktadır. Bu anlamda güneş gibi yatırım ve bakım maliyeti yüksek teknolojiler, rüzgâra göre çok daha yüksek

garantiden yararlanmaktadır. Almanya, İspanya, Danimarka gibi başarıyla uygulanan TG modellerinde, fiyat, üretim maliyetine mümkün olduğunca yakın olarak belirlenmektedir. Bu sayede yatırımcılara fiyat dalgalanmaları karşısında yüksek güvence ve gerçek proje maliyetlerine göre alım garantisi verilmektedir. TG'nin, piyasa fiyatına bağımlı olmayan "sabit modeli" olduğu gibi, bir de piyasa fiyatına bağımlı "primli modeli" bulunmaktadır. Bunlardan en çok tercih edileni sabit fiyat modelidir ve birçok birlik üyesi ülkede (Almanya, Litvanya, Macaristan Bulgaristan gibi) fiilen kullanılmaktadır. İkinci seçenek olan prim modeli ise genellikle iki farklı şekilde uygulanmaktadır. Danimarka, İspanya, Estonya ve Slovenya'da sabit bir prim garantisi verilirken, Çek Cumhuriyeti'nde projeye göre prim garantisi verilmektedir. İspanya'da ise primler saatlik piyasaya göre değişmektedir. Avrupa Rüzgâr Enerjisi Birliği'nin (EWEA) yaptığı bir araştırmanın sonuçlarına göre, AB-27'de ilk seçenek (sabit fiyat garantisi) çok daha etkili olmuştur (TR 83, 2011: 9).

AB'nin bir diğer teşvik politikası Yenilenebilir Portföy Standardıdır (YPS). Günümüzde tek başına olmasa dahi, diğer teşvik politikaları ile birlikte uygulanması halinde özellikle büyük kirleticilerin YEN sektörüne çekilmesinde YPS'nin etkili olacağı yönünde genel bir uzlaşa bulunmaktadır (Aguirre ve Ibikunle, 2014: 375; OECD, 2011: 16). AB'de henüz bir Portföy Standardı bulunmamaktadır. Başlangıçta AB Komisyonu tarafından ciddi olarak desteklenmesine karşın, Almanya ve İspanya tecrübeleri, YPS'nin Avrupa'da baskın olarak uygulanmasını engellemiştir. Birlik içerisinde YPS uygulamasına geçen ilk ülke, 1998 yılında Hollanda olmuştur. Bunun yanında az sayıda da olsa diğer bazı ülkelerde de (İngiltere, Belçika ve Polonya gibi) YPS'nin temel seçenek olarak kullanıldığı görülmektedir (Berry ve Jaccard, 2011: 269). YPS, miktar temelli bir teşvik politikasıdır. Enerjinin belli bir yüzdesinin YEN kaynaklardan üretilmesini zorunlu kılmaktadır. YPS uygulamasında fiyatın piyasa tarafından belirlenmesi, üreticiler açısından gelecekteki elektrik fiyatları konusunda bir belirsizliğe neden olmaktadır. Bu yüzden uygulamada genellikle piyasa hareketliliğinden kaynaklanan zararları telafi etmek için fiyatlara alt ve üst limitler konulmaktadır. YPS'nin bir diğer olumsuz yanı, farklı YEN teknolojileri için fiyat farklılaştırmasına izin vermemesidir. Bu durum düşük maliyetli YEN teknolojilerini teşvik ederken, henüz başlangıç aşamasındaki yüksek maliyetli teknolojilerin geliştirilmesini (ticarileştirilmesini) engellemektedir. Buna karşılık YPS'nin en önemli özelliği uygulanmasının basit olmasıdır. Şöyle ki; enerjinin belli bir yüzdesinin YEN kaynaklarından üretilmesi için üreticilere

belli hedefler/kotalar konmaktadır. Bunun için YEN Sertifikaları⁶ üretilmektedir. Bu sertifikaların ticaretinin de yapılması mümkün olduğu için, bir tür çevresel kredi olarak değerlendirilmektedir (Tang vd., 2012: 693). YEN kaynaklardan üretilen her birim elektrik için, bir sertifika alınması zorunluluğu bulunmaktadır. YEN hedefini karşılayamayan üreticilerin, diğer işletmelerden YEN sertifikası alma imkânları vardır. Bu uygulama aynı zamanda YEN üreticilerine ilave bir gelir sağlamaktadır (Pegels, 2010: 4951; Artigues ve Rio, 2014: 431; Carley, 2009: 3072; Abolhosseini ve Heshmati, 2014: 14).

YEN'in teşvikinde kullanılan ihale sistemi artık hiç bir ülkede temel politika aracı olarak tercih edilmemektedir. YEN'in rekabet gücünü artırmayı hedefleyen bu uygulama özellikle büyük ölçekli projeler için uygundur. Bu sayede ulusal elektrik idaresi, ihaleyi kazanan işletmeden, belli bir süreliğine (10-25 yıl) elektrik almayı taahhüt etmektedir. En düşük teklifi veren ihaleyi kazanacağı için, yatırımın topluma olan maliyetini teorik olarak minimuma indirmektedir. Ancak uygulamada karlı enerji santralleri için, çok düşük teklifler verilmesi projelerin yürütülmesini güçleştirmektedir. İngiltere 1991 yılında Fosil Olmayan Yakıt Zorunluluğu Programı (NFFO) kapsamında ihale sistemini uygulayan ilk ülke olmasına karşılık, tamamlanamamış projelerin çokluğu nedeniyle 2003 yılında kota zorunluluğuna geçmiştir. Benzer şekilde Fransa da 2000 yılında ihale sisteminin (biyokütle hariç) vazgeçmiştir. En son benzer bir adım İrlanda tarafından atılmıştır (COM, 2005: 5; Jacobs, 2009: 8; Rio and Gual, 2004: 224). Diğer yandan bazı ülkelerde halen spesifik teknolojileri teşvik için (Danimarka ve Hollanda'da rüzgar gibi) bu yöntemden yararlanılmaktadır (Ghiollarnath, 2011: 47-53).

AB genelinde özellikle 2000'li yıllardan itibaren vergi teşvikleri de (istisna, indirim, düşük oran gibi) yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Avrupa Parlamentosu vergi teşviklerinin YEN'in gelişimi noktasında en etkin yol olduğu görüşündedir (Cansino vd. 2010: 6001). Ancak halen, vergi teşvikleri Birlik genelinde tamamlayıcı bir politika aracı olarak kullanılmaktadır. AB genelinde YEN'in teşvikinde cazip krediler de önemli bir role sahiptir. Yüksek sermaye maliyeti probleminin çözümüne katkı sağlayan bu uygulama Almanya'da 1990'lardan beridir etkin olarak kullanılmaktadır. Kamu bütçesi üzerindeki yükü minimize etmek ve maliyeti zamana yaymak gibi avantajları nedeniyle, politik olarak uygulanabilirliği yüksek olmakla birlikte, kredi borcunu ödemeyenlerle mücadele noktasında istenmeyen bazı sonuçları bulunduğu kaydedilmektedir (Connor vd., 2013: 11).

6 YEN kredisi, yeşil sertifika, yeşil etiket ya da YEN belgesi gibi adlarla da anılmaktadır.

3. ÜYE ÜLKELERİN YEN'E SAĞLADIĞI TEŞVİKLER

AB'nin 2020 yılı için bağlayıcı üç temel hedefinden (20-20-20 hedefi) biri, nihai enerji tüketimi içerisinde YEN'in payını %20'ye ulaştırmada %10'a çıkarmaktır⁷. Avrupa Konseyi Ekim 2014'te, bu hedefi 2030 yılı için %27 olarak güncellemiştir (Knopf vd., 2015: 50). Bu hedefe ulaşabilmek için birçok ülke özellikle 2000'li yıllardan itibaren önemli teşvik politikaları uygulamaktadır. Bu sayede Birlik genelinde 2015 yılı itibariyle YEN kaynaklarının brüt nihai enerji tüketimi içerisindeki payı %16,7'ye ulaşmıştır. En yüksek oran % 53,9 ile İsviçre'de gerçekleşmiştir. Onu % 39,3 ile Finlandiya, % 37,6 ile Letonya, % 33 ile Avusturya takip etmiştir. YEN kaynaklı enerji tüketiminin en az gerçekleştiği ülkeler; % 5 ile Malta ve Lüksemburg'tur. Bunları % 5,8 ile Hollanda, % 7,9 ile Belçika, % 8,2 ile İngiltere ve % 9,4 ile Güney Kıbrıs izlemektedir (Dünya, 16 Mart 2017: 19). YEN hedefleri ülkeden ülkeye oldukça farklılık göstermekle birlikte, üyelerin tamamı çeşitli YEN destek politikaları uygulamaktadır. Aşağıda bir kısım ülkenin uyguladığı teşvikler ayrıntılı, bir kısmının uyguladığı teşvikler ise toplu olarak değerlendirilecektir.

3.1. Almanya'da YEN'e Sağlanan Teşvikler

Almanya YEN üretiminde birçok ülkeye rol model teşkil etmektedir. Almanya petrol krizinin yaşandığı 1970'lerden itibaren enerji kaynaklarını çeşitlendirmek adına önemli teşebbüslerde bulunmaktadır. Petrol krizinin ardından 1974-1982 döneminde YEN'e yönelik Ar-Ge çalışmaları ciddi anlamda desteklenmiştir. 1991 yılından itibaren TG modeline geçilmiştir. Almanya bu anlamda Birlik içerisinde öncü olmuştur⁸. TG modeli, YEN teknolojisinin gelişmesine büyük katkı sağlamıştır⁹. Öyle ki 2000-2008 döneminde YEN üretimi %200'ün üzerinde bir artış göstererek; %6,3'ten %15'e kadar yükselmiştir. Böylece Almanya 2010 yılı için belirlenen %12,5 YEN hedefine iki yıl öncesinden ulaşmıştır. Bu sayede 1 milyonun üzerinde küçük güneş enerjisi üreticisi piyasaya giriş yapmıştır. TG modelinde; yatırım riski, proje maliyeti ve teknolojik ömür gibi değişkenler dikkate alınmakta, böylece fiyat üretim maliyetine mümkün olduğunca yakın olarak belirlenmektedir. Tarife miktarı teknolojinin türüne göre; 7-51 cent arasında değişmektedir. Bu, birçok modelin aksine, oldukça yüksek bir garanti miktarı olup, YEN yatırımlarını cazip kılmaktadır. 2000 yılından itibaren yatırımcılara 20 yıl gibi oldukça uzun bir süre

7 Diğer iki hedef; emisyonu %20 oranında azaltmak ve enerji etkinliğini %20 oranında artırmaktır.

8 AB genelinde henüz bir Portföy Standardı bulunmamaktadır. AB Komisyonu tarafından desteklenmesine karşın, Almanya ve İspanya tecrübeleri, YPS'nin Avrupa'da baskın olarak uygulanmasını engellemiştir.

9 Almanya 1990-2000 döneminde sabit yüzde modelini tercih etmiş ve tarife fiyatı; projenin büyüklüğüne ve teknolojinin türüne bağlı olarak, perakende elektrik fiyatının maksimum %90'ı olarak belirlenmiştir. Ancak bu model elektrik fiyatlarının oldukça yüksek olduğu dönemlerde çok yüksek değişken ödemelere yol açtığı için günümüzde tercih edilme olasılığı azalmıştır (Couturen ve Gagnon, 2010: 961; Palmer vd., 2011: 3976-77).

için alım garantisi sağlanmaktadır. Almanya'nın 2020 yılı için YEN hedefi %18 olup, uzun vadede bu oranın %50'ye çıkartılması amaçlanmaktadır (Fronde vd., 2010: 4048-49-50; Lehr vd., 2012: 358; Berry ve Jaccard, 2011: 269).

Almanya şu an güneş teknolojisinde dünya lideri konumundadır. Son on yıldan beridir güneş paneli piyasasındaki talebin %50'sini tek başına karşılamaktadır. Ancak 2014 yılında TG tutarlarının düşürülmesi ve enerji tüketiminde harç uygulamasına geçilmesi, küçük güneş paneli yatırımlarını üçte bir oranında azaltmıştır. Buna karşılık rüzgâr yatırımları, cazip kredi ve vergi teşvikleri sayesinde 2,5 kat artarak 2014 yılında 8,2 milyar dolara yükselmiştir (Schleicher, 2012: 65; Hirvonen vd., 2015: 72; Connor vd., 2013: 5).

Almanya'da 1999 yılından itibaren elektrik enerjisi vergisi uygulanmaktadır. Miktarı; 0,06125 Euro/litre benzin, gaz 0.55 Euro/kWh şeklinde belirlenmiştir. Ancak, YEN kaynaklardan üretilen elektrik bu verginin kapsamı dışında tutularak teşvik edilmektedir (Clement vd. 2005, 16; Cansino vd. 2010: 6004-6005; OECD, 2012: 6).

3.2. Avusturya'da YEN'e Sağlanan Teşvikler

Avusturya, Birlik üyesi ülkeler arasında YEN hedefi yüksek olan ülkelerden biridir. AB'nin bağlayıcı hedefleri doğrultusunda 2020 yılına kadar toplam enerji karışımı içerisinde YEN'in payının %34 olması hedeflenmiştir. Bu anlamda YEN'e sağlanan temel teşvik tarife garantisidir. Yeşil Enerji Kanunu ile birlikte Aralık 2004 tarihine kadar ruhsat alan yeni YEN işletmeleri için 13 yıl süre ile (biyokütle için 15 yıl) alım garantisi sunulmaya başlanmıştır. Garanti miktarı teknolojinin türüne göre; 4,90–12,5 cent/kWh arasında değişmektedir. Ayrıca YEN kotası zorunluluğu bulunmaktadır. Konutlarda YEN kaynak kullanılması halinde %25'e kadar vergi indirimi uygulanmaktadır. Biyo yakıtı kullanımına hükümet tarafından ciddi destek verilmektedir. Motor yakıtı içerisinde biyo yakıt katkısı yapılması halinde ÖTV; 1000 litre dizel yakıtta 425 Euro yerine 397 Euro, 1000 litre kurşunsuz benzinde ise 515 Euro yerine, 482 Euro olarak uygulanmaktadır. Böylece 2012 yılında biyo yakıt katkılı dizel yakıtlarda 1000 litrede ortalama 28 Euro ve kurşunsuz benzinli yakıtlarda ise 33 Euro tasarruf sağlanmıştır. Ayrıca İklim ve Enerji Fonu kapsamında; 5kW'den küçük güneş paneli için yatırım sübvansiyonu sağlanmaktadır (Mezher vd., 2012: 318; IEA, 2014b: 78, 102).

3.3. Belçika'da YEN'e Sağlanan Teşvikler

Belçika, Birlik içerisinde 2020 yılı için belirlenen YEN hedefine en hızlı ulaşan ülkelerden biridir. Toplam birincil enerji arzı içerisinde YEN'in payı nispeten düşük olup 2014 yılı itibarıyla %8 olarak (ağırlıklı biyo yakıtlar) gerçekleşmiştir.

Ancak YEN'in son on yıllık gelişme seyri dikkate alındığında bu oldukça önemli bir orandır. 2004 yılından itibaren birincil enerji arzı içerisinde fosil yakıtların payı düşerken, YEN'in payı %2,6 gibi oldukça düşük bir seviyeden %8'e (elektrik üretiminde %18,8) yükselmiştir. Böylece 2020 yılı için öngörülen %13 YEN hedefine oldukça yaklaşılmıştır. YEN'e sağlanan sübvansiyon miktarı 2013 yılında 1,7 milyar Euro'ya ulaşmıştır. Bu, YEN üretiminde Birlik içerisindeki dördüncü en yüksek seviyedir. Belçika şu an offshore rüzgâr kapasitesi bakımından AB ülkeleri arasında İngiltere, Danimarka ve Almanya'dan sonra dördüncü en büyük kapasiteye sahiptir (IEA, 2016a: 11).

Belçika'da YEN uygulamaları bölgesel olmakla birlikte, offshore rüzgâr ve hidro enerji kaynakları federal düzenlemelere tabidir. Teşviklerin sermaye finansman maliyetleri ve proje geliştirme üzerinde etkili olduğunun bilincinde olunan ülkede, YEN destekleri sürekli gözden geçirilmektedir. Bu kapsamda Belçika YEN'in teşvik edilmesinde temel seçenek olarak kotaya dayalı zorunlu ticari yeşil sertifika uygulayan (Flanders ve Wallonia gibi) az sayıda Birlik üyesi ülkeden (İngiltere, Polonya dahil) biridir (Berry ve Jaccard, 2011, 269).

Belçika'da YEN yatırımcısına gelir vergisi indirimi sağlanması uygulaması halen cazibesini korumaktadır. Yeni ve enerji tasarruflu teknolojilere yapılan yatırımlar için artan bir yatırım indirimi avantajı (2015 yılı için %13,5) uygulanmak suretiyle YEN işletmelerinin vergi borcu doğrudan azaltılmaktadır. Yararlanılamayan indirim miktarı zaman sınırlaması olmaksızın ileri taşınmakla birlikte, ileriki yılda indirilebilecek miktara belli bir limit konulmuştur. YEN kaynakları üç yılda (%33,3 oranında) amorti edilebilmektedir. YEN teknolojileri için (güneş ve rüzgâr) %6 indirimli KDV oranı uygulanmaktadır. YEN tesisleri için emlak vergisi muafiyeti vardır. Brüksel'de rüzgar, hidro ve biyokütle enerji kaynakları için, Flanders'de ise güneş enerjisi için yatırım sübvansiyonları sağlanmaktadır (IEA, 2016a: 11).

YEN'e sağlanan cazip teşvikler sayesinde YEN üretim kapasitesi 2005-2014 döneminde %229 artış göstermiştir. Artış özellikle güneş enerjisinde (%58) ve rüzgâr enerjisinde (%34) olarak gözlenmiştir. Özellikle güneş paneli sektöründe üretim maliyetinin düşmeye başlamasının, YEN kurulumunda ciddi bir talep artışına yol açtığı kaydedilmektedir (IEA, 2016a: 11).

3.4. Danimarka'da YEN'e Sağlanan Teşvikler

Danimarka AB ülkeleri arasında, toplam enerji üretimi içerisinde YEN'in payı yüksek olan ülkelerden biridir. YEN'in, enerji karışımı içerisindeki payı %26

civarındadır. Rüzgâr %68'lik pay ile ilk sırada yer almaktadır. Bu anlamda dünyada elektrik üretiminde rüzgârın payının en fazla olduğu ülkedir. Elektrik ihtiyacının 2015 yılında %42'sini rüzgârdan karşılamıştır. Bu oranın 2020 yılında %50'ye çıkartılması öngörülmektedir. Rüzgâr enerjisini sırasıyla; biyokütle (%25) ve güneş (%6) takip etmektedir. Danimarka'nın ilginç bir özelliği de, enerji bağımlılığı sorununu çözen tek Birlik üyesi olmasıdır. 2035 yılında elektrik ve ısıtma ihtiyacının tamamının, 2050 yılında ise tüm enerji ihtiyacının YEN'den karşılanması hedeflenmektedir (Hirvonen vd., 2015: 62-74).

Danimarka, YEN hedeflerine ulaşabilmek için 1993 yılından beri tarife garantisi (şu an sabit pirim garantisi) uygulamaktadır. AB ülkeleri arasında TG modelinin en iyi uygulandığı ülkelerden biridir. TG sunulurken; yatırım riski, proje maliyeti ve teknolojik ömür gibi değişkenler dikkate alındığı için, alım fiyatı üretim maliyetine mümkün olduğunca yakın olarak belirlenmektedir. Bu da yatırımcıyı gelecekteki fiyat dalgalanmalarına karşı korumaktadır. TG kapsamında verilen destek miktarı, diğer ülkelerin aksine bütçeden değil, elektrik faturaları yoluyla tüketicilerden (kamu hizmeti harcı) karşılanmaktadır (Couturen ve Gagnon, 2010: 960; Norden, 2013: 21; TR 83, 2011: 9; Ayoub ve Yuji, 2012, 19).

Danimarka, fosil yakıtlara vergi uygulayan (6,8/gigajoule) ülkelerden biri olmakla birlikte, YEN kaynakları bu vergiden muaf tutulmuştur. Güneş panelleri için vergi indirimi ve rüzgâr yatırımları için kredi garantisi sağlanmaktadır. YEN yatırımları için 2013 yılında bir sübvansiyon havuzu oluşturulmuştur. Tesislerin büyüklüklerine göre, yatırım maliyetinin %45-65'i arasında bir kısmı bu havuzdan karşılanmaktadır. Yeni inşa edilen binalarda YEN sistemlerinin kullanma zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca ulaşımda YEN kaynak kullanımını teşvik için YEN kota sistemi uygulanmaktadır. 1 Ocak 2011 tarihinden itibaren yürürlükte olan bu uygulamaya göre; elde edilen gelirin, 7000 Kron'u aşan kısmı vergiye tabi tutulmaktadır (KPMG, 2013: 18; Clement vd. 2005: 16; Connor vd., 2013: 10).

3.5. Finlandiya'da YEN'e Sağlanan Teşvikler

Finlandiya toplam enerji üretiminin yaklaşık %56'sı gibi büyük bir kısmını, YEN kaynak kullanımı ile (ağırlıklı biyokütle) gerçekleştirmektedir. Birlik üyeleri arasında YEN hedefi en yüksek olanlardan (2020 için %38) biridir. YEN'e sağlanan temel teşvik sabit fiyat garantisidir. Bu sayede YEN kaynak kullanımı (özellikle biyo kütle) büyük artış göstermiştir. Bunun yanında ayrıca kotaya dayalı yeşil sertifika desteği bulunmaktadır. Ticareti yapılabilen bu sertifikaların fiyatı piyasa şartlarına göre değişiklik göstermektedir. Enerji Vergisi Reformu

kapsamında; 2011 yılında ÖTV sistemi değiştirilmiş ve enerji kaynağının türüne ve emisyonu bağlı olarak vergilendirme esası benimsenmiştir. YEN kaynaklardan üretilen elektrik için enerji vergisi ayrıcalığı bulunmaktadır. Buna göre; rüzgâr enerjisinde 0,69 ğ/KWh, diğer YEN kaynaklarında 0,42 ğ/KWh vergi iadesi söz konusudur. Rüzgâr yatırımlarında %40 ve güneş yatırımlarında %30 oranında yatırım indirimi uygulanmaktadır. Konutlarda, YEN malzeme maliyetinin maksimum %25'i oranında sübvansiyon sağlanmaktadır (Lehtovaara vd., 2013: 34; EREC, 2010: 4; Hirvonen vd., 2015: 74; Connor vd., 2013: 10).

3.6. Fransa'da YEN'e Sağlanan Teşvikler

Fransa, 2020 bağlayıcı YEN hedefleri kapsamında toplam enerjinin %23'ünü YEN kaynaklarından karşılamayı öngörmektedir. Bu anlamda YEN'e sağlanan temel teşvik tarife garantisidir. Buna göre; küçük hidro (12MW'den az) ve güneş için 15-20 yıl süre ile alım garantisi verilmektedir. Ayrıca teknolojinin türüne bağlı olarak tarifiede; %40-100'ü arasında enflasyon ayarlaması yapılmaktadır. 2000 yılından itibaren ihale sistemi kaldırılmakla birlikte, sadece offshore rüzgâr teknolojileri için uygulama devam etmektedir (KPMG, 2015: 26-29; IEA, 2009b: 91 vd.)

Enerji politikasının bir diğer ayağını vergi teşvikleri oluşturmaktadır. Bu kapsamda; güneş kolektörlerinde %50 oranında gelir vergisi indirimi uygulanmaktadır. Fransa bu anlamda, AB içinde en cazip vergi kredisi imkânına sahip ülkelerin başında gelmektedir. Bunun yanında Ar-Ge harcamalarının %30'u, harcama miktarının 100 milyon Euro'yu aşması halinde ise %5'i vergi matrahından indirilebilmekte, indirilemeyen tutar ise üç yıl ileri taşınabilmektedir. Avrupa Konseyi'nin 27 Ekim 2003 tarih ve 96 sayılı KDV Direktifi ile birlikte konutlarda YEN kurulumu, değişimi ve geliştirmesine ilişkin makine ve teçhizat alımlarında %5,5 KDV oranı uygulamasına geçilmiştir. Fransa bu anlamda en düşük KDV oranına sahip ülkelerden biridir. YEN işletmeleri halen bazı makine ve teçhizatları için azalan bakiyeler usulü amortisman uygulamaya devam etmektedir (Connor vd., 2013: 10; Cansino vd. 2010: 6004).

Fransa'da biyo yakıt kullanımı hükümet tarafından önemli ölçüde teşvik edilmektedir. Biyo yakıt, kirlilik ve petrol vergilerinden kısmen istisna edilmiştir. Biyokütle ısınma tesisleri için %40'a kadar sübvansiyon verilmektedir. İlaveten güneş ve 12 metrekareden küçük rüzgâr tesisleri, bina inşaat ruhsatından muaf tutulmuştur (KPMG, 2015: 26-29; IEA, 2009b: 91 vd.).

3.7. Hollanda'da YEN'e Sağlanan Teşvikler

Hollanda, yeşil enerji piyasasını teşvik etme noktasında önemli aşamalar katetmiştir. Özellikle petrol krizinden sonra, hükümet Ar-Ge araştırmalarını desteklemeye başlamıştır. Bu dönemde, rüzgâr ve güneş sanayi tesisleri kurulmuştur. 1980'li yıllarda teşvik politikası, örnek projelerin finansmanına ve doğrudan sübvansiyonlara yönelmiştir. Bu eğilim, maliyetlerin azalmasına ve beraberinde YEN piyasasının daha fazla genişlemesine yol açmıştır. Ardından 1990'ların başlarında karbon emisyonunun kontrolünde uluslararası bir uzlaşma politikası ivme kazanmıştır. YEN'in teşvikinde diğer ülkelerden farklı olarak spot piyasa fiyatı modeli¹⁰ uygulanmaktadır. Bu kapsamda bütün enerji türleri; 5, 12 ve 15 yıllık sürelerle ve maksimum; 0.15 EUR/Kwh alım garantisinden yararlanmaktadır. Ayrıca küçük güneş panelleri için ilaveten net ölçüm yöntemi uygulanmaktadır (TR 83, 201: 12-13). Hesap/fatura modeli olarak da ifade edilen bu uygulamada, tüketicilerin YEN kaynaklardan kendi elektriklerini üretme ve fazlasını ulusal şebekeye yüksek bir tarifieden satma imkânı bulunmaktadır (Hirvonen vd., 2015: 74; Mezher vd., 2012: 317). YEN yatırımları için önemli sübvansiyonlar (doğrudan sübvansiyonlar, gönüllü YEN anlaşmaları, tüketici sübvansiyonları ve Ar-Ge programları gibi) sağlanmaktadır. YEN yatırım maliyetlerinin %44'ü mali kardan indirilebilmektedir. Hükümet, 1990'ların başlarında enerji dağıtım sektörü ile YEN'in elektrik satışı içerisindeki payının; %3,2 ve gaz satışı içindeki payının; %0,7 olması yönünde gönüllü bir kota anlaşması yapmıştır. Bu gönüllü hedeflere hiçbir zaman ulaşılamadığı için 1998 yılında zorunlu kota sistemine geçilmiştir. Böylece AB'de henüz bir Portföy Standardı bulunmamakla birlikte, Birlik içerisinde zorunlu YPS uygulamasına geçen ilk ülke Hollanda olmuştur (Berry ve Jaccard, 2011: 269). Bütün bu olumlu gelişmelere rağmen YEN'in enerji karışımı içerisindeki payı yıllar içinde toplam enerji üretiminin yaklaşık %1'i civarında seyretmektedir. Buna karşılık, ülkenin 2020 bağlayıcı YEN hedefi %14 olarak belirlenmiştir.

Hollanda, AB ülkeleri içerisinde çevre vergilerinin en etkin kullanıldığı ülkelerden biridir. Danimarka'dan sonra OECD ülkeleri arasında en yüksek çevre vergisi gelirine (2012 yılında 21 milyar Euro, toplam vergi gelirlerinin %9,2'si) sahiptir. Bu gelirin yaklaşık yarısı enerji vergisinden sağlanmaktadır. Hollanda 1996 yılından beridir enerji vergisi/eco-vergi (motor yakıtı hariç mineral yağlara, elektrik, doğal gaz için) uygulamakla birlikte, yeşil enerji tüketicileri bu vergiden muaf tutulmaktadır (Cansino vd. 2010: 6005-6006; Clement vd. 2005: 16).

10 Buna göre; YEN'den üretilen elektriğin fiyatı, spot piyasa fiyatının 2/3 altına düşürse, aradaki fark sübvansiyon yoluyla kapatılmaktadır. Tersi durumda ise spot piyasa fiyatı hükümetin öngördüğü seviyeye yükselene kadar, üreticilere yapılan sübvansiyon azaltılmaktadır.

Bankalar, yeşil projelere daha ucuz kredi (piyasanın %1-2 altında) sunmaktadır. Bankaların sahip oldukları yatırım fonlarının %70'ini yeşil projeleri desteklemede kullanmak gibi bir zorunluluğu bulunmaktadır. 2003 yılından itibaren çevresel kalite programı (MEP) altında bir Program uygulanmaya başlanmıştır. (Rooijen ve Wees, 2006: 61-63).

3.8. İspanya'da YEN'e Sağlanan Teşvikler

İspanya, YEN üretiminde en iyi uygulama örnekleri arasında yer almaktadır. Ülkede 2004-2014 döneminde güçlü hükümet destekleri sayesinde elektrik üretiminde fosil yakıtların payı düşerken, YEN'in payı hızla artmıştır. Böylece son on yıllık süreçte YEN kaynakların birincil enerji arzı içindeki payı %7'den %14,9'e çıkmıştır. İspanya, IEA üyeleri arasında birincil enerji arzı içerisinde güneş enerjisi payında en yüksek, rüzgâr enerjisi payında ise üçüncü ülke konumundadır. Elektriğin neredeyse yarısının YEN kaynaklarından sağlandığı ülkede, 2014 yılında üretilen elektriğin %40,4'ü YEN kaynaklarından karşılanmıştır. Ülkede YEN'den elektrik üretimi için YEN Kontrol Merkezi (CECRE) adında özel bir birim bulunmaktadır (IEA, 2015: 33).

İspanya'nın temel YEN üreticilerinden biri haline gelmesinde 1997 yılından itibaren verilen desteklerin büyük etkisi olmuştur. Elektrik piyasasının özelleştirilmesini sağlayan 1997 tarihli Elektrik Sektörü Kanunu ile toplam enerji talebinin 2010 yılına kadar %10'unun ve 2020 yılına kadar da %20'sinin YEN kaynaklarından sağlanması hedeflenmiştir. Bunun için 2008 yılından beridir, yılda dört kez enflasyona göre güncellenen TG modeli uygulanmaktadır. YEN yatırımlarına %40'a kadar yatırım indirimi sağlanmaktadır. YEN makine ve teçizatlarının alımında indirimli %12 KDV oranı uygulanmaktadır. Güneş kurulumları için %5-10 arasında ve rüzgar tesisleri için %4-8 arasında değişen amortisman oranları vardır. Krizden çıkış için 2009-2012 döneminde amortisman serbestisi uygulanmıştır. Ar-Ge harcamalarının %25'i vergi matrahından indirilebilmektedir. 2008 yılından itibaren araç tescil vergisi, emisyonla göre belirlenmektedir. Verginin oranı; emisyon miktarı 121-159 gramCO₂/km olan araçlarda %4,75, 200gramCO₂/km ve üzeri olanlarda %14,75 arasında değişmektedir. 2015 geniş kapsamlı yeşil mali reformu çerçevesinde dış ticarete konu olmayan sektöre "karbon vergisi" getirilmiştir (Marata vd., 2010: 495; TR 83, 2011:12).

Eyalet bazında belediyesine göre değişen emlak vergisi ayrıcalıkları uygulanmaktadır. Şehirlerde %0,4 ila %1.10 arasında, diğer yerlerde ise %0,3

ile %0,9 arasında olan emlak vergisi oranları, YEN sistemi kurulan binalarda %15-%50 arasında indirimli uygulanmaktadır. Örneğin indirim oranı; Sevilla'da; %50, Madrid'de %40, Malaga'da %15 şeklindedir. Gayrimenkulün güneş sistemi ile donatılması halinde; inşaat, kurulum ve çalışma vergisi (ICIO) %95'e kadar indirimli uygulanmaktadır. YEN işletmeleri kotanın %50'sine kadar işletme vergisi indiriminden yararlanabilmektedir. Yeni binalarda güneş paneli zorunluluğu bulunmaktadır. Sıcak su ihtiyacının %30-70'i güneş enerjisinden sağlanmaktadır (Shazmin vd., 2016: 543; KPMG, 2015: 67).

3.9. İsveç'te YEN'e Sağlanan Teşvikler

İsveç, Avrupa'da Norveç ve Almanya'dan sonra enerji üretiminde YEN'in payı en fazla olan üçüncü ülkedir. YEN üretiminde ağırlıklı payı hidro enerji oluşturmaktadır. Elektrik enerjisi ihtiyacının %60'ı YEN kaynaklardan karşılanmaktadır. Ülke genelinde ısınma amaçlı biyo kütle kullanımı, fosil yakıt kullanımının üzerindedir. 2020 yılı bağlayıcı YEN hedefi %49 ile AB içerisindeki en yüksek oranlardan biridir. Bunda, enerji sisteminde 1991 yılında yapılan revizyonun büyük katkısı vardır. Bu sayede biyo yakıt ve rüzgâr için önemli sübvansiyonlar geliştirilmiştir. Rüzgâr tribünleri hızlı bir şekilde (%30) amorti edilmektedir. Geri dönüşüm mekanizmasının çok iyi uygulandığı ülkede elektrik ihtiyacının büyük kısmı atıkların geri dönüşümünden sağlanmaktadır. Öyleki son dönemlerde elektrik enerjisi üretebilmek için Norveç'ten çöp ithal edilmeye başlanmıştır (Ntvmsnbc, 2014). 2007 yılında kotaya dayalı yeşil sertifika uygulamasına geçilmiştir. Ancak diğer uygulamalardan farklı olarak, İsveç ve Norveç arasında ortak bir yeşil sertifika pazarı kurulmuştur. Bu sayede iki ülke arasında oluşacak fiyat risklerinin en aza indirilmesi amaçlanmaktadır. Belirlenen kota miktarına uymayan üreticiler sertifikada belirlenen fiyatının % 150'si oranında cezaya tabi tutulmaktadır. Bu uygulama sayesinde YEN'in oranı 2014 yılında %14,2'lere ulaşmıştır. Hedef 2020 yılı için %19,3'tür. Ülkede fosil yakıtlardan enerji vergisi (karbon ve sülfür) alınmakla birlikte, YEN kaynaklardan üretilen enerji bu vergiden muaftır. YEN tesisleri için emlak vergisi oranı, tesisin değerine ve teknolojiye göre farklılaşmaktadır. YEN yatırımları için; Ar-Ge sübvansiyonları, hibeler ve yatırım teşvikleri bulunmaktadır. Tesisin kuruluş aşamasında güneş için %60, rüzgâr için %50, biyo enerji için %45 oranında hibe verilmektedir ((KPMG, 2013: 49; Norden, 2013: 19; Eser ve Polat, 2015: 210; Connor vd., 2013: 10; Wang, 2006: 1212).

3.10. İngiltere’de YEN’e Sağlanan Teşvikler

İngiltere, Avrupanın en yüksek rüzgâr kapasitesine sahip ülkelerden biridir. Buna rağmen gerçek potansiyelinin ve 2020 için öngörülen %20 YEN hedefinin oldukça gerisinde (2008 yılında %0,6 civarında) kalmıştır. YEN teşvik politikası piyasa temelli olup, ticari yeşil sertifika zorunluluğu bulunmaktadır¹¹. Bu anlamda Birlik içerisinde YEN’in teşvik edilmesinde temel seçenek olarak YPS’nin kullanıldığı az sayıdaki ülkeden biridir. Nisan 2002’de %3 ile başlamış olan YEN zorunluluğu her yıl aşamalı olarak artmaktadır. 2010 yılında ayrıca TG yürürlüğe girmiştir. Emisyon ile mücadele kapsamında 2001 yılından beri nihai tüketicilere enerji satışından spesifik olarak alınan bu verginin amacı çevreyi korumak (insan kaynaklı negatif dışsallıkları azaltmak) olup, tipik bir Pigovian karbon/enerji vergisidir. Konut dışı tüketicilere elektrik ve doğal gaz satışında kWh bazında 0.00559GBP olarak uygulanmaktadır. Ancak işletmenin gerekli enerji etkinliği ve emisyon azaltımı koşullarını sağlaması halinde %80’e kadar indirim yapılmaktadır. YEN kaynaklarından üretilen elektriğin büyük kısmı bu vergiden istisna edilmiştir. Bunun için üreticilerine, MWh bazında muafiyet belgesi verilmektedir. YEN sermaye harcamaları %20 indirimden (25 yılı aşan varlıklarda %10) yararlanmaktadır. İndirim oranları 1 Nisan 2012’den itibaren sırasıyla %18’e ve %8’e düşürülmüştür. Güneş panelleri için indirimli %5 KDV oranı söz konusudur. YEN tesisleri için arazi imar yardımı bulunmaktadır. Küçük ve orta boyllu işletmelerde %250 oranında Ar-Ge indirimi vardır. Patentli buluşlardan sağlanan kazanç için indirimli %10 kurumlar vergisi oranı uygulanmaktadır (Berry ve Jaccard, 2011: 269; Mezher vd., 2012: 322-323; IEA, 2012: 35; KPMG, 2015: 71; Cansino vd. 2010: 6005-6006; Clement vd. 2005: 11).

3.11. İtalya’da YEN’e Sağlanan Teşvikler

İtalya, altı yıldan daha az bir sürede, güneş paneli kurulum tesislerinde lider piyasa ve dünya genelinde en çok kurulumu sahip ülkelerden biri haline gelmiştir. Bu hızlı büyümenin temel sebebi bir seri tarife garantisi planının uygulanmasıdır. Şu an güneş paneli tesislerine (200 kW üstündeki güneş paneli tesislerine) üç farklı TG seçeneği sunulmaktadır. Avrupa Konseyi’nin 27 Ekim 2003 tarih ve 96 sayılı KDV Direktifi ile rüzgâr ve güneş enerjisi ile ilgili satış ve hizmetlerde ve ayrıca şebeke yatırımlarında indirimli %10 KDV oranı uygulanmaya başlanmıştır. Biyo dizel, biyo etanol ve bitkisel yağlar için %28 oranında ÖTV indirimi bulunmaktadır. 2008 yılından itibaren YEN sistemi ile donatılan binalar, %0,4’ten daha düşük bir

11 Fossil Olmayan Yatık Zorunluluğu Programı (NFFO) kapsamında, 1991’den itibaren ihale sistemini uygulayan ilk ülke olmasına karşılık, 2003 yılında, tamamlanamayan YEN projelerin artması yüzünden, yerini kota zorunluluğuna bırakmıştır (Jacobs, 2009: 8; Rio ve Gual, 2004: 224).

oranda emlak vergisine (beş yıl süre ile) tabi tutulmaya başlanmıştır. Rüzgar ve güneş tesisleri için normal amortisman uygulanmaktadır. Yeni tesislerin inşası için izin süreci basitleştirilmiştir. Kurumlar vergisi matrahı brüt 10 milyon ve net 1 milyon Euro'yu aşmayan işletmelere indirimli %10,5 vergi uygulanmaktadır (Antonelli ve Desideri, 2014: 583; IEA, 2009b: 71; Connor vd., 2013: 10; Cansino vd. 2010: 6004; Shazmin vd., 2016: 543).

3.12. Diğer Birlik Üyesi Ülkelerde YEN'e Sağlanan Teşvikler

AB-15 bünyesinde yer alan; Yunanistan, İrlanda, Portekiz ve Lüksemburg içerisinde en düşük YEN hedefi belirleyen Lüksemburg'dur. 2020 bağlayıcı YEN hedefi nihai tüketimde %11 (ulaştırmada %10) olan Lüksemburg şu an YEN'in payı %3.13 gibi çok düşük seviyede olan ve enerjide tamamen dışa bağımlı az sayıda Birlik üyesi ülkeden biridir. YEN'e sağlanan temel teşvik tarife garantisidir. Bunun dışında; küçük kapasiteli güneş tesislerinde üretilen özel elektrik için gelir vergisi istisnası uygulanmaktadır. YEN yatırımları için çeşitli sübvansiyonlar yapılmaktadır. Ayrıca 2011 yılından itibaren İklim ve Enerji Fonu oluşturulmuştur. Portekiz %31 gibi oldukça yüksek bir YEN hedefine sahiptir. Bunun için YEN yatırımcılarına TG'nin yanında, %40'a kadar yatırım indirimi imkânı ve YEN makine ve teçhizatları için indirimli %12 KDV oranı avantajı sunmaktadır. İlâveten YEN yatırımları dört yılda amorti edilebilmektedir. Portekiz, 2015 yılında gerçekleştirilen geniş kapsamlı yeşil mali reform çerçevesinde karbon vergisi uygulamaya başlamıştır. Yunanistan, YEN yatırımcılarına on yıl tarife garantisi sunmaktadır. Ar-Ge faaliyetlerini desteklemek amacıyla 2011 yılından itibaren gelir vergisi indirimi getirilmiştir. Ayrıca YEN yatırımlarına nakit devlet desteği ve belli bir süreliğine leasing sübvansiyonları sağlanmaktadır. İrlanda YEN'i desteklemek için enflasyona göre ayarlanan bir TG modelinin yanında önemli vergi avantajları sunmaktadır. Şöyle ki, bazı YEN sermaye yatırımları için kurumlar vergisi indirimi, küçük ve orta boy lu işletme yatırımları için matrahtan indirim, nitelikli harcamaların %25'i oranında ilave bir Ar-Ge indirimi ve YEN makine teçhizatları için %100 amortisman indirimi imkanları bulunmaktadır.

AB'ye sonradan üye olan (AB-15 dışındaki) ülkelerin temel teşvik politikası; tarife garantisi ya da kotaya dayalı yeşil ticari sertifika uygulamasıdır. Bunun yanında ülke bazında çeşitli vergi ayrıcalıkları bulunmaktadır. Güney Kıbrıs'ta hibe planları ve yatırım sübvansiyonları vardır. Çek Cumhuriyeti'nde; şebekeye YEN satışından elde edilen kazanç beş yıl süre ile gelir vergisinden istisnadır. Tüm YEN teknolojileri için %22 yerine, indirimli %5 KDV oranı uygulanmaktadır. Biyo yakıt için %100 ÖTV indirimi vardır. Bütün YEN teknolojileri %100 ithalat

vergisiz muafiyetine tabidir. Emlak vergisi muafiyeti ve YEN kaynakları için düşük faizli kredi imkânı söz konusudur. Çek Cumhuriyeti ayrıca fosil yakıtlara özel bir vergi uygulamaktadır. Estonya'da, YEN'den üretilen elektrik, elektrik vergisinden istisnadır. Birlik içerisinde YEN'in payının %3 gibi çok düşük bir seviyede olduğu ve enerjide tamamen dışa bağımlı ülkelerden bir diğeri olan Malta'da; yatırım indirimi ve indirimli KDV oranı gibi vergi avantajlarının yanında, yatırım sübvansiyonları ve cazip kredi olanakları bulunmaktadır. Bu sayede 2020 yılında YEN'in payının %10'a çıkartılması hedeflenmektedir. Polonya, YPS'nin temel seçenek olarak kullanıldığı az sayıda Birlik ülkesinden biridir. 1 Ocak 2009 tarihinde yürürlüğe giren elektrik ve enerji ürünlerinin vergilendirilmesine ilişkin Kanun ile YEN kaynaklarına tanınan ÖTV istisnası korunmuştur. Emlak vergisi ayrıcalığı ve yatırım maliyetinin %25'ine kadar yatırım indirimi imkânı bulunmaktadır. YEN Destek Programları (hibe, tercihli kredi) ve belli bir kapasitenin altındaki işletmeler için; kayıt harcı, damga vergisi ve yıllık lisans harcı muafiyeti söz konusudur. Slovakya'da YEN yatırımlarına sübvansiyon sağlanmaktadır. Ayrıca YEN kaynakları, elektrik tüketim vergisinden (6009/2007 Sayılı Kanun) istisna tutulmuştur. Slovenya'da fosil yakıtlar için karbon vergisi uygulanmaktadır. YEN yatırımları için yatırım sübvansiyonu ve düşük faizli kredi imkânı vardır. Romanya'da YEN'den üretilen elektrik için ÖTV istisnası (571/2003 sayılı Kanun) vardır. YEN gereçleri için hızlandırılmış amortisman uygulanmaktadır. HES'lere tahsis edilen bina ve araziler mahalli vergiden istisnadır. Sabit varlıklar için kullanılan karlar, matrahtan indirilebilmektedir. Koşulları sağlayan işletmelere, işsizlik fonu ödemeleri ya da gelir vergisi istisnası ayrıcalığı sunulmaktadır. Binalar (konut, ticari ve endüstriyel) normal şartlarda %0,5 ila %0,25 arasında değişen oranlarda emlak vergisine tabi tutulmakla birlikte, üç farklı yeşil sertifika grubundan birine sahip olan binalar %50 oranında indirimden yararlanmaktadır (COM, 2005: 22-23; REN, 2012: 61; Bahar vd., 2013: 30; KPMG, 2015: 4-28; CMS, 2008: 6-19; Ghiollarnath, 2011: 83-102; MaRS, 2010, 13; OECD, 2012: 4-6; Ruijs ve Vollebergh, 2013: 8; Hohler vd., 2005, 16; Artigues and Río, 2014: 432-433; IEA, 2016c: 8; IEA, 2014b: 31, 109).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Enerji talebinin halen yaklaşık %80'inin ithal fosil yakıtlardan karşılanması sürdürülebilir bir durum değildir. Bu durum; parasal yönden maliyetli olmanın yanında ciddi çevresel sonuçlar (negatif dışsallıklar) doğurmaktadır. Bu gerçeğin

farkına varan AB’de, kömürden vazgeçen ülke sayısı artmaktadır¹². Bu durum, YEN’e yönelişi hızlandıracaktır. Ancak bunun için YEN teşviklerinin de artarak devam etmesi gerekmektedir. Zira YEN halen fosil yakıtlar karşısında dezavantajlı durumunu sürdürmektedir. Bu kapsamda AB’de YEN’e sağlanan temel teşvik tarife garantisidir. Araştırmalar TG’nin, YEN’in teşvikinde son derece faydalı olduğunu kanıtlamıştır. Bu anlamda Alman modeli, kırkın üzerinde ülkede tercih edilmektedir. AB’de henüz ortak bir portföy standardı bulunmamakla birlikte, az sayıda ülkede YPS’nin temel teşvik politikası olarak kullanıldığı görülmektedir. Araştırmalar diğer teşviklerle birlikte uygulandığında YPS’nin, YEN’in teşvikinde faydalı olduğunu göstermiştir. Vergi teşvikleri AB’de yardımcı bir politika aracı olarak kullanılmaktadır. Bu kapsamda en cazip teşvik gelir vergisi kredisidir. Bazı ülkeler de (Çek Cumhuriyeti gibi) YEN’den sağlanan kazancı 5 yıl süre ile gelir vergisinden istisna tutmaktadır. Birlik genelinde, YEN makine ve teçhizatlarının satışında indirimli vergi oranları uygulanmaktadır. YEN’le donatılan binalar için emlak vergisi ayrıcalığı bulunmaktadır. Örneğin İspanya’da; %15-50 arasında, Romanya’da %50 oranında, Bulgaristan’da %100 oranında emlak vergisi indirimi söz konusudur. Bazı ülkeler (Çek Cumhuriyeti, Avusturya, İtalya gibi) ulaştırmada kullanılan biyo yakıt için vergi indirimleri sağlamaktadır. Avrupa’da bir diğer uygulama da fosil yakıtlardan enerji/karbon vergisi alınmasıdır. YEN, bu vergiden istisna tutulmak suretiyle (İsveç, Norveç, Hollanda ve İngiltere gibi) teşvik edilmektedir.

Türkiye’de YEN’e sağlanan en önemli teşvik tarife garantisidir¹³. Tarife miktarlarının iyileştirildiği 2010 yılından sonra YEN yatırımları uluslararası yatırımcıların daha fazla ilgisini çekmeye başlamıştır. Ancak AB ile karşılaştırıldığında garanti miktarlarının düşük ve yararlanma süresinin kısa olduğu görülmektedir. Sürenin Birlik genelinde olduğu gibi 15-20 yıla çıkartılması YEN’in cazibesini artıracaktır. Türkiye’de YEN’e özgü bir vergi teşvik mekanizması bulunmamaktadır. YEN yatırımları da diğer yatırımlar gibi, genel/bölgesel vergi teşviklerinden yararlanabilmektedir. Buna karşılık, YEN’e özgü spesifik vergi ayrıcalıklarının sağlanması, YEN yatırımlarının yüksek başlangıç maliyetini düşürecektir. Bu sayede YEN yatırımları artacak, ithal fosil yakıtlara ödenen döviz miktarı o oranda azalacaktır. Türkiye’nin ürettiği elektriğin dörtte üçünü ithal ettiği

12 Avrupa İklim Eylem Ağı (CANEUROPE) 2016 raporu için bkz., (Ünlü, Dünya 29 Aralık 2016).

13 Türkiye’de ayrıca 02.05.2007 tarihinde yürürlüğe giren 5627 sayılı Enerji Verimliliği Kanunu ile YEN kaynaklarından yararlanılmasına yönelik önemli bir teşvik daha sağlanmıştır. Buna göre; “Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, enerji verimliliğinin artırılması ile yeni ve yenilenebilir enerji kaynaklarından yararlanılmasına yönelik araştırma ve geliştirme projelerini öncelikle destekleyecektir” (Bkz. 5627 sayılı Kanun m., 8/ç). Bu enerji kullanımında verimliliğin artırılmasına yönelik önemli bir teşviktir.

göz önünde bulundurulduğunda¹⁴, YEN'in teşvik edilmesinin ekonomiye katkısı, bunun neden olacağı vergi kaybından (vergi harcaması) kat kat fazla olacaktır. Türkiye'de halen YEN'e yönelik tek özel düzenleme motorine/benzine karıştırılan, biyodizelin/biyoetanolun %2'sinin ÖTV'den muaf tutulmasıdır. AB ülkeleri ile kıyaslandığında bu oran son derece düşük kalmaktadır.

14 Türkiye'nin enerji ithalatı 2014 yılında 54,9 milyar dolara kadar (2015 yılında 37,8 milyar dolar) yükselmiştir Bkz., (Ceylan, 2016).

KAYNAKÇA

- Abolhosseini, Shahrouz ve Almas Heshmati (2014), "The Main Support Mechanisms to Finance Renewable Energy Development", IZA Discussion Paper No. 8182, May.
- Aguirre Mariana ve Gbenga Ibikunle (2014), "Determinants of Renewable Energy Growth: A Global Sample Analysis", Energy Policy, 69: 374–384.
- Antonelli Marco ve Umberto Desideri (2014), "The Doping Effect of Italian Feed-in Tariffs on the PV Market", Energy Policy, 67: 583–594.
- Artigues PereMir ve Pablo del Río (2014), "Combining Tariffs, Investment Subsidies and Soft Loans in a Renewable Electricity Deployment Policy", Energy Policy, 69: 430–442.
- Ayoub Nasser ve NakaYuji (2012), "Government Alintervention Approaches to Promote Renewable Energies-Special Emphasis on Japanese feed-in tariff", Energy Policy, 43: 191–201.
- Bahar Heymi, Jagoda Egeland ve Ronald Steenblik (2013), Domestic Incentive Measures for Renewable Energy with Possible Trade Implications, OECD Trade and Environment Paper No. 2013/01.
- Belhamadia Ahmed, Muhamad Mansor ve Mahmoud A. Younis (2014), "A Study on Wind and Solar Energy Potentials in Malaysia", International Journal of Renewable Energy Research, 4 (4): 1042-1048.
- Berry Trent ve Mark Jaccard (2011), "The Renewable Portfolio Standard: Design Considerations and an Implementation Survey", Energy Policy, 29: 263-277.
- BNEF (2015), "Global Trends in Renewable Energy Investment 2015, <http://www.fs-unep-centre.org>, (Erişim Tarihi: 23.11.2016).
- Cansino Jose´ M., Mari´a del P. Pablo-Romero, Rocío Roma´n ve Rocío Yniguez (2010), "Tax Incentives to Promote Green Electricity: An Overview of EU-27 Countries", Energy Policy 38: 6000–6008.
- Carley Sanya (2009), "State Renewable Energy Electricity Policies: An Empirical Evaluation of Effectiveness", Energy Policy, 37: 3071–3081.
- Clement David, Matthew Lehman, Jan Hamrin ve Ryan Wiser (2005), International Tax Incentives for Renewable Energy: Lessons for Public Policy, Draft Report, Center for Resource Solutions San Francisco, California, June 17.

- CMS (2008), Comparative Study on the Main Renewable Energy Support Mechanisms in European Jurisdictions.
- COM (2005), Commission of the European Communities, The Support of Electricity from Renewable Energy Sources, Brussels, 7.12.2005, COM(2005) 627 final.
- Ceylan, Ali (2016), Cari Açık Enerji İthalatımız ve Yenilikçilik, <http://aliceylan.com.tr/V2/cari-acikenerji-ithalatimiz-ve-yenilikcilik/>, (Erişim Tarihi: 30/12.2016).
- Connor Peter, VeitB" urger, Luuk Beurskens, Karin Ericsson ve Christiane Egger (2013), "Devising Renewable Heat Policy: Overview of Support Options", Energy Policy, 59: 3-16.
- Dünya Gazetesi (2017), Yenilenebilirde AB Lideri İsveç, 16 Mart 2017 Perşembe.
- EREC (2010), European Renewable Energy Council, Renewable Energy in Europe, Earthscan Ltd., UK.
- Eser Levent Yahya ve Sedat Polat (2015), "Elektrik Üretiminde Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Kullanımına Yönelik Teşvikler: Türkiye ve İskandinav Ülkeleri Uygulamaları", Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi, Sayı 12, Ocak.
- Fronde! Manuel, Nolan Ritter, Christoph M. Schmidt ve Colin Vance (2010), "Economic Impacts from the Promotion of Renewable Energy Technologies: The German Experience", Energy Policy, 38: 4048-4056.
- Ghiollarnath Carol Ni (2011), Renewable Energy Tax Incentives and WTO Law: Irreconcilably Incompatible? An Examination of the WTO-Consistency of Direct Corporate Tax Incentives for the Development of Renewable Energy, Wolf Legal Publishers.
- Hirvonen Janne, Genku Kayo, Sunliang Cao, Ala Hasan ve Kai Sirén (2015), "Renewable Energy Production Support Schemes for Residential-Scale Solar Photovoltaic Systems in Nordic Conditions", Energy Policy, 79: 72-86.
- Hogg Katy ve Ronan O'Regan (2009), "Renewable Energy Support Mechanisms: An Overview", <http://www.globelawandbusiness.com/RN/sample.pdf>, (Erişim Tarihi: 18.06.2013).
- Hohler Alice, Chris Greenwood ve George Hunt (2005), UNFCCC Report on Investment in Renewable Energy and Energy Efficiency.
- IEA (2016a), Energy Policies of IEA Countries, Belgium, 2016 Review, <http://www.iea.org/t&c>, (Erişim Tarihi: 25.05.2016).

- IEA (2016b), Energy Policies of IEA Countries, Portugal, 2016 Review, <http://www.iea.org/t&c>, (Erişim Tarihi: 25.05.2016).
- IEA (2015), Energy Policies of IEA Countries, Spain, 2015 Review, <http://www.iea.org/t&c>, (Erişim Tarihi: 25.04.2016).
- IEA (2014a), Energy Policies of IEA Countries, Lüksembourg, 2014 Review, <http://www.iea.org/t&c>, (Erişim Tarihi: 25.04.2016).
- IEA (2014b), Energy Policies of IEA Countries, Austria, 2014 Review, <http://www.iea.org/t&c>, (Erişim Tarihi: 25.04.2016).
- IEA (2012), Energy Policies of IEA Countries, The United Kingdom, 2012 Review, <http://www.iea.org/t&c>, (Erişim Tarihi: 25.05.2016).
- IEA (2009a), Energy Policies of IEA Countries, Italy, 2009 Review, <http://www.iea.org/t&c>, (Erişim Tarihi: 25.05.2016).
- IEA (2009b), Energy Policies of IEA Countries, France, 2009 Review, <http://www.iea.org/t&c>, (25.05.2016).
- Jacobs David (2009), "Framework Conditions and International Best Practices for Renewable Energy Support Mechanisms", Bakü, Azerbaycan, 14-18 December.
- Kemp William H. (2009), The Renewable Energy Handbook, Aztext Press, Kanada.
- Klessmann Corinna, Anne Held, Max Rathmann ve Mario Ragwitz (2011), "Status and Perspectives of Renewable Energy Policy and Deployment in the European Union-What is Needed to Reach the 2020 Targets?", Energy Policy, 39: 637-7657.
- Knopf Brigitte, Paul Nahmmacher ve Eva Schmid (2015), "The European Renewable Energy Target for 2030-an Impactassess- Ment of the Electricity Sector", Energy Policy, 85: 50-60.
- KPMG (2015), Taxes and Incentives for Renewable Energy, September.
- KPMG (2013), Taxes and Incentives for Renewable Energy, September.
- KPMG (2012), Taxes and Incentives for Renewable Energy, June.
- Lehr Ulrike, Christian Lutz ve Dietmar Edler (2012), "Green Jobs? Economic Impacts of Renewable Energy in Germany", Energy Policy, 47: 358-364.
- Lehtovaara Matti, Matti Karvonen ve Tuomo Kässä (2013), "The Role of Energy Support Schemes in Renewable Energy Market Penetration", International Journal of Renewable and Sustainable Energy, 2(2): 30-40.

- Linscott, Brad (2011), *Renewable Energy, A Common Sense Energy Plan*, Tate Publishing, USA.
- Marata Gerard, Olegario Soldevila Ferrer, Jeff W Dorrill ve Erin Larkin Watkins (2010), "Renewable Energy Incentives in the United States and Spain: Different Paths –Same Destination?", *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 28(4): 481-502.
- MaRS (2010), *Financing Renewable Energy*, January.
- Meeus Leonardo (2012), "Renewable Energy: Support Mechanisms Analysis", http://fsr.eui.eu/Documents/Presentations/Energy/2012/120625-29SummerSchool_Energy/120628MeeusLeonardo1.pdf, (Erişim Tarihi: 18.06.2013).
- Mezher Toufic, Gihan Dawelbait ve Zeina Abbas (2012), "Renewable Energy Policy Options for Abu Dhabi: Drivers and Barriers", *Energy Policy*, 42: 315–328.
- Nielsen Lene ve Tim Jeppesen (2003), "Tradable Green Certificates in Selected European Countries-Overview and Assessment", *Energy Policy*, 31: 3–14.
- Norden (2013), *Efficient Strategy to Support Renewable Energy*, Nordic Council of Ministers 2013, <http://dx.doi.org/10.6027/TN2013-545>, (Erişim Tarihi: 04.06.2016).
- OECD (2012), *Environmental Performance Review of Germany* www.oecd.org/env/countryreviews/germany, (Erişim Tarihi: 10.06.2013).
- OECD (2011), *Optimising Incentives to Spur Investment in Renewable Energy in the MENA Region Key Findings from the 7th Meeting of the MENA-OECD Energy Task Force Presentation to the Euro-Mediterranean Energy Forum Barcelona, 24th and 25th October*.
- Palmer Karen, Anthony Paul, Matt Woerman ve Daniel C. Steinberg (2011), "Federal Policies for Renewable Electricity: Impact Sandinteractions", *Energy Policy*, 39: 3975–3991.
- Pegels Anna (2010), "Renewable Energy in South Africa: Potentials, Barriers and Options for Support", *Energy Policy*, 38: 4945–4954.
- REN (2015), *Renewables 2015 Global Status Report*, http://www.ren21.net/wp-content/uploads/2015/07/REN12-GSR2015_Onlinebook_low1.pdf, (Erişim Tarihi: 20.02.2016).

- REN (2012), Renewable Energy, Medium-Term Market Report, <http://www.iea.org/Textbase/npsun/MTrenew2012SUM.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.06.2013).
- Rio Pablo del ve Miguel Gual (2004), "The Promotion of Green Electricity in Europe: Present and Future", *European Environment Eur. Env.*, 14: 219–234.
- Rooijen Sascha N.M. van ve Mark T. van Wees (2006), "Green Electricity Policies in the Netherlands: Analysis of Policy Decisions", *Energy Policy*, 34: 60–71.
- Rowlands Ian H. (2005), "The European Directive on Renewable Electricity: Conflicts and Compromises", *Energy Policy*, 33: 965–974.
- Ruijs, A. ve H. R. Vollebergh (2013), "Lessons from 15 Years of Experience with the Dutch Tax Allowance for Energy Investments for Firms", *OECD Environment Working Papers*, No. 55, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k47zw350q8v-en>, (Erişim tarihi 06.12.2014).
- Sangroya Deepak ve Jogendra Kumar Nayak (2015), "Development of Wind Energy in India", *International Journal of Renewable Energy Research*, 5(1): 1-13.
- Shazmin S. A. A., I. Sipan ve M. Sapri (2016), "Property Tax Assessment Incentives for Green Building: A Review", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 60: 536–548.
- Schleicher Tappeser Ruggero (2012), "How Renewables will Change Electricity Markets in the next Five Years", *Energy Policy*, 48: 64–75.
- Sherlock Molly F. (2011), *Energy Tax Incentives: Measuring Value Across Different Types of Energy Resources*, Congressional Research Service, August 10.
- Tang Amy, Nicola Chiara ve John E. Taylor (2012), "Financing Renewable Energy Infrastructure: Formulation, Pricing and Impact of a Carbon Revenue Bond", *Energy Policy*, 45: 691–703.
- TR 83 Bölgesi Yenilenebilir Enerji Raporu (2011), <http://www.ctso.org.tr/depo-dosya/b91e6d2481b7f475c6e80c3016e38ca5--bd.pdf>, (Erişim Tarihi: 02.07.2015).
- UNEP (2015), *Global Trends in Renewable Energy Investment 2015*, <http://www.fs-unep-centre.org>, (Erişim Tarihi: 10.02.2016) .
- Ünlü, Didem Eray (2016), Kömürden Vazgeçenlerin Sayısı Artıyor, *Dünya Gazetesi*, 29 Aralık Perşembe.

- Winkler, Harald (2005), "Renewable Energy Policy in South Africa: Policy Options for Renewable Electricity", *Energy Policy*, 33: 27–38.
- Zhang, Xiaoling, Liyin Shen ve SumYee Chan (2012), "The Diffusion of Solaren Energy Use in HK: What are the Barriers?", *Energy Policy*, 41: 241–249.
- Zhao Yong, KamKi Tang ve Li-liWang (2013), "Do Renewable Electricity Policies Promote Renewable Electricity Generation? Evidence from Panel Data", *Energy Policy*, 62: 887–897.

SOSYAL GÜVENLİK KATKI PAYLARININ İŞSİZLİK ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

THE EFFECTS OF SOCIAL SECURITY CONTRIBUTIONS ON UNEMPLOYMENT

Filiz GİRAY*

Öz

Toplumların refah düzeylerini artırmak için sosyal güvenlik hizmetlerinin yaygınlaşması beraberinde sosyal güvenlik katkılarında artışı getirmiştir. Ancak ilgili literatüre göre sosyal güvenlik katkı payları, istihdamı ve işgücü maliyetlerini negatif yönde etkilemektedir. Bu nedenle, işsizliği azaltmak için, sosyal güvenlik katkı paylarını düşürmek, hem politik hem de akademik alanda geniş bir şekilde tartışılmaktadır. *İşsizliğin dünya genelinde özellikle de Avrupa'da yaygınlaşması*, konunun önemini artırmıştır. Bu çalışmanın amacı, işsizliği azaltmada hangi tür sosyal güvenlik katkı payının daha etkili olacağını teorik analize dayalı olarak belirlemektir. Bu analiz, *çalışan ve işverenlerin* sosyal güvenlik katkı paylarının azaltılmasının yaratacağı gelir kaybının etkin bir gelir kaynağı ile telafi edilmesi gereği görüşüne dayanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik katkı payları, İşsizlik, Sosyal güvenlik vergileri, İşgücü piyasası.

ABSTRACT

Social security contributions have been increased to improve the welfare levels of societies with the spread of social security services. However, according to related literature, social security contributions affect employment and labour costs negatively. For this reason, the reduction of social security contributions is widely discussed both in the political and academic arenas to decrease unemployment. The importance of this issue has increased with the spread of unemployment around the world and especially in Europe. The aim of this paper is to determine which kind of social security contribution can be more effective in decreasing unemployment. This analysis is based on a view that the income deficit, which will be created by a reduction of the contributions of employee and employer, should be compensated by an effective income source.

Keywords: Social security contributions, Unemployment, Payroll taxes, Labour market.

* Prof. Dr., Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, giray@uludag.edu.tr

GİRİŞ

Sosyal güvenlik sisteminin temel finansman kaynağı olan sosyal güvenlik katkı payları kamu maliyesinde parafiskal gelir olarak yer almaktadır. Bu gelirler; sağlık, emeklilik, işsizlik, malullük gibi sosyal sigortaya dayalı refah devletinin çeşitli yönlerine hizmet etmektedirler. Sosyal güvenlik yoksullukla mücadele araçlarının başında gelmektedir (Samson, 2002; Ulriksen, 2012; Merwe, 2000). Sosyal güvenliğin temel finansman kaynağını oluşturan bu katkılar; çalışan tarafından ödenen katkı payı ve işverenlerin çalışanları için ödediği katkı payından oluşmaktadır. Böylece katkı payı yükü çalışan ve işverenler arasında paylaşılmaktadır. Katkı payları çalışanların gelirine bağlıdır. Çünkü hem çalışan hem de işveren katkı payları çalışanın ücreti üzerinden hesaplanır. Bu katkılar bazı ülkelerde katkı payı vergileri (payroll taxes) olarak da adlandırılmaktadırlar. Bir işverene bağlı olarak çalışanların sosyal güvenlik katkı payları; kendi ödedikleri prim ve işverenlerin ödedikleri katkı payları toplamından oluşur. Ayrıca katkı payı yükünün dağılımı da ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir.

Sosyal güvenlik katkılarını sadece bir finansman aracı olarak görmek doğru olmayıp bunlar aynı zamanda makroekonomik değişkenleri etkileyen unsurlardır. Günümüzde sosyal güvenlik hizmetinin finansman kaynağı olan katkı paylarının önemi kabul edilmekle birlikte ekonomik etkileri konusunda çalışmalar oldukça sınırlıdır. Sosyal güvenlik katkı payları, ekonomik faaliyetler, özellikle işgücü maliyetleri ve istihdam üzerinde etkili olmaktadır. Bu çalışmanın konusunu ise işsizlik üzerindeki etkileri oluşturmaktadır. Gelişmiş ülkeler de dâhil birçok ülkenin önemli ekonomik sorunlarının başında işsizlik gelmektedir. Dünya ekonomilerindeki gelişim küresel işsizlik sorununu çözememiştir. Bu çalışmanın amacı, işsizliği azaltmada hangi tür sosyal güvenlik katkı payının daha etkili olacağını teorik analize dayalı olarak belirlemektir. Bu kapsamda Iturbe-Ormaetxe (2015)'ın bu alanda geliştirdiği model esas alınacaktır. Bu çalışmanın bundan sonraki bölümünde sosyal güvenlik katkı paylarının işsizlik üzerindeki etkisi konusunda geliştirilen teoriler açıklanmaktadır. İkinci bölümde bu konuda yapılan çalışmalara ilişkin literatür yer almaktadır. Üçüncü bölümde çeşitli ülke grupları itibarıyla sosyal güvenlik katkı payları ile işsizlik durumu açıklanmaktadır. Son bölüm olan sonuç kısmında ise teorik temeller ve ilgili çalışmalara dayalı olarak değerlendirme ve öneriler yer almaktadır.

1. SOSYAL GÜVENLİK KATKI PAYLARI VE İŞSİZLİK

Toplumların refah düzeylerini yükseltme çabalarının artması sonucu sosyal güvenlik hizmetlerinin yaygınlaşması, beraberinde sosyal güvenlik katkı paylarındaki artışı getirmiştir. Yüksek işgücü prim oranı, rekabet, politik ve sosyal istikrar için önemlidir (Žarković-Rakić vd., 2016: 74). Ancak sosyal güvenlik katkı payları, örneğin OECD ülkelerinde toplam vergi gelirlerinin dördüncü sırasında yer almalarına rağmen ekonomik faaliyetler üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadırlar (Goudswaard ve Caminada, 2015: 25). Bu etkiler içinde en yaygın olanları; kayıt dışı ekonominin geliştiği yasal olmayan işlerin büyümesine ve artan sosyal güvenlik yükünün neden olduğu işsizlik artışı şeklinde bir ekonomik soruna yol açmalarıdır (Natzmer, 1987: 29). Bunların dışında sosyal güvenlik katkıları tasarruflar üzerinde de olumsuz etkiler yaratmaktadır. Bireylerin emekli olduktan sonra da aynı gelir düzeyini korumaları için sosyal güvenlik katkı oranlarının yüksek olması gerekir. Bu durum ise bireylerin tasarruflarını düşürmektedir (Blum ve Gaudry, 1990: 271).

Standart yansıma analizlerine göre de sosyal güvenlik katkı payları istihdamı negatif olarak etkilemektedir. Diğer bir ifadeyle yüksek sosyal güvenlik katkı payları istihdamı düşürürken, işsizliği artırır. Çalışanların ödedikleri primlerde bir artış reel ücreti düşürüp işgücü arzını etkilerken, işverenin ödediği katkı payının artması işgücü maliyetini artırıp işgücü talebini düşürecektir (Goudswaard ve Caminada, 2015: 37). Tersine, işverenin sosyal güvenlik katkı payındaki indirim işgücü maliyetini düşürecek, üreticinin optimal emek-sermaye oranını artıracaktır. Nominal ücretler sabit olduğu zaman, sermayenin tam istihdamı indirilmiş sermaye fiyatını gerektirir. Üretimde sermaye fiyatının düşmesi, mal ve hizmet fiyatlarını düşürüp, taleplerini artıracaktır. Sonuçta işveren katkı payındaki indirimin özel tüketim üzerinde yaratacağı artış üç unsurdan kaynaklanmaktadır. Bunlar; i) Bireylerin daha yüksek kullanılabilir gelirlerinin olması, ii) Tüketici fiyatlarında düşme, iii) Üretimde artıştır (Álvarez-Martínez ve Polo, 2014: 147).

Ayrıca işverenlerin ödedikleri sosyal güvenlik katkı payları istihdam üzerinde dolaylı etki de yaratabilmektedir. Emek yoğun işletmelerde, sosyal güvenlik katkı paylarından dolayı işverenler için işgücü maliyeti, teknoloji yoğun işletmelere göre daha yüksektir. Bu durum emek yoğun işletmelerin ve/veya bunlardaki istihdam düzeyinin azalmasına neden olmaktadır (Güzel ve Okur, 2004: 59).

Iturbe-Ormaetxe (2015), işverenlerin ve çalışanların ödedikleri sosyal güvenlik katkı paylarındaki bir artışın, istihdam üzerinde aynı negatif etkiyi yarattığını belirtmektedir. Sosyal güvenlik katkı paylarını azaltarak işsizlikle mücadele edilirken, ülkenin ekonomik dengelerinin muhafaza edilmesi önemlidir (Demir ve Canbay, 2013:452).

Ekonomistler, temel olarak ekonomik yansıma üzerine odaklanmaktadır. Hem çalışan hem de işveren sosyal güvenlik katkı paylarının işsizlik, gelir dağılımı, nispi faktör fiyatları gibi makroekonomik faktörler üzerindeki etkilerinin analizinde yansıma önem taşımaktadır (Llop ve Manresa, 2004: 847). Sosyal güvenlik katkı paylarının yansıması özellikle gelir vergisi yansımasından farklılık gösterir. İlk olarak sosyal güvenlik katkı payları yasal olarak çalışan ve işveren arasında paylaşılır. İkincisi, sosyal güvenlik katkı paylarına karşı bir reaksiyon bu katkıların niteliğine bağlı olabilir (Goudswaard ve Caminada, 2015: 26).

Sosyal güvenlik katkı paylarında ekonomik yükün çalışanlar tarafından taşındığı konusunda genel bir görüş bulunmaktadır. Çalışanların tersine işverenler, ödedikleri katkı paylarını bir vergi gibi görürler. Çünkü gelecekte bir fayda sağlama beklentileri yoktur. Bu yüzden de ödedikleri katkı paylarını, çalışanlara yüklemeye çalışırlar (Iturbe-Ormaetxe, 2015: 741-743). Çalışanlar ise ödedikleri katkı paylarını bazı nedenlerden dolayı işverenlerden farklı değerlendirirler: i) Çalışanların katkı payı, işverenleri tarafından hesaplanır ve ilgili sosyal güvenlik kurumuna ödenir. Dolayısıyla çalışanlar ödedikleri katkı paylarını fark etmezler ve bu ödemelerin gerçek büyüklüğünü de bilmezler. Örneğin bu konuda Boeri vd. (2001) dört Avrupa ülkesinde yaptıkları (Fransa, İspanya, Almanya ve İtalya), 5.500 kişiyi içeren anket çalışmasında, “çalışanın hem kendisinin hem de işverenin katkı payı ödemelerini bilip bilmedikleri” sorusuna sadece % 28 oranında doğru cevap alabilmiştir. ii) Çalışanlar ödedikleri prim karşılığında doğrudan bir fayda sağlarlar. Yapılan ödemelerin bir karşılığı vardır. Bu bağlamda çalışanlar, sosyal güvenlik katkı paylarını karşılıksız bir ödeme olan vergi olarak değil de daha ziyade fiyat olarak algılarlar. Bu sebeplerle, sosyal güvenlik katkı payları ile sağlanan fayda arasında daha görülebilir bir ilişki kurulması, bu katkı paylarının bozucu etkilerini düşürmeye yardımcı olabilir (Goudswaard ve Caminada, 2015: 41).

Dolayısıyla katkı payı yükünün işverenden çalışanlara aktarılması, istihdam üzerinde olumlu etki yaratacaktır. Bu politika, emek arzında çok az bir etki yaratırken, emek talebi üzerinde pozitif etkisi olacaktır (Iturbe-Ormaetxe, 2015: 744). Ayrıca işverenlerin sosyal güvenlik katkı paylarındaki bir indirimin, çalışanların sosyal güvenlik katkı paylarındaki indirimle göre istihdam üzerinde daha uzun süreli devam eden pozitif etki yarattığı görülmektedir (Campoy-Muñoz vd., 2016: 3). Ancak belirtmek gerekir ki katkı paylarının işgücü arzı üzerindeki etkileri, nüfusun farklı gruplarına göre değişim gösterebilmektedir (Šnucins ve Kodalina-Miglâne, 2015).

W_F , işverenin toplam maliyetini, τ_F işverenin çalışan için ödediği katkı payı oranını, w ücreti ifade etmektedir. Dolayısıyla işverenin toplam maliyeti şu şekilde gösterilebilir.

$$W_F = (1 + \tau_F) w$$

İşverenin çalışan için ödediği katkı payının tutarı $\tau_F w$ 'dir. İşçinin net ücreti W_N , τ_w işçinin ödediği katkı payı oranı olarak ifade edildiğinde işçinin net ücreti şu şekilde gösterilebilir:

$$W_N = (1 - \tau_w) w$$

İşçinin ödediği sosyal güvenlik katkı payının tutarı $\tau_w w$ olarak ifade edilebilir.

Her bir işçi için toplam sosyal güvenlik katkı payı toplamı $(\tau_w) = (\tau_F + \tau_w) w$.

Çalışan, gelecekte bazı faydalar sağlayacağını düşündüğünden dolayı ödediği katkı payı ertelenmiş bir ödeme olarak görmektedir.

Kesik çizgilerle gösterilen $D(w)$ ve $S(w)$ doğruları verginin olmadığı bir durumda işgücü talebi ve işgücü arzını ifade etmektedir. İnce çizgili doğrular $D(w(1 + \tau_F))$ ve $S(\alpha w)$ başlangıç durumunu göstermektedir. İşverenin katkı payı oranı (τ_F) düşürülüp, çalışanın katkı payı oranı (τ_w) artırıldığında, işverenler katkı paylarını bir vergi olarak algıladıkları için, işgücü talep eğrisi $D(w(1 + \tau_F))$ sağa kayarak istihdam üzerinde olumlu etki yaratmaktadır. Çalışanların katkılarında artma ise (τ_w) den τ_w' ne, istihdam için negatif bir etki yaratır. Bu durum arz eğrisinin sola kaymasıyla $S(\alpha'w)$ gösterilmektedir. Yeni işgücü arz ve talep eğrileri koyu renkli doğru ile gösterilmektedir. Arz üzerindeki negatif etki, talep üzerindeki pozitif etkiden daha küçüktür. Sonuçta istihdam üzerindeki toplam etki pozitifdir. Bu durum şekilde istihdamın L den L' ne kayması ile gösterilmektedir.

Refah üzerindeki pozitif etki şekilde gösterilmektedir. Başlangıçtaki katkı payı yükü ADE alanı kadarken, işveren katkı payı yükünün düşürülmesi ile bu yük ABC alanına düşmektedir.

Sosyal güvenlik katkı payı ödemeleri olmadan denge durumu A noktasında kurulmaktaydı. İşveren katkı payı yükünün istihdam etkisi incelendiğinde yeni denge durumunda $D((1 + \tau_F)w) \equiv S(\alpha w)$ 'dir. İşveren katkı payı oranındaki (τ_F) bir artma toplam işgücü maliyetlerini artıracığı için istihdamı düşürecektir.

Dolayısıyla yukarıdaki analiz çerçevesinde işsizlikle mücadelede işveren katkı payı yükünün düşürülmesi daha az refah kaybı yarattığı için tercih edilmektedir.

Ancak işveren katkı payı yükü azaltılırken yaratılan işgücü talep artışı ile çalışanın katkı payı yükünün artırılması sonucu oluşacak işgücü arzı azalışı arasında dengenin sağlanması gerekir. Aksi takdirde iktisat kuramı açısından arz ve talep dengesizliğinin yaratacağı bazı ekonomik ve sosyal sorunlar oluşabilecektir.

Ücret oranlarındaki değişimlere en az duyarlı olan kesim katkı payı yükünün önemli bir bölümünü taşıyacaktır. Bu bağlamda işsizliği azaltmak için hangi çıkar grupları veya hangi ekonomik topluluğun bu kaybı taşıması gerektiği sorusu gündeme gelmektedir. Çünkü sosyal güvenliğin kaynağını oluşturan işveren katkı paylarının, çalışan katkı paylarının ve vergilerin ekonomik etkileri farklılık göstermektedir (Goudswaard ve Caminada, 2015: 26).

Bir ülkede işsizliği azaltmak için sosyal güvenlik katkı paylarının düşürülmesinden kaynaklanan gelir açığının KDV'nin artırılması yoluyla telafi edileceği belirtilmektedir. Ücretlerin neden olduğu bir işsizlik durumunda, katkı paylarından doğan kaybın KDV ile telafi edilmesi ile sağlanacak bütçe dengesi mekanizması içinde işsizliğin azalacağı ileri sürülmektedir. Ancak, KDV'deki artış tüketici fiyatlarını değiştirmezse bu gerçekleşebilir (Goerke, 1999: 308).

Konu ile ilgili literatüre bakıldığında farklı analiz yöntemleri ve farklı ülkelere yönelik çalışmalar yapıldığı, ancak çalışmalarda çoğunlukla sosyal güvenlik katkı paylarının işsizlik üzerinde olumsuz etkileri olduğu konusunda görüş birliği bulunduğu görülmektedir.

Llop ve Manresa (2004), sosyal güvenlik katkı paylarına yönelik yaptıkları genel denge analizlerinde ekonomik değişkenlerin değerlendirilmesinde işveren ve/veya çalışanlar arasında katkı payı yükünün yansımaya bağlı değerlendirme yapılması gerektiğini belirtmektedirler.

Perkinson ve Reeder (1984) yaptıkları çalışmalarda zorunlu sosyal güvenlik maliyetlerinin yerel yönetimler arasında eşit olarak dağıtılmadığını belirtmekte ve metropolitan bölgelerin, kırsal bölgelerle karşılaştırıldığında nispi olarak daha fazla sosyal güvenlik yükü ile yüz yüze kalabildiklerini vurgulamaktadır.

Natzmer (1987) yaptığı araştırmasında sosyal güvenlik katkı yüklerindeki indirimin makroekonomik etkilerini analiz etmiştir. Buna göre, sosyal güvenlik katkı paylarındaki hafifleme, gelir dağılımı ve ekonomik faaliyetler üzerinde sistematik etki yaratmaktadır. Ayrıca, katkı payı yüklerindeki indirimin pozitif istihdam etkisi geçicidir ve küçük miktarda iş yaratabilmektedir. Çalışmada, işverenlerin faydalandığı devlet desteğinin azaltılarak, sosyal güvenlik katkı paylarının hafifletilmesi şeklindeki değişimin, ekonomik faaliyetler üzerinde pozitif

etkiler yarattığı şeklinde bir sonuca ulaşılmıştır. Diğer bir ifadeyle Natzmer (1987) işveren sosyal güvenlik yükünün düşürülmesinin yarattığı gelir kaybının devlet desteklerinin azaltılmasıyla telafi edileceğini belirtmektedir.

Dewatripont vd. (1991), Belçika için yaptıkları çalışmada, sosyal güvenlik katkı paylarının yerini dolaylı vergilerin almasının işsizlik üzerindeki etkisinin önemli olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Sosyal güvenlik katkı paylarının özel tasarruflar üzerindeki etkilerini belirlemek üzere Türkiye için yapılan bir çalışmada primler ile özel tasarruflar arasında pozitif bir ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Balci İzgi, 2007).

Arandarenko ve Vukojevic (2008) Balkan ülkeleri için yaptıkları araştırmada, işgücü maliyetini etkileyen bir unsur olan sosyal güvenlik katkı paylarının, istihdamın, daha yüksek resmi ücretliden, daha düşük ücretlerin uygulandığı kayıtdışı piyasalara yönelmesine sebep olacağını belirtmişlerdir. Benzer sonuca Žarković-Rakić vd. (2016) Sırbistan için yaptıkları çalışma ile ulaşmışlardır.

Coenen vd. (2008) yaptıkları analizde Amerika için işveren katkı payındaki bir puan düşmenin çıktıyı beş puandan (işgücü maliyetinin 21,9'dan 7,1'e) daha fazla artırdığını ifade etmektedirler.

Vagas (2011), ampirik çalışması sonucunda kadınların sosyal güvenlik katkı payındaki % 10'luk bir artışın, ücret düzeyini % 7,2 oranında düşürdüğünü bulmuştur.

Melguizo ve González-Páramo (2013) işgücü vergileri (kişisel gelir vergisi gibi) ve sosyal güvenlik katkı paylarının ekonomik yansımaları üzerine yaptıkları çalışmalarda, uzun dönemde yükün üçte ikisini çalışanların, üçte birini işverenlerin yüklediği şeklinde bir sonuca ulaşmışlardır.

Álvarez-Martínez ve Polo (2014) işveren sosyal güvenlik katkı paylarındaki bir indirimin temel makroekonomik değişkenler üzerindeki etkilerini İspanya özelinde araştırmışlardır. Sonuç olarak, işverenlerin daha düşük sosyal güvenlik katkı payı ödemelerinin; istihdamı, hane halkının refahını ve reel gayrisafi yurtiçi hasıla (GSYH) düzeyini yükselttiği, fakat kamu açıklarını da artırmakta olduğu bulgusuna ulaşmışlardır.

Iturbe-Ormaetxe (2015) konuyla ilgili çalışmalarında; Çalışanların i) hali hazırda ödedikleri katkı payları ile gelecekteki fayda arasında bir bağlantı

olduğunu kabul ettikleri, ii) kendi katkı paylarındansa işverenin katkı payının daha az olduğunu değerlendirdikleri varsayımları altında, işverenlerin istihdam üzerindeki katkısının çalışanın katkısından (negatif olarak) daha güçlü olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Ayrıca katkı payının işverenin payını düşürecek şekilde paylaşımındaki bir değişimin, istihdam için faydalı olacağı ve işverenin katkı payını çalışanlar için daha görülebilir yapmak üzere istihdam üzerinde pozitif bir etki yaratacağı belirtilmektedir.

Goudswaard ve Caminada'un (2015) sosyal güvenlik katkı payları ile sağlanan fayda arasında ilişkiyi esas aldığı çalışmalarında ulaştıkları sonuç, çalışanların katkı paylarını bir fiyat olarak gördükleri, ancak vergi olarak algılamaları halinde bu katkıların işgücü arzı, ücret maliyeti ve özel tasarruflar bakımından daha az olumsuzluk yaratacağı şeklindedir.

2. OECD ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK KATKI PAYLARI VE İŞSİZLİK İLİŞKİSİ

Tablo 1, çalışanların ödedikleri sosyal güvenlik katkı paylarını GSYİH'nin yüzdesi olarak göstermektedir. OECD ülkelerinde çalışanların sosyal güvenlik katkı paylarının 2002-2013 dönemindeki değişimine bakıldığında birçok ülkede değişimin olmadığı, geri kalan ülkelerde de bu değişimin düşük olduğu görülmektedir.

Tablo 1: Çalışanın Sosyal Güvenlik Katkı Payları (GSYİH'nin % olarak)

Ülke	2002	2007	2009	2012	2013	Değişim
İsviçre	3.1	2.8	3.0	3.1	3.1	0
Belçika	4.2	4.0	4.2	4.2	4.2	0
Almanya	6.2	5.6	6.1	6.2	6.2	0
Avusturya	5.9	5.6	5.8	5.7	5.9	0
Lüksemburg	4.2	4.6	5.3	5.1	5.0	0.8
Norveç	3.0	2.9	3.2	3.1	3.7	0.7
Hollanda	7.2	5.7	5.5	6.4	6.6	-0.6
Fransa	3.9	3.9	4.0	4.0	4.1	0.2
İsveç	2.7	2.5	2.6	2.6	2.7	0
Avustralya	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0
Finlandiya	2.1	2.2	2.3	2.9	2.9	0.8
İngiltere	2.4	2.5	2.5	2.5	2.4	0
Amerika	3.0	2.8	2.8	2.0	2.7	-0.3
İzlanda	-	-	-	-	-	0

Ülke	2002	2007	2009	2012	2013	Değişim
İtalya	2.2	2.2	2.4	2.3	2.4	0.2
Japonya	3.9	4.3	4.7	5.3	5.4	1.5
Danimarka	0.6	0.1	0.1	0.1	0.0	-0.6
Kore	1.4	2.1	2.2	2.6	2.7	1.3
İspanya	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8	-0.1
Kanada	1.9	1.8	1.9	1.9	1.9	0
İrlanda	0.9	1.0	1.9	1.8	1.9	1
Yunanistan	4.0	4.0	4.1	4.3	4.4	0.4
Yeni Zelenda	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0
Portekiz	3.3	3.6	3.8	3.7	3.8	0.5
İsrail	3.3	3.5	3.5	3.4	3.3	0
Slovenya	7.7	7.1	7.6	7.5	7.4	-0.3
Çek Cum.	3.3	3.3	2.9	3.0	3.0	0
Estonya	0.0	0.2	0.5	0.8	0.6	0.6
Macaristan	2.1	3.4	3.2	5.1	5.3	3.2
Türkiye	1.6	2.1	2.2	2.9	3.2	1.6
Polonya	5.5	4.7	4.2	4.8	4.9	-0.6
Slovakya	2.9	2.7	3.0	3.0	3.0	0.1
Şili	1.3	1.2	1.4	1.4	1.4	0.1
Meksika	-	-	-	-	-	-

Kaynak: OECD Revenue Statistics 2015: 98.

İşverenlerin sosyal güvenlik katkı paylarının 2000-2013 dönemi itibariyle GSYİH içindeki payını gösteren Tablo 2 incelendiğinde, söz konusu katkı paylarında, çalışanlarınkinin aksine değişimler yaşandığı ve bu değişimlerin çoğu ülkede negatif seyrettiği görülmektedir. Değişim çoğu ülkede işveren sosyal güvenlik katkı payının düşmesi şeklinde olmuştur. Bu durum ülkelerin başta işsizlik olmak üzere ekonomik sorunlar karşısında işveren katkı payında değişim yapmayı tercih ettiklerini göstermektedir. En yüksek pozitif değişim gösteren ülke Türkiye'dir.

Tablo 2: İşverenin Sosyal Güvenlik Katkı Payları (GSYİH'nın % olarak)

Ülke	2000	2007	2009	2012	2013	Değişim
İsviçre	3.1	2.8	3.0	3.1	3.1	0
Belçika	8.0	8.0	8.5	8.6	8.7	0.7
Almanya	7.0	6.1	6.5	6.5	6.5	-0.5
Avusturya	6.9	6.4	6.6	6.7	6.8	-0.1
Lüksemburg	4.2	4.3	5.0	4.8	4.7	0.5
Norveç	5.3	5.4	5.8	5.7	5.8	0.5
Hollanda	4.2	4.2	4.6	5.1	4.9	0.7

Ülke	2000	2007	2009	2012	2013	Değişim
Fransa	10.7	10.7	11.0	11.2	11.3	0.6
İsveç	10.0	9.1	8.1	7.4	7.2	-2.8
Avustralya	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0
Finlandiya	8.5	8.4	9.0	8.8	8.8	0.3
İngiltere	3.3	3.6	3.7	3.7	3.6	0.3
Amerika	3.3	3.2	3.1	3.1	3.1	-0.2
İzlanda	-	-	-	-	-	-
İtalya	8.1	8.6	9.1	8.9	8.8	0.7
Japonya	4.4	4.7	5.0	5.5	5.6	1.2
Danimarka	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0
Kore	1.5	2.3	2.5	2.7	2.9	1.4
İspanya	8.4	8.6	8.2	7.9	7.8	-0.6
Kanada	2.7	2.6	2.7	2.7	2.7	0
İrlanda	2.6	2.9	3.2	2.9	3.0	0.4
Yunanistan	4.7	4.9	4.7	4.8	4.6	-0.1
Yeni Zelanda	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0
Portekiz	4.6	4.5	4.7	5.0	5.1	0.5
İsrail	1.5	1.4	1.3	1.3	1.4	-0.1
Slovenya	5.3	5.2	5.6	5.7	5.7	0.4
Çek Cum.	9.3	9.4	8.8	9.3	9.4	0.1
Estonya	10.7	10.1	12.2	10.5	10.4	-0.3
Macaristan	9.1	9.3	8.7	7.4	7.2	-1.9
Türkiye	2.2	2.4	3.3	4.1	4.5	2.3
Polonya	5.8	4.8	4.7	4.9	5.2	0.6
Slovakya	9.0	6.1	6.7	6.7	7.5	-1.5
Şili	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	-0.1
Meksika	-	-	-	-	-	-

Kaynak: OECD Revenue Statistics 2015: 100.

Toplam çalışan ve işveren katkı paylarının GSYİH içindeki payı OECD ülkelerinin çoğunda %10'u aşmaktadır (OECD, 2015: 96). AB ülkeleri açısından bu durum değerlendirildiğinde, Kıta Avrupası'nda 2000'li yıllara gelindiğinde işgücü üzerindeki vergi ve sosyal güvenlik yüklerinin çalışmayı teşvik etmeyecek ve işgücü talebini düşürecek olumsuz düzeylere ulaştığı; bu sebeple refah devletinde reform yapılmasına ihtiyaç duyulduğu görülmektedir (Boeri vd., 2001: 7). AB ülkelerindeki sosyal güvenlik katkı payı yükünün yüksek olduğu, vergilerle karşılaştırıldığında da görülebilmektedir.

AB ülkelerinde sosyal güvenlik katkı paylarının bir diğer istihdam yükü olan kişisel gelir vergilerinden çok daha büyük miktarda paya sahip oldukları görülmektedir. AB'deki yüksek işsizliğin nedenlerinden biri olarak sosyal güvenlik katkı payları gösterilmektedir (Goudswaard ve Caminada, 2015: 37). Bazı ülkelerde bu katkı payların vergi gelirleri içinde yer aldığı ve toplam vergi gelirleri bileşimi içinde önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Örneğin 2013 yılında bu pay, OECD ülkeleri için % 26'dır. En yüksek paya sahip olan ülkeler ise AB ülkesi olan Çek Cumhuriyeti ve Slovak Cumhuriyeti'dir (% 43-44) (OECD, 2015: 28).

2008 küresel finansal krizi, AB ülkelerinde sosyal güvenlik reformları konusunda tartışma başlatmıştır. Krizden etkilenen ve işsizlik oranının oldukça yüksek olduğu İspanya'da, 2009 yılında işveren örgütlerinin başlattıkları tartışmalar sonucu, işverenlerin sosyal güvenlik katkı payında 5 puan indirim talebinde bulunulmuş, ancak İspanya hükümeti, bütçe açıklarına odaklandığı için geçici olarak ancak 1,5 puan indirimi kabul etmiştir. Ancak anlaşmaya varılamadığından dolayı görüşmeler durdurulmuştur (Álvarez-Martínez ve Polo, 2014: 142).

1990'lardan itibaren birçok AB ülkesinde genel politika olarak işveren katkı payının düşürülmesi eğilimi söz konusudur. Örneğin İspanya 1997'den beri uzun dönemde işsizlikten etkilenen nüfus grubu için sosyal güvenlik katkı paylarını azaltmaktadır (248).

Tablo 3: AB Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Katkı Payları 2002-2014 (GSYİH'nın % olarak)

Ülke	2002	2005	2010	2014	Değişim
Belçika	13.9	13.3	13.9	14.3	0.4
Almanya	16.2	15.8	15.0	15.1	-1.1
Avusturya	14.1	14.0	14.1	14.8	0.7
Lüksemburg	10.6	10.6	11.0	11.0	0.4
Norveç	9.7	8.7	9.4	9.9	0.2
Hollanda	12.5	12.2	13.1	14.8	2.3
Fransa	15.7	15.8	16.2	17.1	1.4
İsveç	3.5	3.0	2.7	2.8	-0.7
Bulgaristan	9.3	9.4	6.7	7.7	-1.6
Finlandiya	11.5	11.5	12.1	12.7	1.2
İngiltere	5.7	6.4	6.3	6.1	0.4
Hırvatistan	11.9	11.5	11.8	11.8	-0.1
İzlanda	2.8	3.1	3.9	3.7	0.9

Ülke	2002	2005	2010	2014	Değişim
İtalya	11.7	11.9	13.0	13.1	1.4
Kıbrıs	6.2	7.5	8.1	9.0	2.8
Danimarka	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Malta	6.3	6.0	5.6	5.8	-0.5
İspanya	11.9	11.9	12.0	11.7	-0.2
Romanya	10.7	9.6	8.6	8.6	-2.1
İrlanda	3.7	3.8	5.1	5.1	1.4
Yunanistan	11.1	10.7	10.9	10.4	-0.7
Portekiz	8.2	8.2	8.6	9.0	0.8
Letonya	9.0	7.9	8.7	8.4	-0.6
Slovenya	14.0	14.0	14.9	14.4	0.4
Çek Cum.	14.8	14.8	14.6	14.7	-0.1
Estonya	11.0	10.2	12.8	10.9	-0.1
Macaristan	12.6	12.3	11.9	13.0	0.4
Polonya	13.0	12.3	10.9	12.3	0.7
Slovakya	14.4	12.5	12.1	13.4	1.0
Litvanya	9.4	8.9	11.7	11.1	1.7
EU	11.8	11.8	12.0	12.2	0.4

Kaynak: European Commission, 2016.

Tablo 3'te AB ülkelerinde sosyal güvenlik katkı paylarında 2000'li yıllarda meydana gelen değişim verilmektedir. Böylece AB ülkelerinde izlenen sosyal güvenlik finansman politikası görülebilecektir. Sosyal güvenlik katkı paylarının AB ortalaması 2002'de GSYİH'nin %11,8'i iken 2014 yılında %12,2'ye yükselmiştir. Çoğu birlik üyesi ülkede bu artış trendi olmakla birlikte bazı ülkelerde (Almanya, İsveç, Bulgaristan, Hırvatistan, Malta, İspanya, Romanya, Yunanistan, Letonya, Çek Cumhuriyeti ve Estonya) düşüş görülmektedir (Tablo 3).

Tablo 4'te OECD ülkelerinde çocuksuz bir çalışanın ortalama maliyeti, işveren ve çalışanın yüzdesel olarak sosyal güvenlik katkı payları ve işsizlik oranları verilmektedir. İşgücü maliyetleri genellikle gelişmiş ülkelerde daha yüksek iken, gelişmekte olan ülkelerde daha düşüktür.

OECD ülkeleri arasında çalışanların ve işverenin ödediği sosyal güvenlik katkı payının nispi oranı geniş bir çeşitlilik göstermektedir. Çalışanların katkı payı oranı %0 ila %19 arasında değişirken, işverenlerin katkı payı %0 ila %27,3 arasında değişmektedir.

İşveren katkısının yüksek olduğu ülkelerde işsizlik oranının da yüksek olduğu görülmektedir. Örneğin işveren katkı payı yükü en yüksek ülke olan

Fransa'da işsizlik oranı %9,9; İtalya'da işveren katkı payının yükü %24,3, işsizlik oranı %11,6'dır. Tersine, işveren katkı payı yükü düşük olan ülkelerde işsizlik oranı nispi olarak daha düşüktür. Örneğin işveren katkı payı yükü %5,9 olan İsveç'te, işsizlik oranı %4,3; işveren katkı payı yükü %5,6 olan Avustralya'da , işsizlik oranı %5,7'dir. Türkiye açısından bakıldığında hem çalışan (%12,8) ve işveren (%14,9) katkı paylarının yüksek olduğu, hem de işsizlik oranının %10,2 ile oldukça yüksek düzeylere ulaştığı görülmektedir. Tablo 1'de yer alan ülkeler içinde Danimarka'da sosyal güvenlik katkı paylarının çok düşük olmasının nedeni, bu ülkede çoğu refah harcamasının kişisel gelir vergisi ile finanse edilmesidir.

Tablo 4: Çalışan ve İşverenlerin Sosyal Güvenlik Katkı Payları (İşgücü Maliyetinin %, 2015)

Ülke	Çalışan	İşveren	İşgücü Maliyetleri	İşsizlik Oranı** (%)
İsviçre	5.9	5.9	74.255	4.3
Belçika	10.8	22.9	74.137	8.3
Almanya	17.2	16.2	71.579	4.3
Avusturya	14.0	22.4	69.060	6.2
Lüksemburg	11.4	10.9	68.267	6.2
Norveç	7.3	11.5	68.030	4.8
Hollanda	12.1	8.9	66.838	6.3
Fransa	10.3	27.3	63.562	9.9
İsveç	5.3	23.9	61.345	6.9
Avustralya	0.0	5.6	59.258	5.7
Finlandiya	6.7	18.7	58.458	8.8
İngiltere	8.4	9.7	56.929	4.8
Amerika	7.0	8.1	55.457	4.9
İzlanda	0.3	7.0	55.015	2.9
İtalya	7.2	24.3	54.308	11.6
Japonya	12.4	13.1	52.173	3.0
Danimarka	0.0	0.8	51.348	6.1
Kore	7.6	9.4	46.759	3.8
İspanya	4.9	23.0	45.467	20.1
Kanada	6.8	10.8	46.759	7.0
İrlanda	3.6	9.7	45.467	8.3
Yunanistan	12.4	19.7	42.681	23.5
Yeni Zelanda	0.0	0.0	39.493	4.9
Portekiz	8.9	19.2	36.744	11.2
İsrail	7.5	5.1	36.094	4.7
Slovenya	19.0	13.9	35.596	8.0
Çek Cum.	8.2	25.4	32.805	4.1

Ülke	Çalışan	İşveren	İşgücü Maliyetleri*	İşsizlik Oranı** (%)
Estonya	1.2	25.3	32.125	6.5
Macaristan	14.4	22.2	31.236	5.2
Türkiye	12.8	14.9	30.463	10.2
Polonya	15.3	14.4	29.939	6.3
Slovakya	10.2	23.8	28.555	9.9
Şili	7.0	0.0	19.338	6.5
Meksika	1.2	10.5	14.375	4.0

* Satın alma güçlerine eşit dolar olarak.

** 2016 ikinci çeyreği.

Kaynak: OECD, 2016.

OECD ülkeleri açısından sosyal güvenlik katkı payları ile işsizlik arasındaki ilişkinin negatif yönlü olduğu görülmektedir. OECD ülkelerinde işsizlik oranları da oldukça yüksektir. İşsizlikle mücadelede sosyal güvenlik katkı paylarında gerçekleştirilecek indirimin etkili olacağı sonucuna ulaşılmıştır. İşveren katkı payı indiriminin teorik gereklerine dayanılarak daha etkili olduğu söylenebilir.

SONUÇ

Sosyal güvenlik hizmetleri günümüz toplumlarının en önemli sosyal hizmetler grubu içinde yer almaktadır. Kamu maliyesinde bu hizmetlerin nasıl finanse edileceği uzun bir tartışma konusu olmuştur. Uygulamaya bakıldığında birçok ülkede çalışan ve işverenlerin ödedikleri katkı paylarının önemli bir finansman kaynağı olduğu görülmektedir. Sosyal güvenlik katkı payı yükünün çalışan ve işveren arasındaki bölüşümü konusunda tam bir belirlilik olmamakla birlikte katkı paylarının yansımaları, işgücü arz ve talebi üzerindeki etkileri bölüşümü belirleyen unsurlardır.

Sosyal güvenlik katkı paylarının önemi artarken ekonomik alanda olumsuz etkileri de artış göstermiştir. Bu olumsuzluk en belirgin şekilde istihdam üzerinde görülmüştür. Çalışan ve işverenler tarafından ödenen sosyal güvenlik katkıları, konu ile ilgili geliştirilen teoriler çerçevesinde değerlendirildiğinde işsizlik üzerinde ciddi olumsuz etkiler yaratmaktadır. Literatüre bakıldığında, farklı ülkelere yönelik çalışmalarda çoğunlukla sosyal güvenlik katkı paylarının işsizlik üzerinde olumsuz etkileri olduğu konusunda görüş birliği bulunduğu görülmektedir. Ayrıca, hem OECD hem de AB açısından ülke uygulamalarına bakıldığında işveren katkı payının yüksek olduğu ülkelerde işsizlik oranının da yüksek olduğu görülmektedir.

Bu çalışmada, sosyal güvenliğe ilişkin geliştirilen standart ekonomik teorilerde öngörülenin tersine işsizlikle mücadelede işverenin sosyal güvenlik katkı payının düşürülmesinin, çalışan sosyal güvenlik katkı payının ise artırılmasının ekonomik denge açısından daha uygun olacağı ileri sürülmektedir. Çünkü işsizlikle mücadelede işveren katkı payı yükünün düşürülmesi daha az refah kaybı yaratacaktır. Sosyal güvenlik katkı payları işveren ve çalışanların algılamaları açısından değerlendirildiğinde; işverenlerin ödedikleri katkı paylarının istihdam üzerindeki etkisinin çalışanların ödedikleri katkı payından daha fazla olduğunu düşünmeleri, çalışanların ise, sosyal güvenlik katkıları ile sağlanan fayda arasında ilişki esas alındığında ödedikleri katkı paylarını bir fiyat olarak görmeleri işveren katkı payının indirimini daha etkin kılmaktadır. Bu ulaşılan sonuç doğrultusunda işsizlikle mücadelede işveren katkı payını düşürmenin daha yararlı olacağı yapılan ampirik çalışmalarla da desteklenmektedir.

KAYNAKÇA

- Álvarez-Martínez, M.T. , C. Polo (2014), "Reduce Employers' Social Security Contributions and Control Labor Fraud: Remedies for Spain's Ailing Economy?", *Economic Systems Research*, 26(2): 141-154.
- Arandarenko, M., Vukojevic, V. (2008), Labor Costs and Labor Taxes in the Western Balkans, in C. Bredenkamp, M. Gragnolati and V. Ramljak (Eds.), *Enhancing Efficiency and Equity: Challenges and Reform Opportunities Facing Health and Pension Systems in the Western Balkans*, Washington, DC: The World Bank.
- Balcı İzgi, B. (2007), "Sosyal Güvenlik Sisteminin Özel Tasarruflar Üzerindeki Etkisi: Türkiye Örneği", *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16(1): 361-374.
- Blum, U.C.H., M. J. I. Gaudry (1990), "The Impact of Social Security Contributions on Savings, An Analysis of German Households by Category", *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, 41(2): 217-242.
- Boeri, T., Börsch-Supan, A., Tabellini, G. (2001), Would you Like to Shrink the Welfare State? A Survey of European Citizens, *Economic Policy*, 16(32): 7-50.
- Campoy-Muñoz, P., M. A. Cardenete, M. C. Delgado, G. J .D. Hewings (2016), Effects of a Reduction in Employers' Social Security Contributions: Evidence from Spain, *REAL 16-T-1*.
- Coenen G, P. McAdam, R. Straub (2008), Tax Reform and Labour-Market Performance in the Euro Area, A Simulation-Based Analysis Using the New Area-Wide Model, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 32(8): 2543-2583.
- Demir, M., T. Canbay (2013), "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Açıklarının Azaltılmasında Denetimin Önemi (Manisa İli Örneği)", *Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(3): 451-467.
- Dewatripont, C., S. Erlich, V. Ginsburgh , D. V. Regemont (1991), "The Effects on Unemployment of Reducing Social Security Contributions: A General Equilibrium Analysis for Belgium", *De Economist*, 139(2): 272-290.
- European Commission (2016), *Taxation Trends in the European Union*, Luxembourg.
- Goerke, L. (1999), "Value-added Tax Versus Social Security Contributions/ Mehrwertsteuer oder Sozialversicherungsabgaben", *Jahrbücher für*

- Nationalökonomie und Statistik / Journal of Economics and Statistics, 219(3/4): 308-325, September.
- Goudswaard, K. , K. Caminada (2015), "Social Security Contributions: Economic and Public Finance Considerations", International Social Security Review, 68(4): 25-46.
- Güzel, A., A. Okur (2004), Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul, Beta Yayınları.
- Iturbe-Ormaetxe, I. (2015), "Salience of Social Security Contributions and Employment", International Tax Public Finance, 22: 741-759.
- Llop, M., A. Manresa (2004), "The General Equilibrium Effects of Social Security Contributions under Alternative Incidence Assumptions", Applied Economics Letters, 11: 847-850.
- Natzmer, W. V. (1987), "Social Security Contributions, Economic Activity and Distribution", Empec, 12: 29-49.
- Melguizo, A., J. M. González-Páramo (2013), "Who Bears Labour Taxes and Social Contributions? A Meta-Analysis Approach", SERIEs, 4: 247-271.
- Merwe, T. V. D. (2000), "The Case for Social Security in South Africa: An Economic Perspective", Development Southern Africa, 17(5): 717-735.
- OECD Revenue Statistics (2015).
- Perkinson, L. B, R. J. Reeder (1984), "Potential Impacts of Mandatory Social Security Coverage for Local Government Employees", State & Local Government Review, 16(2): 94-98.
- Samson, M. J. (2002), "The Social, Economic and Fiscal Impact of Comprehensive Social Security Reform for South Africa", Social Dynamics, 28(2): 69-97.
- Šnucins, I., I. Kodalina-Miglāne (2015), "Reform of Labour Taxes in Latvia 2011-2013", Financial Theory and Practice, 39(4): 371-391.
- Ulriksen, M. (2012), "How Social Security Policies and Economic Transformation Affect Poverty and Inequality: Lessons for South Africa", Development Southern Africa, 29(1): 3-18.
- Vagas, A. J. (2011), "The Effects of Social Security Contributions on Coverage and Wages: A Gender Perspective Using a Natural Experiments from Colombia", Southern Economic Journal, 78(2): 476-501.
- Žarković-Rakić, J., S. Randelović, M. Vladislavljević (2016), "Labour Market Effects of Social Security Contributions Reform in Serbia", Economic Annals, LXI(208): 73-92.

TÜRKİYE'DE MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNDEN YAPILAN TARIMSAL DESTEKLEME ÖDEMELERİNİN TARIMSAL ÜRETİM ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: 2006-2016 DÖNEMİ

*THE EFFECT OF AGRICULTURAL SUPPORT PAYMENTS
MADE FROM THE CENTRAL GOVERNMENT BUDGET ON
AGRICULTURAL PRODUCTION IN TURKEY: THE PERIOD OF
2006-2016*

Fazlı YILDIZ*

ÖZ

Tarım sektörünün kırsal kalkınma, milli gelir, dış ticaret ve istihdama yönelik sağladığı önemli katkılar vardır. Tarım sektörünü desteklemeye yönelik yapılan ödemeler, tarım kesiminin gelir düzeyini artırmak, tarım sektöründe üretim, verimlilik ve ürün çeşitliliği artışı sağlamak amacıyla kullanılmaktadır. Bu çalışmada tarımsal desteklemelerin tarımsal üretim düzeyi üzerindeki etkileri Türkiye özelinde analiz edilmiştir. Analiz, 2006:Q1 – 2016:Q4 dönemi için eşbütünleşme analizi, hata düzeltme modeli (VECM), nedensellik testi, VAR modeline dayalı etki-tepki fonksiyonları ve varyans ayrıştırma yöntemleri kullanılarak yapılmıştır. Yapılan analizlerin genel sonuçlarına göre, merkezi yönetim bütçesinden yapılan tarımsal destekleme ödemeleri ile tarımsal üretim düzeyi arasında uzun dönemli ilişki bulunmuştur. Bu ilişkinin nedensellik testine göre ise tarımsal destekleme ödemeleri ve tarımsal üretim düzeyi arasında çift yönlü, yani karşılıklı bir etkileşim bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Tarımsal desteklemeler, Tarımsal üretim değeri, Nedensellik testi, Kamu harcaması.

ABSTRACT

The agricultural sector has significant contributions to rural development, national income, foreign trade and employment. Payments made for supporting the agricultural sector are implemented to increase the income level of the agricultural sector and to increase production, productivity and product variety in the agricultural sector. In this study, the effects of agricultural supports on agricultural production level were analysed in the case of Turkey. Analysis was made by using co-integration analysis, error correction model (VECM), causality test, impulse-response functions based on VAR model and variance decomposition methods for 2006:Q1 – 2016:Q4 period. According to the overall results of the analyses, there is a long-term relationship between agricultural support payments made from the central government budget and agricultural production level. According to the

* Yrd. Doç. Dr., Dumlupınar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, fazli.yildiz@dpu.edu.tr

causality test of this relationship, there is a bidirectional interaction between the agricultural support payments and the agricultural production level.

Keywords: Agricultural supports, Agricultural production value, Causality test, Public expenditure.

GİRİŞ

Tarım, ülkeler açısından insanların temel yaşam alanlarını ilgilendiren gıda üretimi ile ilgili olduğundan olağanüstü dönemlerde (savaş vb.) ihtiyaçların ülke içinde karşılanması zorunluluğu, olağan dönemlerde ise kendine yeterlilik, dışa bağımlılığı azaltma ve fiyat istikrarını gerçekleştirmede sağlayacağı katkılardan dolayı stratejik ve hayati öneme sahiptir. Tarım sektörünün diğer ekonomik faaliyetlerden ayırt edici yönleri; üretimde doğal koşullara bağımlılık düzeyinin yüksek olması, üretimin mevsimlik faktörlere bağlı olarak değişiklik göstermesi ve belirsizliklerin artması, tarımsal ürünlerin arz-talep esnekliklerinin düşük olması ve tarımsal üreticilerin gelirlerindeki düşüklük/istikrarsızlık ile gelecek dönemlere yönelik arz planlamasının yapılamamasıdır.

Öte yandan tarım sektörünün kırsal nüfusun istihdamına sağladığı katkı, diğer sektörlerle sağladığı girdi katkısı, milli gelire ve dış ticarete sağladığı katkılar ülke açısından düşünüldüğünde, ulusal ekonomi için vazgeçilemeyecek bir sektör olduğunu ortaya çıkarmıştır. Türkiye İstatistik Kurumunun (TÜİK) yayımladığı 2016 yılı verilerine göre, tarım sektörünün toplam istihdam içindeki payı %19, toplam ihracat içindeki payı %3,37, toplam ithalat içindeki payı %3,54 ve gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH) içerisindeki payı ise %7,8’dir (TÜİK, 2016).

Tarım sektörü, diğer ekonomik faaliyetlerden farklı olarak doğal şartlara bağımlılığı dolayısıyla risk ve belirsizliklerin fazla olduğu dezavantajlı bir sektör olduğundan devlet destekleriyle yönlendirilmesi ve teşvik edilmesi gereken bir sektördür. Tarımsal destekleme politikalarının sektörde faaliyet gösteren üreticilerin gelir ve refah seviyesini artırma, fiyat istikrarını sağlama, çevrenin korunmasına, kırsal kalkınma yoluyla tarımsal faaliyetlerin sürdürülebilirliğine ve rekabet gücü yüksek bir tarım sektörünün oluşmasına katkı sağlama gibi farklı amaçları vardır (Tan vd., 2015a: 266).

Tarımsal desteklemelerin tarımsal üretim üzerindeki etkilerini araştırmak amacıyla yapılan bu çalışmada; tarımsal desteklemelerin dünyada ve Türkiye’deki genel görünümüne bakıldıktan sonra literatür taramasına yer verilecektir. Araştırmanın devamında veri kaynakları, ekonometrik analiz ve ampirik

bulgular sunulduktan sonra araştırmanın bulgularına ilişkin genel değerlendirme yapılacaktır.

1. TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI VE UYGULAMA SONUÇLARI

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), ülkelerin tarım sektörlerine sağladıkları desteklerin nitelik ve miktar yönünden ölçülebilmesi ve ülkeler arasında karşılaştırmaların yapılabilmesi için bazı standartlar geliştirmiştir. OECD tarafından yayımlanan bu veriler, tarım politikası göstergeleri başlığı altında üretici ve tüketici destek tahminleri göstergeleri olarak; Üretici Destek Tahmini (PSE), Tüketici Destek Tahmini (CSE), Genel Hizmetler Destek Tahmini (GSSE) ve Toplam Destek Tahmini (TSE) başlıkları altında ölçümlenmektedir (OECD, 2017a). OECD toplam destek tahminini (TSE); vergi verenler ve tüketiciler tarafından yapılan, tarım politikaları kaynaklı transferlerin yıllık brüt parasal değeri olarak tanımlamaktadır. TSE, tarım sektörünün GSYH içindeki payı olarak politika transferlerinin toplamını temsil etmektedir. TSE transferleri, tarımsal üreticilere (PSE), tüketicilere (CSE) ve tarım sektöründe genel hizmetlere (GSSE) verilen desteklerin toplamıdır. PSE’ye dâhil edilen transferler, piyasa fiyatı desteği, bütçe ödemeleri, hükümet ve diğer ekonomik aktörler tarafından tahakkuk eden gelirin maliyetinden oluşur (OECD, 2017b).

Tablo 1: Toplam Tarımsal Desteklerin GSYH’ye Oranı (Seçilmiş Bazı Ülkeler)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Avustralya	0,22	0,22	0,24	0,20	0,14	0,16	0,17	0,13	0,14	0,12	0,12
Kanada	0,72	0,65	0,59	0,50	0,63	0,57	0,55	0,53	0,41	0,40	0,38
Şili	0,35	0,30	0,27	0,28	0,40	0,29	0,30	0,28	0,29	0,32	0,33
İzlanda	1,66	1,48	1,12	1,14	1,09	1,01	1,02	1,14	1,00	1,17	1,22
İsrail	0,41	0,33	0,14	0,59	0,48	0,47	0,45	0,32	0,24	0,32	0,39
Japonya	1,17	1,09	1,03	1,10	1,12	1,17	1,23	1,29	1,22	1,12	0,97
G. Kore	2,80	2,62	2,32	1,95	2,18	1,82	1,95	1,90	1,88	1,74	1,66
Meksika	0,69	0,67	0,72	0,70	0,76	0,70	0,67	0,69	0,65	0,65	0,56
Y.Zelanda	0,29	0,26	0,25	0,24	0,22	0,28	0,34	0,33	0,29	0,28	0,28
Norveç	1,07	0,95	0,81	0,85	0,94	0,92	0,87	0,91	0,83	0,86	0,91
İsviçre	1,64	1,55	1,17	1,23	1,32	1,11	1,09	1,12	1,03	1,15	1,27
Türkiye	3,50	3,51	2,56	2,89	3,07	3,37	2,92	2,44	2,23	2,19	2,00
ABD	0,55	0,46	0,45	0,48	0,52	0,54	0,54	0,55	0,52	0,56	0,42

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AB (28)	1,04	0,96	0,82	0,87	0,83	0,74	0,72	0,76	0,79	0,70	0,70
Çin	2,03	2,58	2,14	0,86	2,25	2,61	1,82	2,92	3,10	3,03	3,15
Rusya	1,01	1,09	1,08	1,52	1,76	1,24	1,01	0,84	0,89	0,93	...
Endonezya	0,91	2,43	2,40	-0,96	1,29	3,58	2,52	2,92	3,38	3,95	4,57

Kaynak: OECD İstatistikler Veritabanı, Tarım Politikası Göstergeleri, Toplam Destek Tahminleri, <http://stats.oecd.org/> adresinden elde edilen verilerden derlenmiştir.

Tarımsal desteklerin büyüklüğünü gösteren “Toplam Destek Tahminleri/ GSYH” oranlarının verildiği Tablo 1 incelendiğinde, OECD ülkeleri genelinde ve AB (28) ortalamasında düşüş trendi görülmektedir. Türkiye, Çin, Endonezya ve Güney Kore’de ise, AB ve OECD ülkeleri geneline kıyasla, tarımsal desteklemelerin GSYH içindeki payları yüksektir.

Türkiye’de devletin tarım sektörüne yönelik destekleme uygulamaları başlangıçta taban fiyatların belirlenmesiyle destekleme alımı yapılması şeklinde olmuştur. Özellikle 2000 yılından itibaren destekleme politikaları çeşitlendirilmiş, doğrudan gelir desteği, hayvancılık destekleme hizmetleri, düşük faizli kredi destekleri, fark ödemesi destekleme hizmetleri, girdi desteklemeleri ve alternatif ürünlerin yetiştirilmesine yönelik uygulamalar devreye sokulmuştur (Erdal ve Erdal, 2008: 42). Türkiye’de tarımsal destekleme politikalarında en köklü değişiklik 2000’li yılların başından itibaren yürürlüğe konan doğrudan gelir desteği (DGD) uygulamasıdır. 2002 yılında DGD ödemelerinin tüm tarımsal desteklemeler içindeki payı %78 seviyelerine kadar ulaşmıştır. 2008 yılında DGD sonlandırıldığında ise bu pay %34 seviyesindedir (Tan vd., 2015b: 594). Tarım sektörüne yönelik destekleme politikalarında Dokuzuncu Kalkınma Planı Dönemi (2007-2013) içinde bazı yenilikler yapılmıştır. 2001 yılından itibaren uygulamada olan DGD uygulamadan kaldırılmış, bunun yerine alan bazlı, mazot, gübre, fındık, tütün, çay, çevre amaçlı tarımsal alanların korunması ile sertifikalı tohum ve fidan kullanımı desteklemeleri yaygınlaştırılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 15, 16, 89).

Merkezi yönetim bütçesinden yapılan ve halen devam eden tarımsal desteklemeler aşağıdaki gibidir (GTHB 2017a)¹:

-Alan bazlı destekler: Fındık üreticilerine alan bazlı gelir desteği, iyi tarım uygulamaları desteklemeleri, organik tarım desteklemeleri, organik hayvancılık desteklemeleri, mazot ve gübre desteği.

¹ Tarımsal desteklemelerin ürün, tür, tutar vb. ayrıntılarına T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı web adresinden <http://www.tarim.gov.tr/Konular/Tarimsal-Destekler> linkinden ulaşılabilir.

-Biyolojik ve biyoteknik mücadele desteği: Bitkisel üretime zarar veren organizmalara karşı biyolojik ve/veya biyoteknik mücadelenin yaygınlaştırılması ve kimyasal ilaç kullanımının azaltılması amacıyla yapılan ödemeler.

-Diğer tarımsal amaçlı destekler: Çevresel amaçlı tarımsal arazilerin korunması (ÇATAK), yurtiçi sertifikalı fidan/fide kullanımı ve üretimi desteği, yurtiçi sertifikalı tohum kullanımı ve üretimi desteği.

-Fark ödemesi destekleri: Yağlık ayçiçeği, kütü pamuk, soya fasulyesi, kanola, dane mısır, aspir, zeytinyağı, buğday, arpa, çavdar, yulaf, tritikale, kuru fasulye, nohut, mercimek, çeltik, çay kilogram başına farklı tutarlarda yapılan destekler.

-Hayvancılık desteklemeleri: Buzağı-malak desteği, çoban (sürü yöneticisi) desteği, koyun-keçi desteği, tiftik üretim, süt primi, ipek böceği, arıcılık, su ürünleri, balıkçı gemisi desteği, yem bitkileri, hayvan başı ödeme, aşı desteği, atık desteği, hayvan gen kaynakları desteklerinden oluşmaktadır.

-Tarım sigortası destekleme hizmetleri: Çiftçi Kayıt Sistemi’ne (ÇKS), Veteriner Bilgi Sistemi’ne (TÜRKVET), Örtü Altı Kayıt Sistemi’ne (ÖKS), Su Ürünleri Kayıt Sistemi’ne (SKS) ve Arıcılık Kayıt Sistemi’ne (AKS) vb. kayıt sistemlerine kayıtlı olan üreticiler tarafından ödenmesi gereken sigorta priminin bir kısmı (%50 ve %66,7 oranlarında) devlet tarafından karşılıksız destek olarak sağlanmaktadır.

-Kırsal kalkınma amaçlı tarımsal destekler: Kırsal alanda ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamak, tarım ve tarım dışı istihdamı geliştirmek, gelirleri artırmak ve farklılaştırmak için kadın ve genç girişimciler öncelikli olmak üzere gerçek ve tüzel kişilerin ekonomik faaliyetlerine yönelik yatırımlar için yapılan hibe ödemeleridir. Bitkisel ürünler, hayvansal ürünler, su ürünleri, ürün işlenmesi, paketlenmesi ve depolanması, soğuk hava deposu yapımı, çelik silo yapımı, tarımsal üretime yönelik modern sabit yatırımlar, kırsal turizme yönelik yeni yatırımlar ve sulama yatırımları hibe kullanılacak temel yatırım alanları olarak belirlenmiştir (GTHB, 2017b).

Tablo 2: Türkiye’de 2006-2016 Döneminde Merkezi Yönetim Bütçesinden Yapılan Tarımsal Destekleme Ödemeleri (Destek Türlerinin Toplam İçindeki Payları%)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
2006	0,5741	0,2538	0,0295	0,0000	0,0000	0,1392	0,0029	0,0000	0,0004	0,0000	0,0000	0,0000
2007	0,4713	0,3075	0,0261	0,0000	0,0000	0,1333	0,0047	0,0000	0,0072	0,0000	0,0000	0,0499
2008	0,3415	0,0000	0,0000	0,0000	0,3181	0,1886	0,0072	0,0188	0,0081	0,0138	0,0942	0,0097
2009	0,0000	0,0000	0,0000	0,2409	0,4465	0,2019	0,0030	0,0549	0,0136	0,0165	0,0000	0,0227
2010	0,0000	0,0000	0,0000	0,3446	0,3535	0,1990	0,0000	0,0523	0,0137	0,0139	0,0000	0,0230
2011	0,0000	0,0000	0,0000	0,2880	0,3594	0,2481	0,0000	0,0359	0,0343	0,0122	0,0000	0,0220
2012	0,0000	0,0000	0,0000	0,3120	0,3068	0,2687	0,0000	0,0341	0,0373	0,0142	0,0000	0,0269
2013	0,0000	0,0000	0,0000	0,2532	0,3002	0,3174	0,0000	0,0550	0,0344	0,0141	0,0000	0,0256
2014	0,0000	0,0000	0,0000	0,2630	0,2935	0,2913	0,0000	0,0671	0,0391	0,0137	0,0000	0,0325
2015	0,0000	0,0000	0,0000	0,2618	0,2736	0,2981	0,0000	0,0628	0,0530	0,0133	0,0000	0,0373
2016	0,0000	0,0000	0,0000	0,2411	0,2762	0,2638	0,0000	0,1017	0,0613	0,0162	0,0000	0,0396

A: Doğrudan gelir desteği

E: Fark ödemesi Destekleme Hizmetleri

I: Tarım Sigortası Destekleme Hizmetleri

B: Ürün destekleme ödemeleri

F: Hayvancılık Destekleme Hizmetleri

J: Telif Edici Öd. İlişkin Tarımsal Destekler

C: Çay desteklemesi ödemeleri

G: Tarım Reformu Uyg. Projesi Hizmetleri

K: Kuraklık Desteği

D: Alan bazlı bazı tarımsal destekler

H: Kırsal Kalkınma Amaçlı Tarımsal Destekler

L: Diğer Tarımsal Amaçlı Destekler

Kaynak: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi, “Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları –Yeni Tanım”, <http://evds.tcmb.gov.tr/> adresinden elde edilen verilerden derlenmiştir.

2006 sonrası dönemde Türkiye’de merkezi yönetim bütçesinden yapılan tarımsal desteklemelerin yüzdelik dağılımları Tablo 2’de gösterilmiştir. Tablo 2’de bu dönem içinde tarımsal desteklemelerin en yüksek kullandırıldığı alanların hayvancılık desteklemeleri, fark ödemesi desteklemeleri, alan bazlı desteklemeler, tarımsal sigorta desteklemeleri ve kırsal kalkınma amaçlı desteklemelerden oluştuğu görülmektedir. Bitkisel alana yönelik tarımsal desteklemeler dönem içinde değişime uğramışken, hayvancılık desteklemeleri istikrarlı bir şekilde artış göstermiştir. Son yıllarda tarımsal sigorta desteklemeleri ve kırsal kalkınma amaçlı destekleme düzeylerinde de artış meydana gelmiştir. Kırsal kalkınma amaçlı destekleme politikaları ile tarımsal ve kırsal yatırımların geliştirilmesi ve devlet destekli tarım sigortası uygulamaları ile de üretici gelirini belirli risklere karşı garanti altına alma konusunda önemli adımlar atılmıştır.

2. LİTERATÜR TARAMASI

Tarımsal destekleme politikalarının uygulama sonrası etkilerine ilişkin Türkiye ve diğer ülkelerdeki literatür incelendiğinde, ampirik çalışmaların anket çalışması ve ekonometrik yöntemler kullanılarak iki farklı bakış açısı ile yapıldığı

görülmüştür. Birincisi, ürün bazlı uygulanan farklı destekleme politikalarının ürünlerin üretimi üzerindeki etkileridir. İkincisi ise destekleme politikalarının genel olarak tarımsal sektörün üretim değeri üzerinde ortaya çıkardığı etkilerdir. Literatürde ülke, dönem ve tarımsal ürünlerin türlerine göre farklı sonuçlara ulaşıldığı tespit edilmiştir. Bu alana yönelik son yıllarda yapılmış ve ulaşılan yerli/ yabancı ampirik çalışmaların özeti aşağıda sunulmuştur:

Erdal ve Erdal (2008), Türkiye için 1980-2006 dönemini kapsayan çalışmalarında pamuk, ayçiçeği, soya, kanola, mısır ve aspir ürünlerine yapılan prim ödemeleri ile üretim alanları arasındaki ilişkiyi nedensellik analizi ile araştırmışlardır. Analiz sonuçlarına göre, pamuk, ayçiçeği ve soya ürünlerinde üretim alanları ve prim ödemeleri arasında nedensellik ilişkisi bulunamazken, kanola üretim alanı ve prim ödemesi arasında tek yönlü, mısır üretim alanı ve prim ödemesi arasında ise çift yönlü bir ilişki tespit edilmiştir.

Menek ve Kızılaslan (2008), araştırmalarında DGD’nin Tokat Merkez ilçe köylerindeki üreticiler üzerindeki etkileri incelenmiştir. Araştırma, yüz yüze görüşme yöntemiyle anket çalışması şeklinde yapılmış ve üreticilerin genel olarak %82,4’ünün uygulamaya başladığı yıldan itibaren DGD’den faydalandığı tespit edilmiştir. Araştırma sonucunda, üreticilerin aldığı DGD’nin ortalama %77,22’sini girdi satın almada kullanması ve %95,6’sının girdi kullanımında bir değişikliğe gitmemesi verilen DGD ödemesinin üreticiler tarafından girdi desteklemeleri yerine ikame edildiğini göstermiştir.

Kandemir (2011), Türkiye’de tarım sektöründe girdi-çıktı desteklemeleri yerine arazi büyüklüğü esas alınarak uygulanan doğrudan gelir desteği ödemelerinin kırsal kesimde yoksulluğu artırarak kentlere göç sürecini hızlandırdığı, hayvan sayısında azalışa neden olarak kırmızı et fiyatlarında artışa neden olduğu ve tarımsal ürünlerde dış ticaret açığı artışına neden olduğu değerlendirmesinde bulunmuştur.

Gale (2013), tarım sektöründe vergilendirme yapmadan destekleme uygulaması yapan ülke örneği olarak Çin’deki tarımsal destekleme politikalarındaki evrimi ve gelişimini incelemiştir. Gale (2013) araştırmasında, Çin’de fiyat desteklemelerinin ve tarımsal sübvansiyonların üretim maliyetlerindeki artışla ilişkilendirildikten sonra artış gösterdiğini, özellikle tahıl üreticilerine dönümlük sübvansiyon ödemelerinin üreticilerin brüt gelirinin yüzde 7 ila 15’ine eşit olduğunu, ancak destekleme ödemelerinin üretim kararlarında çok az etkisi olduğunu tespit etmiştir. Büyük çiftlik malları için Çin’deki fiyatlar dünya fiyatlarının üzerinde

artmış ve bu durum tarımsal ithalatın artmasına neden olmuştur. Çin’de tarımsal desteklemelerin artması (tarımsal üretim değerinin %9’u) Çin’in ticaret ortakları ülkeler arasında kaygılar uyandırırken, ABD’nin Çin’e yaptığı tarımsal ihracatta Çin’in tarımsal desteğinin genişlemesi ile çarpıcı bir büyüme gerçekleşmiştir ve Çin ABD’nin tarımsal ihracatında en büyük hedef ülke konumuna gelmiştir.

Terin vd. (2013), tarım sektöründeki büyümeyi etkileyen faktörleri belirlemek amacıyla Türkiye ekonomisi için 1990-2012 yılları arası 23 yıllık dönemi kapsayan veriler üzerinden regresyon analizi yapmışlardır. Regresyon analizi sonuçlarına göre, tarım sektörüne yönelik yapılan sabit sermaye yatırımları ve tarımsal desteklerin tarımsal büyümeyi olumlu, tarım sektöründeki istihdam düzeyini ise olumsuz etkilediği sonucuna ulaşmışlardır.

Gu (2014a), İkinci Dünya Savaşı sonrasında Çin Tayvan’ında tarımsal destekleme politikalarının çiftçilerin gelirleri üzerindeki etkilerini araştırmıştır. Araştırma sonuçları, tarımsal destekleme politikalarının tarımsal gelişme üzerinde pozitif etkisi olduğunu ve sanayileşmeye de katkıda bulunduğunu göstermiştir.

Gu (2014b), Çin’de 2003-2012 döneminde tarımsal destekleme ödemeleri ile çiftçilerin gelir düzeyi arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Analiz sonucunda; tarımsal desteklemelerin, çiftçilerin gelirleri üzerinde pozitif etkiye sebep olduğu ve çiftçilerin gelirleri üzerinde negatif etkiye sahip olan tarımsal üretim dalgalanmalarını azalttığı bilgisine ulaşılmıştır.

Aktaş vd. (2015), 1995-2010 dönemi verileri üzerinden tarımsal destekleme araçlarından pazar desteği ve girdi desteğinin tarımsal üretim üzerindeki etkisini farklı ülkeler için panel veri analizi ile incelenmiştir. Araştırma sonucunda genel olarak pazar fiyat ve girdi desteğinin tarımsal çıktı üzerine olumlu etkilerde bulunduğu tahmin edilmiştir. Ancak, gelişmiş ülkelerde destekleme politikalarının tarım sektörü üzerinde olumlu etkisi söz konusu iken, gelişmekte olan ülkelerde olumsuz etki yarattığı gözlenmiştir. Türkiye için ise pazar fiyat ve girdi desteğinde istenilen sonuçlara ulaşılamamıştır.

Özüdoğru vd. (2015), pamuk, ayçiçeği ve soya ürünlerinde tarımsal destekleme politikalarını üretici tercihlerine göre değerlendirdikleri çalışmalarında; pamuk üreticilerinin fark ödeme desteğini, ayçiçeği üreticilerinin hedef fiyat desteğini, soya üreticilerinin ise tek ödeme desteğini tercih ettiklerini belirlemişlerdir. Üreticilerin farklı destekleme politikalarına gösterdiği arz tepkisini ölçmek üzere yapılan analizlerde ise pamukta hedef fiyat politikasının pamuk arzını etkilediği, ayçiçeği ve soya üretiminde ise destekleme politikalarının arzı etkilemediği belirlenmiştir.

Özüdoğru ve Miran (2015), Türkiye’de Şanlıurfa, Aydın, Adana, Hatay ve Diyarbakır illerinde pamukta fark ödemesi destekleri ve diğer alternatif destekleme yöntemlerinin pamuk arzı üzerindeki etkisini araştırmışlardır. Tobit model yardımıyla tahmin edilen pamuk arz fonksiyonuna göre, üreticilerin pamuk fiyatındaki artışa pozitif tepki verirken, ikame ürün fiyatlarındaki artış karşısında pamuk arzını azalttıkları belirlenmiştir. Üreticilerin farklı destekleme politikalarına gösterdiği arz tepkisini ölçmek üzere yapılan analizlerde ise hedef fiyat politikasının pamuk arzını etkilediği ve hiç politika olmadığı duruma göre pamuk arzını %2,9 artıracığı sonucuna ulaşılmıştır.

Yavuz vd. (2016), buğday, dane mısır ve çeltik ürünlerinde, üreticilerin farklı destekleme politikalarına gösterdiği arz tepkisini ölçmek üzere yaptıkları analizlerde destekleme politikalarının buğday ve dane mısır arzını etkilemediğini, çeltik üreticilerinin ise destekleme politikalarına karşı pozitif yönlü bir arz tepkisi verdiklerini tespit etmişlerdir.

Atış vd. (2016), Manisa ili organik ve konvansiyonel kuru üzüm üretimindeki arz esnekliğini analiz ettikleri çalışmalarında, alan bazlı tarımsal desteklemelerden organik tarım desteğinin organik kuru üzüm arzını %3,2 oranında artırdığı sonucuna ulaşmışlardır.

Işık ve Bilgin (2016), Türkiye’de farklı tarımsal destek türlerinin etkilerini 1986-2015 dönemi için araştırmışlardır. Araştırma sonucunda genel olarak verilen tarımsal desteklerin tarımsal üretimi pozitif yönde etkilediği ve tarımsal desteklerden piyasa fiyatı desteğinin etkisinin diğer tarımsal desteklere göre daha yüksek olduğu gözlemlenmiştir.

Demirdöğen vd. (2016), Türkiye’de uygulanan tarım politikalarından belirli ürünlerin gelirini artıran çıktı desteği ile belirli ürünlerin üretimini destekleyen girdi desteği etkinliğini incelemişlerdir. Araştırma sonucunda girdi üzerinden verilen desteğin, çıktı desteğinden daha etkili olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

3. VERİ VE ANALİZ

Devletlerin toplumsal ihtiyaçları karşılamaya yönelik üstlendikleri görevleri yerine getirmedeki başarılarını değerlendirmek için bütçe uygulamalarının analiz edilmesi gerekir. Dolayısıyla bütçeden eğitim, sağlık, savunma, adalet, sosyal hizmetler alanlarına yapılan kamu harcamalarında olduğu gibi, tarımsal sektörü desteklemeye yönelik yapılan harcamaların büyüklüğü, türü ve payı da önemlidir.

Bu bakış açısıyla yapılan çalışmada, Türkiye’de 2006-2016 döneminde merkezi yönetim bütçesinden yapılan tarımsal destekleme ödemelerinin tarımsal üretim üzerindeki etkisi incelenmektedir. Bu amaçla Türkiye’ye ait 2006-2016 dönemine ilişkin çeyrek dönemlik veriler kullanılmıştır.

Çalışmanın veri seti, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun (KMYKK) tümüyle yürürlüğe girdiği tarihten sonra hazırlanan merkezi yönetim bütçe verileri ve iktisadi faaliyet kollarına göre hesaplanan GSYH verileri dikkate alınarak **2006:Q1-2016:Q4** dönemini kapsamaktadır. Çalışmada bağımlı değişken olarak GSYH’nin iktisadi faaliyet kollarına göre hesaplanmasında kullanılan tarım sektörü büyüklüğü **TRM_URTM** (tarım, ormancılık ve balıkçılık), bağımsız değişken olarak ise merkezi yönetim bütçesinde kamu giderleri içinde yer alan tarımsal destekleme ödemeleri **TRM_DSTK** kullanılmıştır. Analizde kullanılan veriler Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) elektronik veri dağıtım sisteminden elde edilmiştir ve logaritmik değer olarak kullanılmıştır.

Ekonometrik analizlerde uygulanacak olan testler sırasıyla şunlardır: Modeldeki değişkenlerin durağanlık sınaması için birim kök testi, VAR en uygun gecikme uzunluğunun bilgi kriterleri kullanılarak tespiti, değişkenler arasındaki uzun ve kısa dönem ilişkilerin eşbütünleşme ve nedensellik testleri ile belirlenmesi, hata düzeltme modeli (VECM) tahmini, etki-tepki fonksiyonları ve varyans ayrıştırma tablosu yardımıyla değişkenler arasındaki ilişkilerin değerlendirilmesidir. Analizde kullanılan testler ve tahminlerde EvIEWS 9 ekonometrik analiz programından yararlanılmıştır.

3.1. Birim Kök Testi

Bir zaman serisinin istatistiksel olarak analizi yapılmadan önce serinin durağan olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir. Zaman serisi analizinde durağan olmayan seriler arasında ekonometrik analizler yapıldığında, sahte bir regresyon olarak adlandırılan yanıltıcı bir sonuçla karşılaşılır. Başka bir deyişle, geleneksel t, F testleri ve R^2 değerleri sapmalı sonuçlar verebilir. Bu nedenle ilk olarak durağanlık testi yapılmalıdır (Tatoğlu, 2012: 199). Araştırmada kullanılan verilere ait olan serilerin durağanlıkları Augmented Dickey-Fuller (ADF) testi ve Phillips-Peron (PP) testi ile sınanmıştır. Birim kök testlerine ait olan sonuçlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3: Birim Kök Test Sonuçları

Değişken	Augmented Dickey-Fuller (ADF)		Phillips-Peron (PP)	
	Sabitli	Sabitli-Trendli	Sabitli	Sabitli-Trendli
TRM_URTM	-0.315732	-2.061554	-2.796361	-3.427450
Δ TRM_URTM	-4.181809*	-5.868573*	-5.801931*	-10.77433*
TRM_DSTK	0.253107	-2.788744	-2.496120	-3.085129
Δ TRM_DSTK	-9.339505*	-9.364261*	-6.379495*	-10.31022*
Kritik Değerler	%1	-3.626784	-3.592462	-4.186481
	%5	-2.945842	-2.931404	-3.518090
	%10	-2.611531	-2.603944	-3.189732

Not: * işareti %1 düzeyinde değişkenin durağan olduğunu ifade etmektedir. “ Δ ” işareti ise birinci fark değerlerini ifade etmektedir.

Birim kök testi sonuçlarına göre; “TRM_URTM” ve “TRM_DSTK” serileri ADF ve PP testlerinde düzeyde durağan değildirler. Serilerin birincil farkları alındığında durağan hale gelmektedirler. Değişkenlere ait olan serilerin birinci düzeyde durağan hale gelmeleri, eşbütünleşme analizinin kullanılabileceğini göstermektedir.

3.2. Eşbütünleşme ve Nedensellik Analizi

VAR modeli tahmin edilirken uygun gecikme uzunluğunun belirlenmesi gerekmektedir. Uygun gecikme uzunluğunu belirleyebilmek için LogL, Akaike bilgi kriteri (AIC), olabilirlik oranı testi (LR), Schwarz bilgi kriteri (SC), son öngörü hatası (FPE) ve Hannan-Quinn bilgi kriteri (HQ) istatistikleri kullanılmaktadır. Modelde kullanılacak gecikme uzunluğunun belirlenmesi amacıyla yapılan test sonucu Tablo 4’te verilmiştir.

Tablo 4: VAR Gecikme Uzunlukları Seçimi Test Sonuçları

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	-2261.589	NA	4.88e+46	113.1794	113.2639	113.2100
1	-2236.849	45.76922	1.73e+46	112.1424	112.3958	112.2340
2	-2216.064	36.37424	7.49e+45	111.3032	111.7254	111.4558
3	-2192.636	38.65623	2.85e+45	110.3318	110.9229	110.5455
4	-2158.673	52.64213*	6.42e+44*	108.8336*	109.5936*	109.1084*

* En uygun gecikme uzunluğunu göstermektedir.

Tablo 4’te gecikme uzunluğunun tespit edilmesine ilişkin yapılan analiz sonuçlarına göre; 4. gecikmenin olduğu modelde LR, FPE, AIC, SC ve HQ istatistik değerleri minimum değerde olduğundan uygun gecikme uzunluğu olarak 4 belirlenmelidir.

Uygun gecikme uzunluğu belirlendikten sonra, serilerin bütünlük hareket edip etmediğini ve uzun süreli aralarındaki ilişkiyi test etmek için eşbütünlük analizi yapılır (Akıncı ve Tuncer, 2016: 54). Eşbütünlük analizi Johansen eşbütünlük yöntemi aracılığıyla, maximal eigenvalue ve trace istatistikleri hesaplanarak yapılmıştır. Johansen eşbütünlük analizinde gösterilen beş modelden hangisinin seçileceğine yönelik yapılan model seçimi analiz sonuçları (Tablo 5) Akaike ve Schwarz bilgi kriterlerine göre (Linear Intercept & NoTrend) olan 3. Modeli işaret etmektedir.

Tablo 5: Johansen Eşbütünlük Model Seçimi Analiz Sonuçları

Data Trend: Test Type	None	None	Linear	Linear	Quadratic
	No Intercept	Intercept	Intercept	Intercept	Intercept
	No Trend	No Trend	No Trend	Trend	Trend
Trace	0	0	2	1	0
Max-Eig	0	1	1	0	0
Akaike Information Criteria by Rank (rows) and Model (columns)					
0	108.8791	108.8791	108.8199	108.8199	108.8834
1	108.7966	108.8252	108.8355*	108.6687	108.6940
2	108.9752	109.0101	109.0101	108.7485	108.7485
Schwarz Criteria by Rank (rows) and Model (columns)					
0	109.5616	109.5616	109.5877	109.5877	109.7365
1	109.6498	109.7210	109.7739*	109.6498	109.7177
2	109.9990	110.1192	110.1192	109.9429	109.9429

Tablo 6: Eşbütünlük Testi (Trace ve Max-Eigen İstatistikleri)

Hipotezler	Özdeğer	Trace İstatistiği	Kritik Değer (%5)	Prob.
Yok	0.326022	21.25922	18.39771	0.0194
En Fazla 1	0.139765	5.871450	3.841466	0.0154
Hipotezler	Özdeğer	Max-Eigen İstatistiği	Kritik Değer (%5)	Prob.
Yok	0.326022	17.38777	15.14769	0.0186
En Fazla 1	0.139765	5.871450	3.841466	0.0154

Tablo 6 incelendiğinde; Trace ve Max-Eigen istatistik değerlerinde %5 anlamlılık seviyesindeki değerlerin üzerinde değerlere sahip olduğumuzdan H_0 : Eşbütünlük yoktur hipotezi reddedilmektedir. Buna göre modelde kullandığımız değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişkinin varlığından söz edilebilmektedir.

Tablo 7: Hata Düzeltme Modeli Tahmin Sonuçları

Değişkenler	Katsayı	Standart Hata	t-istatistiği	Prob.
ΔTRM_DSTK	0.512672	0.229920	2.229784	0.0296
$ECT_{(t-1)}$	-0.101342	0.043718	-2.318075	0.0240
C (sabit)	0.074023	0.030136	2.456295	0.0171

Hata düzeltme (VECM) modeline göre hata teriminin negatif ve istatistiki olarak da anlamlı olması durumunda değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişkinin varlığından söz edilmektedir (Akıncı ve Tuncer, 2016: 55). Tablo 7’den hareketle, ifade edilen bu durum gerçekleşmiş bulunmaktadır. Bu parametre, değişkenleri uzun dönem denge değerine yakınlaşmaya zorlamaktadır ve hata terimleri parametresinin istatistiksel olarak anlamlı olması da değişkenler arasında bir nedensellik ilişkisi olduğunu göstermektedir. Bu katsayı (-0.101342) uzun dönem dengesinde oluşabilecek sapmaların her çeyrek dönemde %10 oranında düzeltildiğini göstermektedir. Merkezi yönetim bütçesinden tarım sektörünü desteklemeye yönelik yapılan tarımsal desteklemeler tarımsal üretim seviyesi üzerinde pozitif (0.512672) etkiye sahiptir. Pozitif yönlü ilişkinin istatistiksel olarak %5 seviyesinde anlamlı olması kısa dönemde “TRM_URTM” ve “TRM_DSTK” arasında doğru yönlü bir ilişkinin olduğunu göstermektedir.

Tablo 8: Nedensellik (Granger) Testi Sonuçları

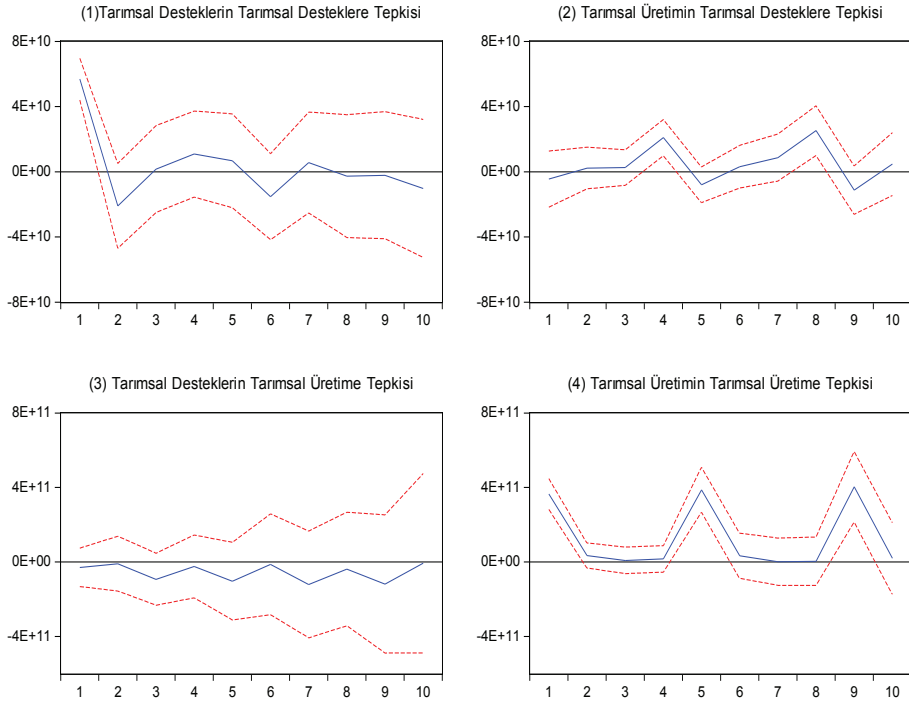
H_0 : Granger nedeni değildir	Gecikme 4	
	F-Statistic	Anlamlılık
ΔTRM_DSTK Granger Nedeni Değildir ΔTRM_URTM	45.8841	0.00000
ΔTRM_URTM Granger Nedeni Değildir ΔTRM_DSTK	12.2955	0.00008

Granger nedensellik testi, aralarında ilişki olup olmadığı araştırılan değişkenler arasındaki ilişkinin yönünü belirlemek amacıyla kullanılan bir testtir. Değişkenler arasındaki ilişkinin varlığı “ H_0 : Değişkenler arasında nedensellik ilişkisi yoktur” hipotezinin test edilmesiyle değerlendirilir. Tablo 8’deki Granger nedensellik testleri sonuçlarına göre, “TRM_URTM” ve “TRM_DSTK” değişkenleri arasında dört gecikme düzeyinde anlamlılık seviyesi %5 değerinden düşük olduğu için H_0 hipotezi reddedilir. Bu sonuçlara göre değişkenler arasında çift yönlü ve istatistiksel olarak anlamlı nedensellik ilişkisinin olduğu tespit edilmiştir. Ulaşılan bulgular her iki değişkenin birbirlerini açıklamada karşılıklı olarak ilişki içinde olduğunu, bu ilişkinin istatistiksel olarak da %1 önem seviyesinde anlamlı olduğunu göstermektedir.

3.3. Etki Tepki Fonksiyonları ve Varyans Ayrıştırma

Nedensellik analizleri ile değişkenler arasındaki etkinin varlığı test edilmesine karşın, etkili değişkenin politika aracı olarak kullanılabilirliği etki-tepki fonksiyonları yardımıyla, bu etkinin derecesi ise varyans ayrıştırması analizi ile ölçülmektedir. Aşağıda Şekil 1’de gösterilen etki-tepki analizi fonksiyonlarında (1) ve (2) nolu grafiklerde tarımsal üretime verilen rassal şoka kendisinin ve tarımsal desteklemelerin verdiği tepkiler, (3) ve (4) nolu grafiklerde ise tarımsal desteklemelere verilen şok sonrasında değişkenin kendisinin ve tarımsal üretimin verdiği tepkiler gösterilmiştir. Analiz sonucunda elde edilen bulgulara göre; ikinci panelde tarımsal desteklemelerin hata terimine bir şok verildiğinde meydana gelecek rassal şokun tarımsal üretimi genellikle pozitif yönde etkilediği, özellikle 8.dönem sonunda en yüksek etki düzeyine ulaştığı görülmektedir. Üçüncü panelde ise tarımsal üretimin hata terimlerine verilen rassal bir şokun tarımsal desteklemelere etkisi gösterilmiştir. Tarımsal desteklemelerin tarımsal üretime tepkisi negatiftir.

Şekil 1: Etki-Tepki Fonksiyonları



Değişkenlere ait varyans ayrıştırma tabloları aşağıda gösterilmiştir. Varyans ayrıştırma tabloları yardımıyla modelde kullanılan her bir değişkende meydana gelecek olan değişimlerin yüzde kaçının değişkenin kendisi tarafından, yüzde kaçının ise diğer değişkenler tarafından kaynaklandığı tespit edilmektedir.

Tablo 9: Değişkenlere Ait Varyans Ayrıştırma Tablosu

Dönem	Δ TRM_DSTK		Δ TRM_URTM	
	Δ TRM_DSTK	Δ TRM_URTM	Δ TRM_DSTK	Δ TRM_URTM
1	100.0000	0.000000	0.630663	99.36934
2	99.96703	0.032967	0.693498	99.30650
3	93.95862	6.041381	0.866365	99.13364
4	93.63460	6.365396	11.02505	88.97495
5	95.18187	4.818135	12.21772	87.78228
6	95.16731	4.832695	11.78693	88.21307
7	90.70784	9.292165	13.08655	86.91345
8	90.30156	9.698437	23.41393	76.58607
9	92.16142	7.838582	25.12796	74.87204
10	92.16244	7.837559	24.99734	75.00266
Ortalama	94.324269	5.6757317	12.3846006	87.6154

Değişkenlere ait varyans ayrıştırma değerleri Tablo 9’da sunulmuştur. Analiz sonuçlarına göre; birinci değişkenimiz olan “TRM_DSTK” değişkeninin birinci dönemdeki değişiminin tamamı (%100) kendisi tarafından açıklanırken, onuncu dönemde (son dönem) bu oran %92 düzeyine gerilemiştir. “TRM_DSTK” değişkeninin tüm dönemlerine bakıldığında ise kendisini açıklama oranı %94’tür. “TRM_URTM” değişkeninin “TRM_DSTK” değişkenini açıklama oranının tüm dönem ortalaması ise %5.67’dir. Diğer yandan ikinci değişkenimiz olan “TRM_URTM” değişkeninin birinci ilk dönemdeki değişiminin %99,36’sı kendisi tarafından açıklanırken, bu oran son dönemde %75’e düşmüştür. “TRM_URTM” değişkeninin tüm dönemlerdeki ortalaması ise %87,61’dir. “TRM_DSTK” değişkeninin, “TRM_URTM” değişkenini ilk dönemde açıklama oranı %0,63 iken son dönemde %24,99’dur. “TRM_DSTK” değişkeninin “TRM_URTM” değişkenini açıklama oranı tüm dönemlerde %12,38’dir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında, Türkiye’de tarım sektörünün GSYH içindeki ve istihdam içindeki payı ile destekleme ödemelerinin göreceli payı yüksektir. Bu durum tarım sektörünün yapısal sorunlarından kaynaklanmaktadır.

Tarım sektöründe istihdam oranının yüksek olması sektörde istihdam edilenlerin diğer sektörlerde hızlı geçişine engel oluşturmaktadır. Ayrıca bu sektörde çalışanların gelir düzeylerinin belirli seviyelerde korunması gerekliliği de tarımsal destekleme ödemelerinin azaltılmasını engellemektedir. Tarımsal desteklemelerin sektörde verimlilik ve teknolojik gelişme sağlayacak, istikrarlı bir şekilde uygulanması tarımsal üretim artışını destekleyerek ekonomik büyümeye olumlu katkıda bulunacaktır.

Merkezi yönetim bütçesinden tarımsal destekleme harcamaları ile tarımsal üretim düzeyi arasındaki ilişkiyi araştırmak için yapılan çalışmanın ampirik bulguları sonucunda; tarımsal destekleme harcamaları ile tarımsal üretim düzeyi arasında uzun dönemli bir ilişki bulunmuştur. Bu uzun dönemli ilişki Granger nedensellik testi sonuçlarına göre çift yönlüdür, yani değişkenler arasında karşılıklı etkileşim söz konusudur. Etki-tepki analizi sonuçlarına göre, tarımsal destekleme harcamaları değişkeninde meydana gelen değişimler tarımsal üretim düzeyi üzerinde belirleyici bir role sahiptir. Bu durum tarım sektörüne yönelik devletin destekleme harcamalarının ülkedeki tarımsal üretim düzeyini olumlu etkilediğini göstermiştir. Varyans ayrıştırma sonuçlarına göre ise “*TRM_DSTK*” değişkeninin “*TRM_URTM*” değişkenini açıklama oranının daha yüksek olması, devletin tarım sektörüne yönelik destekleme harcamalarının tarımsal üretim seviyesini daha fazla etkilediği sonucunu desteklemektedir. Çalışmanın ampirik bulguları; literatürde yer alan belli başlı tarama sonuçları kapsamında değinilmiş olan Terin (2013), Gu (2014a), Gu (2014b), Atış vd. (2016) ile Işık ve Bilgin’e (2016) ait çalışmalardaki sonuçlarla benzerlik; Aktaş vd. (2015), Yavuz vd. (2016), Özüdoğru ve Miran (2015), Özüdoğru vd. (2015) ve Erdal ve Erdal’a (2008) ait çalışmalardaki sonuçlarla ise kısmen benzerlik göstermektedir.

Sonuç olarak, tarım sektöründe üretimi teşvik eden doğrudan ve dolaylı desteklemeler tarımsal üretimin artmasına katkı sağlayacaktır. Tarım sektöründeki üretim artışını sağlayan tarımsal destekler kısa vadede üreticilerin gelirini artırmak yerine, uzun vadede verimlilik artışı sağlayacak şekilde uygulanmalıdır. Bunun yanında tarım sektöründe verimliliği artırıcı uzun vadeli programlar geliştirmek, özellikle tarımsal piyasalarda etkinliği bozan faktörleri, üretkenliği artıracak yeni programlar ile ortadan kaldırmak gerekir. Bu uygulamaların etkinliği tarım sektöründeki yapısal sorunları azaltarak, sektörü ülke ekonomisine önemli katkılar sunan bir sektör haline dönüştürecektir.

KAYNAKÇA

- Akıncı, Adil ve Güner Tuncer (2016), “Türkiye’de Sağlık Harcamaları ile Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki”, *Sayıştay Dergisi*, 102: 47-61.
- Aktaş, Erkan, Metin Altıok ve Mehmet Songur (2015), “Farklı Ülkelerdeki Tarımsal Destekleme Politikalarının Tarımsal Üretim Üzerine Etkisinin Karşılaştırmalı Analizi”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(4): 55-74.
- Atış, Ela, Bülent Miran, Zerrin K. Bektaş, Z. K. ve Murat Cankurt (2016), “Farklı Pazarlama ve Tarım Politikası Seçeneklerinin Konvansiyonel ve Organik Kuru Üzüm Arzı Üzerine Etkileri”, *Anadolu Tarım Bilimleri Dergisi*, 31: 345-352.
- Demirdöğen, Alper, Emine Olhan ve Jean-Paul Chavas (2016), “Food vs. Fiber: An Agricultural Support Policy in Turkey”, *Food Policy*, 61: 1-8.
- Erdal, Gülistan ve Hilmi Erdal (2008), “Türkiye’de Tarımsal Desteklemeler Kapsamında Prim Sistemi Uygulamalarının Etkileri”, *GOÜ Ziraat Fakültesi Dergisi*, 25(1): 41-51.
- Gale, Fred (2013), “Growth and Evolution in China’s Agricultural Support Policies”, *Economic Research Report Number 153*, August, United States Department of Agriculture (USDA), www.ers.usda.gov/publications/err-economic-research-report/err153.aspx, (Erişim Tarihi: 20.03.2017).
- GTHB (2017a), TC Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Tarımsal Destekler, <http://www.tarim.gov.tr/Konular/Tarimsal-Destekler>, (Erişim Tarihi: 02.03.2017).
- GTHB (2017b), TC Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2016 Yılı Tarımsal Destekler, <http://www.tarim.gov.tr/SGB/TARYAT/Belgeler/tar%C4%B1msal%20destekler%202016.pdf>, (Erişim Tarihi: 02.03.2017).
- Gu, Zheng (2014a), “Evolution of Post-war Agricultural Support Policies in China’s Taiwan”, *Asian Agricultural Research*, 6(11): 58-61.
- Gu, Zheng (2014b), “Agricultural Support Policy and Farmers’ Income in China”, *Asian Agricultural Research*, 6(10): 22-25.
- Işık, Hacı Bayram ve Onur Bilgin (2016), “The Effects of Agricultural Support Policies on Agricultural Production: The Case of Turkey”, *RSEP International Conferences on Social Issues and Economic Studies*, 2nd Multidisciplinary Conference Madrid SPAIN 2-4 November, 111-119.

- Kalkınma Bakanlığı (2014), TCKB Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Tarımsal Yapıda Etkinlik ve Gıda Güvenliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, <http://www.kalkinma.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 20.02.2017).
- Kandemir, Orhan (2011), “Tarımsal Destekleme Politikalarının Kırsal Kalkınmaya Etkisi”, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 3(1): 103-113.
- Menek, Mehmet ve Halil Kızılaslan (2008), “Doğrudan Gelir Desteğinin Üreticiler Üzerine Etkisi (Tokat İli Merkez İlçe Örneği)”, *GOÜ Ziraat Fakültesi Dergisi*, 25(1): 53-62.
- OECD (2017a), OECD İstatistikler Veritabanı “Tarım Politikası Göstergeleri, Toplam Destek Tahminleri”, <http://stats.oecd.org/>, (Erişim Tarihi: 17.03.2017).
- OECD (2017b), OECD İstatistikler Veritabanı “Üretici ve Tüketici Destek Tahminleri Veri Tabanı”, oecd.org/agriculture/agriculturalpolicies/producerandconsumersupport..., (Erişim tarihi: 17.03.2017)
- Özüdoğru, Tijen ve Miran, Bülent (2015), “Türkiye’de Farklı Destekleme Politikalarının Pamuk Arzı Üzerine Etkileri”, *Tarım Ekonomisi Araştırmaları Dergisi*, 1(2): 9-19.
- Özüdoğru, Tijen, Bülent Miran, Berrin Taşkaya Top ve İlkay Uçum (2015), “Pamuk, Ayçiçeği ve Soya Üretiminde Fark Ödemesi Desteklerinin Etkisi”, *Tarımsal Ekonomi ve Politika Geliştirme Enstitüsü TEPGE Yayın No: 262*, Ankara.
- Tan, Sibel, Şermin Atak, Ümran Şengül ve Sabri S. Tan (2015), “The Evaluation of the Changes in the Agricultural Sector with Common Economic Indicators in Turkey during the Last Decade”, *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 6(2): 588-595.
- Tan, Sibel, Mehmet Hasdemir ve Bengü Everest (2015), “Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları”, *International Conference on Eurasian Economies 2015*, 266-270, www.avekon.org/papers/1444.pdf, (Erişim Tarihi: 08.03.2017).
- Tatoğlu, Ferda Yerdelen (2012), *İleri Panel Veri Analizi Stata Uygulamalı*, İstanbul, Beta Basım Dağ.
- TCMB (2017), Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi “Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları –Yeni Tanım”, <http://evds.tcmb.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 15.03.2017).

- Terin, Mustafa, Adem Aksoy ve İrfan Okan Güler (2013), “Tarımsal Büyümeye Etki Eden Faktörlerin Belirlenmesi Üzerine Bir Çalışma”, Iğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi, 3(3): 41-50.
- TÜİK (2017), Türkiye İstatistik Kurumu, Konularına Göre İstatistikler (Ulusal Hesaplar, İstihdam ve Dış Ticaret İstatistikleri), <http://www.tuik.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 27.02.2017).
- TÜİK (2016), Türkiye İstatistik Kurumu, Konularına Göre İstatistikler, <http://www.tuik.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 27.02.2017).
- Yavuz, Gonca Gül, Bülent Miran, Betül Bahadır Gürer, Nazire Yürekli Yüksel ve Alkan Demir (2016), “Buğday, Dane Mısır ve Çeltik Üretiminde Fark Ödemesi Desteklerinin Etkisi”, Tarımsal Ekonomi ve Politika Geliştirme Enstitüsü TEPGE Yayın No: 266, Ankara.

TÜRKİYE'DE İSTİHDAMIN KUŞAKLARA GÖRE ANALİZİ*

ANALYSIS OF EMPLOYMENT BY GENERATION IN TURKEY

Fatih ÇAKMAK**

Mehmet Yunus ÇELİK***

ÖZ

Bu çalışmada Türkiye’de kuşaklara göre istihdam üzerindeki yaş, kuşak ve yıl etkisini incelemek için kohort analizi yapılmıştır. Analize göre istihdam üzerinde yaş, yıl ve kuşak etkilerinin varlığı tespit edilmiştir. Çalışmada kuşakların ayrıntılı tanıtımı yapılmış ve kuşaklar doğum yıllarına göre ayrıştırılmıştır. Ayrıca kuşakların toplam nüfus içerisindeki payı tespit edilmiş, işgücü ve istihdam içerisindeki payları incelenmiştir. Kohort analizi ayrıntılı bir şekilde ele alınarak değerlendirilmiştir. Bununla birlikte uygulama örneğinde 1990, 1995, 2000, 2005 ve 2010 yıllarına ait TÜİK verileri kullanılarak Türkiye’deki istihdam yapısı incelenmiş ve Beaudry-Lemieux modeli kullanılarak istihdam üzerindeki yaş, kohort (kuşak) ve yıl etkileri tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: İstihdam, Kohort analizi, Baby Boomer kuşağı, X kuşağı, Y kuşağı.

ABSTRACT

In this study, a cohort analysis was conducted to examine the effect of age, generation and year on employment by generation in Turkey. According to the results of the analysis, there are impacts of age, year and generation on employment. In the study, generations were introduced in detail, and generations were separated according to years of birth. In addition, the generations’ shares in total population were determined, and their shares in labour force and employment were examined. Also, the Cohort Analysis was evaluated in detail. Moreover, the employment structure in Turkey was examined in the application example by using the TURKSTAT data for 1990, 1995, 2000, 2005 and 2010, and the age, cohort (generation) and year effects on employment were by using the Beaudry-Lemieux model.

Keywords: Employment, Cohort analysis, Baby-Boomer generation, X generation, Y generation.

* Bu makale “Kohort Analizi ile Türkiye’deki İstihdamın Kuşaklara Göre İncelenmesi” adlı Yüksek Lisans tezinden türetilmiş ve 2nd International Conference on Applied Economics and Finance’de sözlü bildiri olarak sunulmuştur.

** Arş. Gör. Dr., Kastamonu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Bankacılık ve Finans Bölümü, fcakmak@kastamonu.edu.tr

*** Yrd. Doç. Dr., Kastamonu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, mycelik@kastamonu.edu.tr

GİRİŞ

Dünya sürekli değişim ve gelişim içerisinde. Bu durum tekdüze dinamikler ile oluşan bir süreç değildir. Bu süreç kavramlarda, çalışma biçimlerinde ve daha önemlisi algılama biçimlerinde farklılıklar oluşturmaktadır. Algılama farklılıklarının oluşmasında kuşak farklılığı çok önemli bir yere sahiptir. Kuşaklar arası farklılıkların çok daha fazla belirginleştiği günümüz dünyasında, birbirinden tamamen farklı anlayış, algılama, düşünce ve çalışma biçimlerine sahip insanlar bir arada yaşamaktadır.

Aynı kuşak içerisindeki bireylerin işgücü piyasası davranışları oldukça benzer olabileceği gibi, bir başka kuşaktaki bireylerin işgücü piyasası davranışları da oldukça farklı olabilmektedir. Bu davranışlar analiz edilerek işgücü piyasasının gelecekteki durumu hakkında bir takım öngörüler oluşturulabilir. Dünya genelinde meydana gelen savaşlar ve ihtilaller gibi önemli olaylar meydana geldiği dönem içerisinde yaşayan kuşakların bir sonraki döneme yönelik tutumlarında değişikliğe sebep olabilmektedir. Bu gibi etkenler, bu duruma maruz kalan kuşakların işgücü piyasasındaki yerlerini doğrudan etkileyebilecektir.

Her bir kuşağın kendine özgü davranış biçimleri olması işgücü ve istihdam yapısının değişmesini kaçınılmaz kılmıştır. Gelişen endüstri ve insanların değişen talep ve ihtiyaçları zamanla bazı iş sahalarındaki istihdam oranının azalmasına hatta kaybolmasına sebep olmuştur. Bunun yanı sıra her bir kuşak dönemi kendine has iş alanları da oluşturmuştur. Bu durum kuşaklara göre dönemden döneme iş gücü ve istihdamda değişmelere neden olmuştur (Çakmak, 2013: 6). Bu değişimin hangi kuşakları hangi ölçüde etkilediği, incelenmesi gereken bir husustur. Bu sebeple kuşaklar arasındaki farklılıklar belirlenerek önemli bazı çevresel eğilimlerin anlaşılması mümkün olmaktadır. Böylece kuşakların gelecek dönemleri hakkında bilgi sahibi olunması sağlanabilmektedir.

1. KAVRAMSAL OLARAK KUŞAK

Yapılan literatür taraması kuşaklar konusunun çok net olmadığını göstermektedir. Genel olarak kuşak; benzer bir zaman aralığında doğmuş, benzer yaş ve hayat dönemlerini paylaşan ve belirli bir dönemin olayları ve eğilimleri tarafından şekillendirilmiş olan insan topluluğudur (Schwarz, 2008: 80). Fakat hangi olayların, kişileri ya da toplumları daha çok etkilediği belli olmadığından dolayı tarih aralıkları konusunda farklılıklar mevcuttur (Reeves ve Oh, 2008: 296-297). Tablo 1’de farklı sınıflandırılmış çeşitli kuşakların karşılaştırmasının yansıması,

insanların doğdukları yıllara göre hangi kuşağa dâhil olduklarını işaret eden kronolojik şema görülmektedir.

Tablo 1: Farklı Kaynaklardaki Kuşak Sınıflandırmaları ve Tarih Aralıkları

KUŞAK İSİMLENDİRMELERİ				
Strauss ve Howe (2000)	Sessiz Kuşak (1925–1943)	Patlama Kuşağı (1943–1960)	13. Kuşak (1961–1981)	Milenyum Kuşağı (1982–2000)
Lancaster ve Stillman (2002)	Gelenekçiler (1900–1945)	Baby-Boomer Kuşağı (1946–1964)	X Kuşağı (1965–1980)	Milenyum Kuşağı; Patlama Kopyası; Y Kuşağı; Gelecek Kuşak (1981–1999)
Martin ve Tulgan (2002)	Sessiz Kuşak (1925–1942)	Baby-Boomer Kuşağı (1946–1960)	X Kuşağı (1965–1977)	Milenyumlar (1978–2000)
Tapscott (1998)	–	Baby-Boomer Kuşağı (1946–1964)	X Kuşağı (1965–1975)	Dijital Kuşak (1976–2000)
Zemke vd. (2000)	Eski Askerler (1922–1943)	Baby-Boomer Kuşağı (1943–1960)	X Kuşağı (1960–1980)	Gelecektekiler (1980–1999)

Kaynak: Reeves and Oh 2008: 296-297.

Bu çalışmada işgücü ve istihdam konularıyla daha fazla ilgili olan Baby-Boomer (Patlama) Kuşağı, X Kuşağı ve Y Kuşağı üzerinde durulacaktır. Analiz yapılırken kuşaklar için kullanılacak olan yıl aralıkları, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yayınlanan yaş aralıklarına uygun hale getirebilmek için düzenlenmiştir. Buna göre;

- Baby Boomer Kuşağı – (1946-1965)
- X kuşağı – (1966-1980)
- Y Kuşağı – (1981-2000)

olarak belirlenmiştir.

Burada önemli bir noktaya değinmekte fayda vardır; uluslararası istatistiklerde ve kaynaklarda çalışma çağı nüfusu, 15-64 grubundaki nüfus olarak ele alınmaktadır. Buna karşılık, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ürettiği verilerde çalışma çağı nüfusu olarak 15 ve üzeri yaş grubunu ele almaktadır. TÜİK istatistikleriyle uyumlu olmak amacıyla, bu bölümde kullanılan çalışma çağı nüfusu, 15 ve üzeri yaş grubundaki nüfus olarak belirlenmiştir.

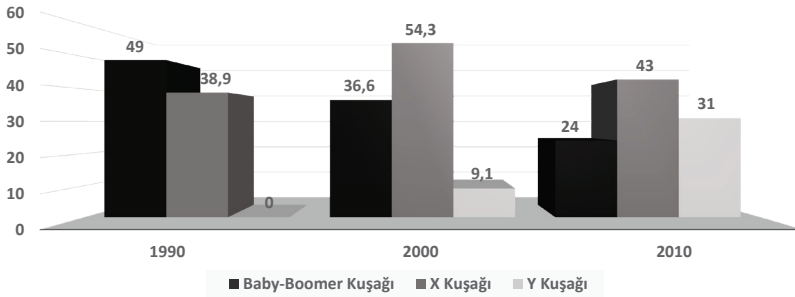
2. KUŞAKLARIN SİSTEMATİK KARŞILAŞTIRILMASI

Artan refah düzeyi ve yaşam süresi insanların iş hayatında daha uzun yıllar görev almalarına, emekli olsalar dahi çalışmaya devam etmelerine hatta ek

iş yapmalarına neden olmaktadır. Bu nedenlerden dolayı, Baby Boomer, X Kuşağı ve Y Kuşağı olmak üzere üç kuşak aktif olarak günümüzün çalışma yaşamında birlikte görev almaktadır. Yaklaşık olarak 10 yıl gibi kısa bir süre sonra da Z Kuşağı çalışma yaşamına katılmış olacaktır (Toruntay, 2010: 43).

1990, 2000 ve 2010 yılına göre kuşakların toplam nüfus içindeki payları Şekil 1’de görülmektedir. Genç bir nüfusa sahip olan Türkiye’de 2010 yılı rakamlarıyla toplamda %52’lik payıyla Y ve Z kuşakları dikkat çekmektedir. Genç nüfus, dinamik yapısıyla ülke kalkınmasının motor gücüdür. Yeni fikirlere açık, enerjik, dinamik gençler ekonomik büyümeyi pozitif etkilemektedirler. Diğer koşullar sabit kaldığında, genç nüfusa sahip ülkeler diğer ülkelere göre ekonomide daha avantajlıdır ve daha hızlı büyümektedirler. Bugün başta Avrupa ülkeleri olmak üzere gelişmiş ülkeler, yaşlanma evresine girmişlerdir. Ancak, yaşlanma öncesi Avrupa ülkeleri genç nüfus avantajından yararlanarak hızlı kalkınma süreci yaşamışlardır. Türkiye genç bir nüfusa sahiptir ancak hızla yaşlanma sürecine girmektedir. Bu demografik avantajdan yararlanamayan Türkiye’nin, nüfus yaş ortalamasının artması sonucu olarak gelişmiş ülkelere göre çok daha ağır bedeller ödemesi muhtemeldir. Özellikle yaşlı nüfusun getirdiği emeklilik, sağlık ve yaşlı bakımı faturası bu bedeli ağırlaştıracaktır. Bu sebeple genç nüfus iyi değerlendirilmeli ve demografik değişimin sunduğu fırsatlardan yararlanılmalıdır (Kenar, 2011: 8).

Şekil 1: Nüfusun Kuşaklara Göre Dağılımı, Türkiye, 1990, 2000 ve 2010(%)

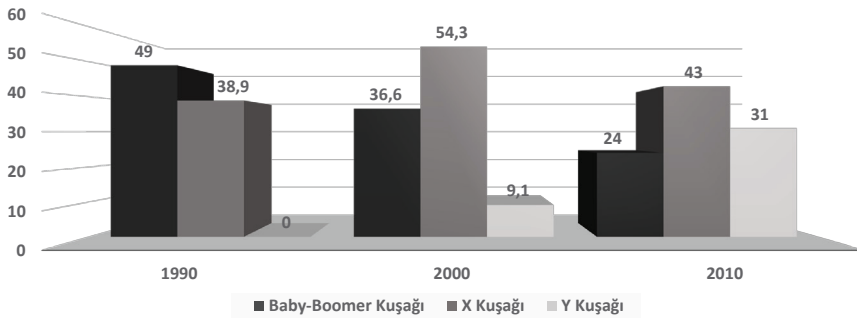


Kaynak: TÜİK, Hane Halkı İşgücü Anketleri, 1990, 2000 ve 2010.

Y kuşağının 2010 yılı rakamlarıyla toplam nüfus içerisindeki payı X kuşağından fazladır (Bkz. Şekil 1.). Fakat Şekil 2’de görüldüğü gibi Y kuşağı 2010 yılı itibarıyla toplam işgücünün % 33,7’sini oluştururken X kuşağı %41,8’ini oluşturmaktadır. Bunun sebebi işgücü dışında olan çoğu genç erkeğin hala

tam zamanlı öğrenci olması ve genç kızların çoğunun kendilerini ev kadını olarak tanımlamasıdır. 15-19 yaş arası genç erkekler arasında, 2005 yılı itibarıyla işgücünde yer almayan %77’lik bölüm okulda olduklarından dolayı iş aramadıklarını bildirmiştir; 20-24 yaş grubunda bu sebebi bildirenlerin oranı %49’dur. Gelecekteki işgücü piyasası performansı bakımından eğitimin önemi göz önüne alındığında, bu olumlu bir faktör olarak görülebilir. Verilerden kolaylıkla çıkarılamamakla birlikte, işgücü dışında olarak sınıflandırılan gençlerin önemli bir bölümünün üniversite sınavına hazırlanıyor olabileceği ve erkeklerin de askerlik hizmetini yapıyor olabileceği düşünülmektedir (Dünya Bankası, 2008: 19).

Şekil 2: İşgücünün Kuşaklara Göre Dağılımı, Türkiye, 1990, 2000 ve 2010 (%)



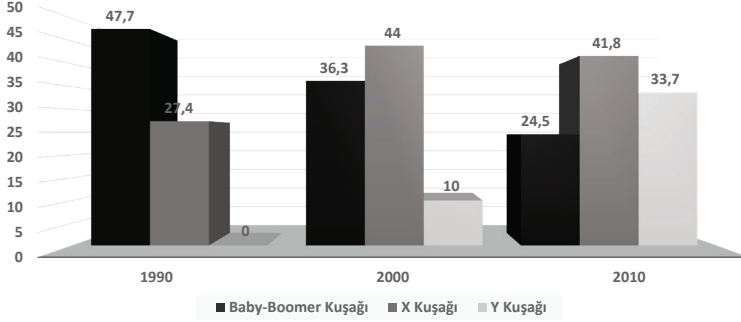
Kaynak: TÜİK, Hane Halkı İşgücü Anketleri, 1990, 2000 ve 2010.

Toplam işgücü arzı demografik değişikliklerden etkilenecek şekilde artar veya azalır. Örneğin, birçok Batı Avrupa ülkesinde çalışma çağı nüfusundaki azalmadan dolayı işgücü arzı azalmaktadır. Türkiye’de ise çalışma çağındaki nüfus artmaktadır. Bu durum işgücü arzını artırmaktadır. Demografik Fırsat Penceresi adı verilen bu durum, istihdam yaratılabildiği takdirde ekonomik büyüme için itici güç oluşturacaktır (Tansel, 2012: 80).

Şekil 3’te görüldüğü gibi Baby-Boomer Kuşağı 1990 yılında toplam istihdamın yaklaşık yarısını oluştururken 2010 yılında bu oran yarı yarıya azalmıştır. 2000 yılında ise X kuşağı istihdamın belirleyici kuşağı olmuştur. 2010 yılında ise artık Y kuşağı X kuşağının oranına yaklaştırmaya başlamıştır. İlerleyen dönemlerde Y kuşağının istihdam oranı X kuşağını geçebilecek durumdadır. Bu konuda Kogan’ın (govexec.com, 2011) haklı bir tespiti bulunmaktadır: “Bebek

Patlaması Kuşağı, X Kuşağı ve Y Kuşağı çalışanlar aynı işler için yarışmaktadırlar ve genellikle genç kuşak işleri almaktadır. Bazen, sanayi sonrası bilgi merkezli iş dünyasında, yetkili kişi yönettiği çalışanlardan daha genç olabilmektedir.” (Gursoy, vd., 2008: 448-458).

Şekil 3: İstihdamın Kuşaklara Göre Dağılımı, Türkiye, 1990, 2000 ve 2010 (%)



Kaynak: TÜİK, Hane Halkı İşgücü Anketleri, 1990, 2000 ve 2010.

3. KOHORT ANALİZİ

Kohort belirlenmiş bir özelliğe sahip bireylerin oluşturduğu grup olarak tanımlanmaktadır. Kohort analizi kohortlar arasındaki farklılıklardan yararlanarak sonuçları açıklamaya çalışan bir analiz biçimidir (Mason ve Wolfinger, 2001: 2). Kohort analizi dar ama önemli bazı çevresel eğilimlerin anlaşılmasını kolaylaştıran ve olayların ilerisini tahmin etme becerimizi geliştiren bir tekniktir (Rentz ve Reynolds, 1981: 62-70). İşgücü piyasasında bir kişinin deneyimi, herhangi bir zamandaki ekonomik koşullar ve kişinin yaşı da dâhil olmak üzere bir dizi faktöre göre değişir. İşgücüne katılma olasılığı, aile ve özellikle de eğitime ilişkin şartlardaki değişime göre farklılık gösterir. Kişinin iş bulma şansı ekonomik durgunluk sırasında doğal olarak azalır. Bir akran grubunu etkileyen faktörler aynı zamanda işgücü piyasa faaliyetleri üzerinde benzer bir etkiye sahip olabilmektedir. Bununla birlikte farklı kuşakların farklı beklentileri ve deneyimleri olabilir (Bradbury ve Ravindran, 2003: 12).

Kohort analizi, değişkenlerin sonuç üzerindeki etkisini ölçmek için kullanılan nicel bir araştırma tekniğidir. Ayrıca veri incelemesiyle oluşan genel stratejilere tercih edilen spesifik istatistiksel bir tekniktir. Açıkçası Kohort analizi nedensellik

araştırması için ideal bir araştırma biçimidir. Kohort analizi kohort üyelerinin birer fonksiyonu olan kohort, yaş ve dönemi sonuç değişkeni olarak ele alır. Bu üç zamansal ölçümün lineer bağımlılığı daima tanımlama sorunu oluşturur. Bu sorunun çözümü için gerekli olan harici bilgiyi genellikle elde etmek zordur. Fakat yaş, dönem ve kohort değişkenlerinden en az birinin temelindeki değişkenlerin ölçümlerinin yapılması yeterlidir. Böyle ölçülmüş somut değişkenler kohort temelli çözümlemelerin direkt olarak sonuçlarını sağlamaktadır. Modeller kohort, yaş ve dönemin yanında bu değişkenlerin etkileşimlerini de içerirler. Bu analiz üç ayrı bileşen içeren ayrışma temelli bir regresyon analizidir. Kohort modellerinde temel olarak üç etkiden bahsedilmektedir. Bu etkiler daha öncede değinildiği gibi yaş, kohort ve makroekonomik etkilerdir. Bu etkiler belirli bir yıl, yaş ve kohortlar için aralarındaki oransal farkları temsil etmektedirler. Kohort analizi yapılırken her bir durum için yaştan, kohortun ve yıl etkisi olarak da adlandırılan makroekonomik durumun etkileri tahmin edilmektedir (Çakmak, 2013: 29).

3.1. Makroekonomik Etki (Yıl Etkisi)

Makroekonomik etki, tüm kohortları aynı zamanda ve aynı şekilde etkileyen durumları ifade eder. Başka bir ifadeyle bireylerin yaşları ne olursa olsun o yıl veya dönem içerisinde iş bulma veya işsiz kalma durumlarının ifade edilmesidir. Piyasaların durgunluğu veya hareketliliği, kamu borçları, bütçe para politikaları, işsizlik oranları, yabancı sermaye etkileri, çeşitli doğal afetler, döviz kurları, ekonomik krizler makroekonomik etkiye örnek olabilir.

3.2. Yaş Etkisi

Bu etki yaş ve yaşam döngüsü etkisi olarak da adlandırılabilir. Bu etki, süreç içerisinde kadın kohort gruplarının geçirmiş oldukları değişimleri ifade eder. Daha erken doğan kadınların yaşam süreçleri içerisindeki çalışma durumları daha geç doğan kadınlara göre farklılık gösterebilir. Bu etki; yıl ne olursa olsun kişilerin yaşlarının, iş bulma veya işsiz kalma üzerindeki etkisini ifade eder. Yaş etkisi aynı zamanda kişilerin yaşam süreçleri içerisindeki davranışlarını yansıtır.

3.3. Kohort (Kuşak) Etkisi

Üçüncü etki ise kohort etkisidir. Bu etki benzer yaş ve makroekonomik koşullar altında kohortların farklılıklarını temsil eder. Kohort etkisi bireylerin daha önce doğmuş olanlarının, daha sonra doğmuş olanlara göre istihdam yapılarının farklı olup olmadığını ve bu farklılığın ne ölçüde önemli olduğunu gösterir. Kohort etkisi istihdam oranlarının daha doğru tahmin edilmesini sağlamaktadır. Kohort ve yaş etkisinin varlığını tespit etmek; aynı zamanda farklı dönemlerde çalışan

bireylerin istihdam durumlarını açıklamaya da yardımcı olmaktadır. Örneğin ekonomik döngü içerisinde 1960’lerde doğan bir birey, 1980’lerde doğan bir bireye göre farklı bir işgücü piyasasına sahip olabilmektedir. Kohort ve yaş etkilerinin varlığının tespiti; istihdam edilenler üzerine yapılmış olan daha önceki çalışmalar ile farklı zaman dilimlerinde yapılan çalışmalar arasındaki farklılıkları açıklamaya yardımcı olmaktadır (Çakmak, 2013: 29-30).

4. EKONOMETRİK MODEL: BEAUDRY-LEMIEUX MODELİ

Beaudry ve Lemieux tarafından tasarlanan bu ekonometrik modelin regresyon analizinde bağımlı değişken olarak t yılındaki j kohortları için kadın istihdam oranı (p_{jt}) kullanılmıştır. Modelde daima 0 ile 1 arasında bir tahmin değerine ulaşmak için bu oran ‘log-odds’ formunda ifade edilmiştir: $\ln[p_{jt}/(1-p_{jt})]$. ‘log-odds’ gruplandırılmış kohort verilerinin logit modele uygulanmasıdır. Odds, başarı ya da görülme olasılığının ‘ p ’, başarısızlık ya da görülmemeye olasılığına ‘ $1-p$ ’ oranıdır. Burada tahmin değerinin 0 ile 1 arasında olmasının sebebi şu şekilde açıklanabilir:

$$q = \ln[p/(1-p)] \text{ olarak kabul edelim}$$

Bunun sonucu olarak;

$$p = \exp[q/(1-q)] \text{ olacaktır.}$$

p olasılığı ifade ettiği için $0 \leq p \leq 1$ olduğundan $\exp(q) \geq 0$ olmaktadır.

Bu yüzden kullanacağımız regresyon modelinde tahmin edilen q değeri ne olursa olsun tahmin edilen p değeri daima 0 ile 1 arasında olacaktır. Bu fonksiyonel biçim daima 0 ile 1 arasında değer alan p_{jt} değişkeninin özel niteliğini teşkil etmek için kullanılmıştır. Eğer standart doğrusal özellikler bunun yerine kullanılsaydı bu durum olmazdı.

Bu modelde makroekonomik etki (yıl etkisi) olarak 25-44 yaş arasındaki erkeklerin işsizlik oranları kullanılmıştır. Modelde bu oranın bazı uzun vadeli eğilimlere rağmen yapısal faktörler tarafından belirlenebileceğine değinilmiştir. Ayrıca kısa vadeli dalgalanmaların çoğu zaman ekonomik durumun değişimini yansıttığı ifade edilmiştir. Modelde işsizlik oranının yanı sıra cari açığın da kullanılabileceği, fakat modele uygunluk açısından kullanım kolaylığı sağladığından dolayı makroekonomik etki olarak işsizlik oranının kullanıldığı açıklamasına yer verilmiştir. Teoride cari açığın ekonomik durumu erkeklerin işsizlik oranından daha fazla açıkladığı vurgulanmış olmasına rağmen cari açığın

geçerliliği, cari açığı ölçmek için kullanılan makroekonomik modelin yapısındaki doğrulanması zor bir dizi hipotezin doğruluğuna bağlı olduğu gerçeği, bu verinin modelde makroekonomik değişken olarak kullanılmamasına neden olmuştur. Bu sebeple kullanım kolaylığından dolayı 25-44 yaş aralığındaki erkeklerin işsizlik oranı modele makroekonomik değişken olarak eklenmiştir. Modeli tamamlayan bu değişkenler; yaş (4. derece polinom) ve kohort etkisi (3. derece polinom) için esnek olan değişkenlerdir. Elde edilen eşitlik şu şekildedir:

$$\ln \left[\frac{p_{jt}}{1-p_{jt}} \right] = \alpha + \delta u_{rt} + \beta_1 j + \beta_2 j^2 + \beta_3 j^3 + \gamma_1 a_{jt} + \gamma_2 a_{jt}^2 + \gamma_3 a_{jt}^3 + \gamma_4 a_{jt}^4 + \varepsilon_{jt} \quad (1)$$

Eşitlikteki değişkenler aşağıdaki gibi ifade edilmektedir:

p_{jt} : t yılındaki j kohortundaki bireylerin istihdam oranı

u_{rt} : t yılındaki 25-44 yaş arasındaki erkeklerin işsizlik oranı

j: kohort

a_{jt} : t yılında j kohortundaki bireylerin yaşları

Eşitlik (1)’in karakteristik özelliklerinden biri; her bir kohortun yaş profilinin olmasıdır. Diğer bir deyişle yaşam süreçleri boyunca bireylerin istihdam oranlarının değişimi her bir kohort için benzer şekilde olmaktadır. Bu model tasarımı sayesinde kohortlar arasındaki yaş profillerinin dikey geçişleri sağlanırken şekil aynı kalmaktadır. Yaşam döngüsü ve yaş profili ile çapraz kesit veri aynı anda kullanılmaktadır ve birbirine geçiş yapılmaktadır.

Farklı kohort grupları farklı yaş etkisine sahiptir. Bu da daha üst düzey bir model genellemesine yol açar. Bu durumda yaş-kohort etkileşimi değişkeni (a_{jt}) modele dâhil olur. Böylece yeni modelimiz aşağıdaki gibi olmaktadır.

$$\ln[p_{jt}/(1-p_{jt})] = \alpha + \delta u_{rt} + \beta_1 j + \beta_2 j^2 + \beta_3 j^3 + \gamma_1 a_{jt} + \gamma_2 a_{jt}^2 + \gamma_3 a_{jt}^3 + \gamma_4 a_{jt}^4 + \theta_1 a_{jt} + \theta_2 a_{jt}^2 + \varepsilon_{jt} \quad (2)$$

Eşitliğin (2) sadece doğrusal olan bölümü dikkate alınırsa bireylerin işgücü oranının $\ln[p_{jt}/(1-p_{jt})]$ üzerindeki yaş etkisi $\gamma_1 + \theta_1$ ’e eşit olacaktır. θ_1 pozitif ise işgücüne en son dâhil olanların yaş etkisi diğerlerinden daha fazla olacaktır ve bunun tersi de geçerlidir. θ_1 parametresi yaşam süreçleri içerisinde işgücündeki değişikliğin ne kadar olduğunu gösterir. Başka bir ifadeyle θ_1 parametresinin değeri negatifken, işgücüne daha sonra giren kohortlar için yaş etkisi yüksek bir tesir gösterirken, θ_1 parametresinin değeri pozitif olduğunda işgücüne daha sonra giren kohortlar için yaş etkisi yüksek bir tesir göstermektedir.

Kohort analizi yapılırken; kohort, yaş ve yıl (makroekonomik) etkileri arasında çoklu doğrusal bağlantı problemi ortaya çıkar. Bu sorunu açıklamaya

çalışan Beaudry ve Lemieux (1999) makroekonomik değişkenin bütün sistematik makroekonomik etkileri kapsadığını ve bu etkiler üzerinde sistematik olmayan bir trend olduğunu belirtmişlerdir.

Aralarındaki liner (doğrusal) bağımlılıktan dolayı yıl (makroekonomik) etkisini, yaş etkisini ve kohort etkisini ayrı ayrı kohort analiziyle belirlemenin imkânsız olduğu sıkça bahsedilen bir sorundur. Beaudry ve Lemieux (1999) çalışmalarında δ ’u, değişkeninin sistematik makroekonomik etkilerin tümünü kapsadığını ve bu etkide geçici bir trendin olmadığını varsaymaktadırlar. Eğer kadın istihdam oranındaki trend belli bir zamanda olsaydı -örneğin feminist hareketleri- bu trendi kohort etkisine atfetmiş olacaklarını belirtmişlerdir. Bu hususların yanı sıra analiz sonuçlarında R^2 değerinin hiçbir zaman 1’e eşit olmadığı ve her zaman 1’den küçük çıkmasından dolayı, ekonometrik modellerin verilerdeki tüm varyasyonları açıklayamayacakları ifade edilmiştir. Modelde diğer değişkenler tarafından açıklanamayan veriler içerisindeki makroekonomik değişkenlerin ifade edilmesinde kural olarak makroekonomik etki kalıntıları kullanılmaktadır.

4.1. Tanımlayıcı İstatistikler

Beaudry ve Lemieux tarafından geliştirilen model, bu çalışmada Türkiye’deki toplam istihdamın kuşaklara göre değişimini incelemek için kullanılmıştır. Çalışmada kullanılan 1990-2010 yıllarına ait veriler TÜİK tarafından yayınlanan Hane Halkı İşgücü Anketleri verilerine dayanmaktadır. Bu yıllar arasından 1990, 1995, 2000, 2005 ve 2010 yıllarına ait veriler kullanılmıştır. Bu yılların seçilme sebebi kuşakların doğum tarihleri ile TÜİK tarafından açıklanan yaş gruplarının birbirlerine denk gelmesini sağlamaktır. Daha açık ifade etmek gerekirse 1946-1965 doğumlu Baby-Boomer kuşağı 1990 yılında 25-44 yaş aralığında iken 1991 yılında 26-45 yaş aralığında olmaktadır. TÜİK tarafından yayınlanan veriler içerisindeki yaş grupları 15-19, 20-24, 25-29, 30-34, 35-39, 40-44, 45-49, 50-54, 55-59, 60-64 ve 65+ olarak beşerli yaş aralıkları şeklinde sunulmaktadır. Bundan dolayı çalışmada diğer yıllara ait veriler kullanılamamıştır. Bu yıllara ait veriler zaman içerisinde oldukça tutarlı bir örnekleme temsil etmektedirler.

Beaudry ve Lemieux (1999) tarafından yapılan çalışmada bireyler daimi olarak işgücüne dâhil oldukları tarihe göre ikişer yıllık kohort gruplarına ayrılmıştır. Bu çalışmada kohortlar doğum yıllarına göre sosyolojik olarak belirlenen kuşaklar olarak belirlenmiştir. Çalışmaya sadece işgücü piyasasında etkin olan kuşaklar dâhil edilmiştir. Bu kuşaklar birinci bölümde de belirtildiği gibi Baby-Boomer, X ve Y kuşaklarıdır. Bu kuşaklar, kendi aralarında da istatistiksel hesaplamalarda

kolaylık olması sebebiyle beşer yıllık dönemlere ayrılarak incelenmiştir. Böylece Baby-Boomer ve Y kuşağını dört kohorta, X kuşağını ise üç kohorta ayırmıştır. Tablo 9’da kuşakların ayrılmış kohortlarının doğum tarih aralıkları verilmiştir. Bu ayırma ile hem gözlem sayısı artırılmış olacak hem de kuşakların kendi içlerinde incelenmesi sağlanmış olacaktır.

Tablo 9: Doğum Yıllarına Göre Ayrılmış Kuşak Kohortları

Kuşak Kohortları	Doğum Yılları	Kuşak Kohortları	Doğum Yılları	Kuşak Kohortları	Doğum Yılları
BB-1	1946-1950	X-1	1966-1970	Y-2	1986-1990
BB-2	1951-1955	X-2	1971-1975	Y-3	1991-1995
BB-3	1956-1960	X-3	1976-1980	Y-4	1996-2000
BB-4	1961-1965	Y-1	1981-1985		

Tablo 10’da kuşak kohortlarının yıllara göre yaş aralıkları verilmiştir. Tabloya dikkat edilirse kohortlara ayrılmış kuşakların yaş aralıkları TÜİK tarafından açıklanan verilerin oluşturduğu yaş aralıkları ile aynıdır. Bu da daha önce de değinildiği gibi gerekli istatistiksel değerlerin hesaplamasını sağlamaktadır.

Tablo 10: Kuşak Kohortlarının Yıllara Göre Yaş Aralıkları

	<u>1990</u>	<u>1995</u>	<u>2000</u>	<u>2005</u>	<u>2010</u>
BB-1	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64
BB-2	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59
BB-3	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54
BB-4	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49
X-1	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44
X-2	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39
X-3	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34
Y-1	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29
Y-2	0-4	5-9	10-14	15-19	20-24
Y-3	-	0-4	5-9	10-14	15-19
Y-4	-	-	0-4	5-9	10-14

TÜİK tarafından yayınlanan Hane Halkı İşgücü Anketlerinde yaşa göre hesaplamalar 15 yaş ve üzeri yaşlar için yapılmaktadır. Kohortlara bölünmüş kuşakların yaş aralıklarına dikkat edildiğinde, 1990 yılı itibarıyla X-3, Y-1, Y-2, Y-3, Y-4; 1995 yılı itibarıyla Y-1, Y-2, Y-3, Y-4; 2000 yılı itibarıyla Y-2, Y-3, Y-4; 2005 yılı itibarıyla Y-3, Y-4 ve 2010 yılı itibarıyla Y-4 kuşak kohortlarında 15 ve üzeri yaş grubuna dâhil birey olmadığından bu kuşak kohortları analize dâhil edilememiştir.

Tablo 11’de kuşak kohortlarının yıllara göre istihdam oranları verilmiştir. Bu oranları daha iyi yorumlayabilmek için TÜİK tarafından bu istihdam oranlarının nasıl hesaplandığını bilmek gerekmektedir. Her bir yaş aralığındaki istihdam oranı; o yaş grubunda istihdam edilenlerin, kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfusa bölünmesi ile bulunmaktadır. Bu sebeple oranlar yorumlanırken ilgili kuşak kohortuna ait kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus dikkate alınmalıdır.

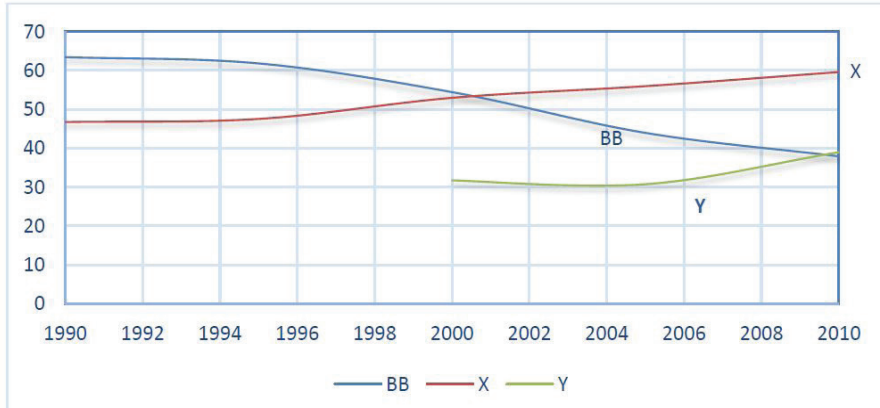
Tablo 11: Kuşak Kohortlarının Yıllara Göre İstihdam Oranları (%)

	1990	1995	2000	2005	2010
BB-1	64,8	57,4	45,6	31,3	25,8
BB-2	65,3	63,3	52,9	38,8	32,4
BB-3	63,3	63,9	59,2	49,2	41,1
BB-4	60,2	62,5	59,9	56,4	52,1
X-1	51,1	59,4	59,0	57,8	59,5
X-2	42,3	47,4	57,2	56,1	60,1
X-3	-	35,6	42,6	53,9	59,1
Y-1	-	-	31,7	39,7	55,4
Y-2	-	-	-	21,7	39,9
Y-3	-	-	-	-	21,6
Y-4	-	-	-	-	-

Kaynak: TÜİK, Hane Halkı İşgücü Anketleri, 1990, 1995, 2000, 2005 ve 2010.

Kuşakların istihdam oranlarının grafiksel gösterimi Şekil 4’te verilmiştir. Grafikte Baby-Boomer kuşağının yıllara göre istihdam seviyesindeki düşüş görülmektedir. Buna karşın X kuşağının istihdam seviyesi yıllar itibarıyla artan bir eğilim sergilemektedir. 2000 yılında işgücü piyasasına giriş yapan Y kuşağı Baby-Boomer kuşağından boşalan istihdam alanlarını doldurmaya başlamıştır. Kuşakların yıllara göre istihdam oranları parabolik bir dağılım sergilemektedir. Bu da kohort etkisinin varlığının kanıtı olabilir. Ayrıca her bir kuşağın yaşları ile değişen bir oran görülmektedir. Bunun sonucu olarak bir yaş-kohort etkileşiminden de bahsedilebilir.

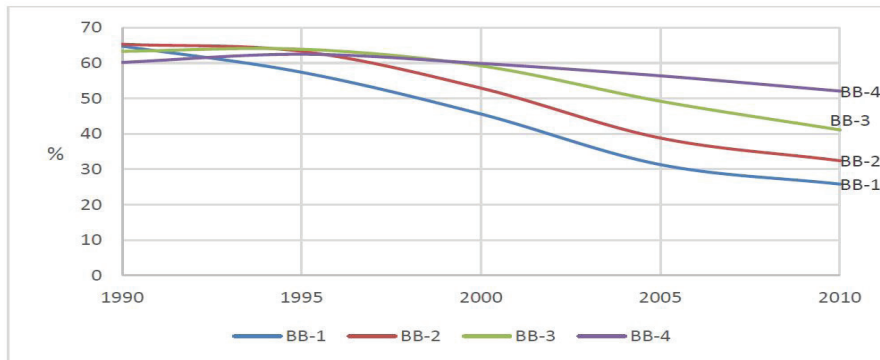
Şekil 4: Kuşakların Yıllara Göre İstihdam Oranları



Kaynak: TÜİK, Hane Halkı İşgücü Anketleri, 1990, 1995, 2000, 2005 ve 2010.

Baby-Boomer kuşağı kohortlarının yıllara göre istihdam oranları Şekil 5’te grafiksel olarak gösterilmiştir. Grafikte Baby-Boomer kuşağının kendi içerisinde benzer bir eğilime sahip olduğu görülmektedir. Grafikten de görüleceği gibi Baby-Boomer kuşağının tüm kohortları 1990 yılında yaklaşık aynı istihdam oranına sahip iken 1995 yılı itibariyle ilerleyen yıllarda istihdam oranları arasındaki fark açılmaktadır. BB-1 kohortunun istihdamı 2010 yılında %30’ların altında iken BB-4 kohortunun istihdam oranı %50’lerin üstündedir. Özellikle BB kuşağının daha genç olan kohortlarının istihdam oranlarının son yıllarda bir önceki kohorta göre daha fazla olması yaş etkisi ile açıklanabilir.

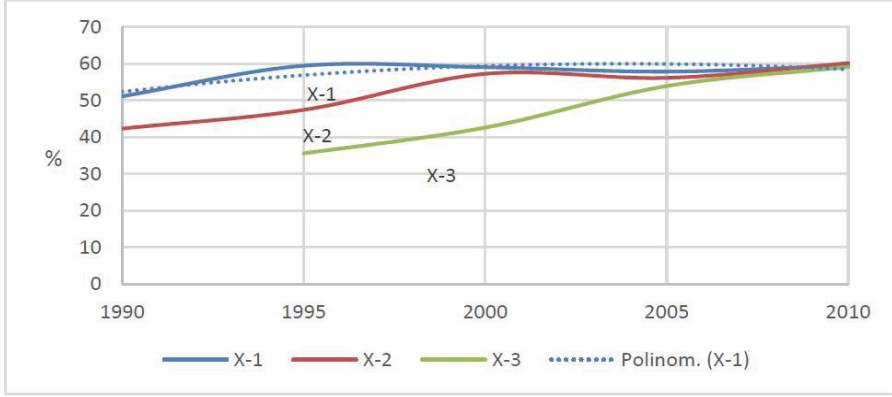
Şekil 5: Baby-Boomer Kuşağı Kohortlarının Yıllara Göre İstihdam Oranları



Kaynak: TÜİK, Hane Halkı İşgücü Anketleri, 1990, 1995, 2000, 2005 ve 2010.

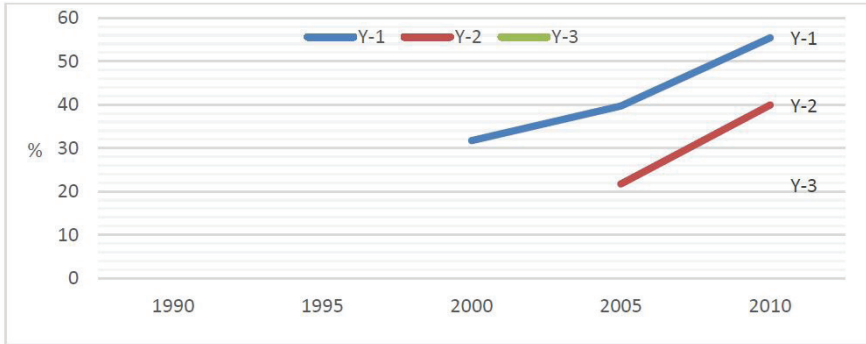
X kuşağı kohortlarının yıllara göre istihdam oranları Şekil 6’da grafiksel olarak gösterilmiştir. X kuşağının X-1 ve X-2 kohortları 1990 yılında işgücüne dâhil olurken X-3 kohortu ise 1995 yılında işgücü piyasasına girmiştir. 1990, 1995, 2000 yıllarında kuşak kohortları arasında istihdam oranları açısından yaklaşık %10 fark var iken 2010 yılı itibariyle bu fark hemen hemen kaybolmuştur. Bunun sebebini makroekonomik etkilere bağlamak mümkündür. Öncelikli olarak X kuşağının ilk temsilcileri olan X-1 kohortunun 1995-2010 yılları arasında istihdam oranlarında bir stabilite söz konusudur. Bununla birlikte bu duruma benzer bir seyirden 2000-2010 yılları arasında da X-2 kohortu için bahsedilebilir. X kuşağının son temsilcileri olan X-3 kohortunun ise iş gücüne dâhil oldukları 1995 yılından itibaren istihdam oranlarında artan bir seyir izlemektedir.

Şekil 6. X Kuşağı Kohortlarının Yıllara Göre İstihdam Oranları



Kaynak: TÜİK, Hane Halkı İşgücü Anketleri, 1990, 1995, 2000, 2005 ve 2010.

Y kuşağı kohortlarının yıllara göre istihdam oranları Şekil 7’de gösterilmektedir. Bu kuşağın son grup temsilcileri Y-4 kohortu henüz işgücüne dâhil olmadığı için grafikte gösterilememektedir. Y kuşağının ilk temsilcileri olan Y-1 kohortu 2000 yılı itibariyle işgücü piyasasına dâhil olmuştur. 2010 yılı itibariyle 25-29 yaş aralığında olan Y-1 kohortunun istihdam oranları 2010 yılı itibariyle %50’lilerin üzerindedir. Y-2 kohortu ise 2005 yılı itibariyle işgücü piyasasına dâhil olmuştur ve daha 20-24 yaş aralığında olmasına rağmen istihdam oranı %40 seviyelerindedir. Bu oranın artacağı düşünülmektedir. Bu artışın sebebi olarak da 2010 yılı itibariyle bu kuşağın bireylerinin önemli bir kısmının yükseköğretimde öğrenci olması ve mezun olduklarında yetkin personel olarak istihdama katılacakları gösterilmektedir.

Şekil 7: Y Kuşağı Kohortunun Yıllara Göre İstihdam Oranları

Kaynak: TÜİK, Hane Halkı İşgücü Anketleri, 2000, 2005 ve 2010.

Kuşak kohortlarının içerisinde bulundukları yaş gruplarına göre istihdam oranları Tablo 12’de verilmiştir. Bu veriler ile aynı yaş grubundaki her kuşak kohortunun istihdam oranları karşılaştırılacaktır. TÜİK ve daha öncesinde Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) tarafından yayınlanan Hane Halkı İşgücü Anketleri Ekim 1988’den önce düzenli olarak uygulanmadığından dolayı önceki yıllara ait veriler bulunamamaktadır. Bu sebeple veriler içerisinde BB-1 kuşak kohortunun 15-39 yaşlar arası, BB-2 kuşak kohortunun 15-34 yaşlar arası, BB-3 kuşak kohortunun 15-29 yaşlar arası, BB-4 kuşak kohortunun 15-24 yaşlar arası ve X-1 kuşak kohortunun 15-19 yaşlar arası veriler mevcut değildir. Fakat bu verilerin eksikliği kuşak kohortlarının içerisinde bulundukları yaş gruplarına göre istihdam oranlarını yorumlamaya engel değildir.

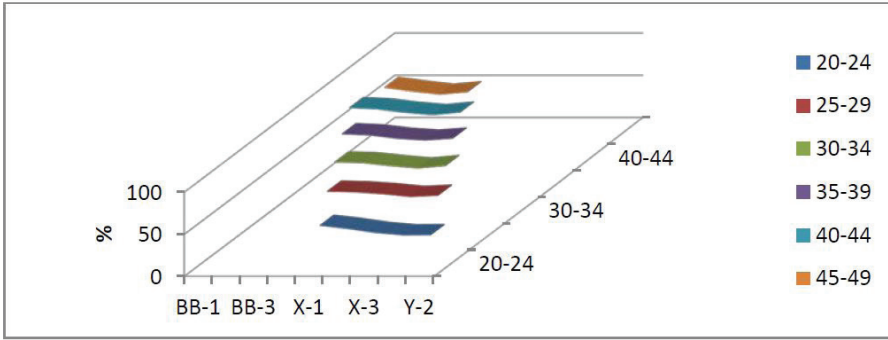
Tablo 12: Kuşakların İçerisinde Bulundukları Yaş Gruplarına Göre İstihdam Oranları (%)

Kuşak/Yaş	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64
BB-1						64,8	57,4	45,6	31,3	25,8
BB-2					65,3	63,3	52,9	38,8	32,4	
BB-3				63,3	63,9	59,2	49,2	41,1		
BB-4			60,2	62,5	59,9	56,4	52,1			
X-1		51,1	59,4	59,0	57,8	59,5				
X-2	42,3	47,4	57,2	56,1	60,1					
X-3	35,6	42,6	53,9	59,1						
Y-1	31,7	39,7	55,4							
Y-2	21,7	39,9								
Y-3	21,6									
Y-4										

Kaynak: TÜİK, Hane Halkı İşgücü Anketleri, 1990, 1995, 2000, 2005 ve 2010.

Kuşakların 20-49 arası yaş gruplarına göre istihdam oranları Şekil 8’de verilmiştir. Grafikte sadece 20-24, 25-29, 30-34, 35-39, 40-44 yaşları arasındaki istihdam oranları gösterilmektedir. Bunun sebebi diğer yaş gruplarında, kuşak kohortlarına ait verilerin mevcut durumu tam olarak yansıtmamasıdır. Örneğin; 50-54 yaş aralığında işgücüne dâhil olan sadece bir kuşağın üç kohortu bulunmaktadır. Diğer kuşaklardan hiçbir temsilci kuşak olmadığından ve yorumlamalarda hatalar meydana gelebileceğinden dolayı bu yaş gruplarının dışında kalan yaş grupları grafikte gösterilmemektedir.

Şekil 8: Kuşak Kohortlarının Yaş Gruplarına Göre İstihdam Oranları (%)



Kaynak: TÜİK, Hane Halkı İşgücü Anketleri, 1990, 1995, 2000, 2005 ve 2010.

Şekil 8’de verilen grafikte kuşak kohortlarının aynı yaşlarda benzer istihdam oranlarına sahip olduğu görülmektedir. Bu durum makroekonomik etkenlerin doğrusal bir seyir izlediğini göstermektedir.

Tablo 13: Yıllara Göre Yaş Gruplarının İşsizlik Oranı (25-49, %)

	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	Ortalama
1990	9	5,5	4,2	3,5	3,9	5,22
1995	8,9	4,9	3,8	3,5	3,7	4,96
2000	7,2	5	4,5	3,5	3	4,64
2005	12,9	8,6	7,4	6,9	6,6	8,48
2010	14,9	10,3	9,6	8,5	8,6	10,38

Tablo 13’te 25-49 yaş arası işsizlik oranları 1990, 1995, 2000, 2005 ve 2010 yılları için verilmiştir. Beaudry-Lemieux (1999) tarafından kurulan modelde makroekonomik etkiyi ölçmek için 25-44 yaş aralığındaki erkeklerin işsizlik oranı kullanılmıştır. Türkiye şartlarında gerek ortalama ömrün uzaması gerekse emeklilik yaşının ilerlemesi ve buna ilave olarak kadınların işgücü piyasasındaki yerini yavaş yavaş almaya başlamasından dolayı yapılan analizde makroekonomik

etkiyi belirleyebilmek için 25-49 yaş arası işsizlik oranı makroekonomik değişken olarak belirlenmiştir.

4.2. Tahmin Sonuçları

Türkiye’deki işgücü piyasası incelendiğinde Beaudry-Lemieux (1999) modeline yönelik bir uyarılama yapılması gerektiği görülmüştür.

Beaudry-Lemieux modelinin genel formu aşağıdaki gibi yazılabilir.

$$\ln \frac{P_{jt}}{1 - P_{jt}} = \alpha + \delta ur_t + \sum_{k=1}^n \beta_k j^k + \sum_{l=1}^m \gamma_l a_{jt}^l + \varepsilon_{jt} \quad (3)$$

Bu eşitlikten makroekonomik değişkenlerin doğrusal olduğu, kohort ve yaş değişkenlerinin ise çalışılan alan için spesifik olarak farklı derecelerden polinomlar olabileceği anlaşılmaktadır. Bu model daha öncede ifade edildiği gibi yeterli değildir. Bu eşitliğe yaş-kohort etkileşimini içeren yeni bir değişkenin eklenmesi gerekmektedir. Böylece yeni modelimizin genelleştirilmiş hali aşağıdaki gibi olmaktadır.

$$\ln \frac{P_{jt}}{1 - P_{jt}} = \alpha + \delta ur_t + \sum_{k=1}^n \beta_k j^k + \sum_{l=1}^m \gamma_l a_{jt}^l + \sum \theta_m a_{jt}^m + \varepsilon_{jt} \quad (4)$$

Türkiye için oluşturulmuş modelde makroekonomik etki ve kohort etkisi doğrusal, yaş etkisi dördüncü dereceden polinom ve etkileşimli yaş-kohort etkisi ise ikinci dereceden polinomdur. Genelleştirilmiş olan bu model aşağıdaki gibi ifade edilmektedir.

$$\ln \frac{P_{jt}}{1 - P_{jt}} = \alpha + \delta ur_t + \beta_1 j + \gamma_1 a_{jt} + \gamma_2 a_{jt}^2 + \gamma_3 a_{jt}^3 + \gamma_4 a_{jt}^4 + \theta_1 a_{jt} j + \theta_2 a_{jt}^2 j^2 + \varepsilon_{jt} \quad (5)$$

Eşitlikteki değişkenlerden u_t t yılındaki 25-49 yaş aralığındaki işsizlik oranını ifade etmektedir. Eşitlikteki değişkenlerden ‘j’, kohortu ifade etmektedir. j değişkeni modele ilave edilirken her bir kuşak kohortunun doğum yılları temel alınarak ve her bir kuşak kohortu için temsili olarak 1’den başlayarak numaralandırma yapılmıştır. Bu numaralandırmalar Tablo 14’te gösterilmiştir.

Tablo 14: J Değerleri

Kuşak Kohortları	J	Kuşak Kohortları	J
BB-1	1	X-2	6
BB-2	2	X-3	7
BB-3	3	Y-1	8
BB-4	4	Y-2	9
X-1	5	Y-3	10

Eşitlikteki değişkenlerden; a_{jt} yılındaki j kohortundaki bireylerin yaşlarını ifade etmektedir. a_{jt} değişkeni modele katılırken her bir yaş aralığı için ortalanca değer alınmıştır. Bu değerler Tablo 15’te gösterilmiştir.

Tablo 15: a_{jt} Değerleri

Yaş Aralığı	a_{jt}	Yaş Aralığı	a_{jt}
15-19	17	40-44	42
20-24	22	45-49	47
25-29	27	50-54	52
30-34	32	55-59	57
35-39	37	60-64	62

Ekonometrik model Türkiye’deki istihdam için makroekonomik, yaş ve kohort etkilerinin varlığını tespit etmek, eğer var ise bu etkileri incelemek için kurulmuştur. Kullanılan modelde Tablo 12’de gösterilen yaşlara göre belirlenmiş kuşak gruplarına ait kırk gözlemden elde edilen veriler kullanılmıştır. Ayrıntılı regresyon sonuçları Tablo 16’da görülmektedir.

Tablo 16: Regresyon Sonuçları

		Katsayı Değ.	St. Hata	P-değ.	
Sabit Terim	α	4,9921	1,243	0,00	
Makroekonomik Etki	δ	-0,7685	0,0794	0,00	
Kohort Etkisi	β_1	-0,2550	0,114	0,03	
Yaş Etkisi	γ_1	-0,0392	0,0120	0,00	$R^2 = 0,985$ Ayarlı $R^2 = 0,985$ St. Hata = 0,07
	γ_2	0,0098	0,004	0,03	
	γ_3	-0,0002	0,000	0,02	
	γ_4	0,0003	0,000	0,02	
Etkileşimli Yaş-Kohort Etkisi	θ_1	0,0082	0,001	0,00	
	θ_2	0,0016	0,000	0,00	

Regresyon sonuçlarına göre makroekonomik etki olarak alınan 25-49 yaş aralığındaki işsizlik oranı anlamlı çıkmaktadır. Negatif bir katsayıya sahip olan makroekonomik etki işsizlik azaldıkça istihdamın artacağı düşüncesiyle uyusmaktadır.

Analiz sonucunda kohort etkisi doğrusal olarak gözlenmiş ve regresyon sonucuna göre anlamlı çıkmıştır. İstihdamın kuşaklara göre farklılık gösterdiği bu sonuçtan anlaşılmaktadır. Fakat negatif bir katsayıya sahiptir. Bunun sonucu olarak son dönemlerdeki kuşakların daha önceki dönemlere göre istihdam edilme olasılıklarının daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır.

Regresyon sonucunda yaş etkisinin anlamlı çıktığı görülmektedir. Fakat katsayılara bakıldığında istihdamın yaştan daha alt düzeylerde etkilendiği görülmektedir. Bu sonucun çıkmasının sebebi analizde kullanılan yaş aralıklarıdır. Analizde kullanılan kuşaklara ait yaş aralıkları 15-64 yaş aralığındadır. Tüm yaş aralıkları kullanıldığında yaş etkisinin daha yüksek olduğu analizlerimiz sonucunda anlaşılmaktadır.

Yaş ve kohort etkilerinin birbirinden ayrıştırılmasının oldukça güç bir durum olduğu daha önceleri de belirtilmiştir. Bu ayrıştırmanın yapılabilmesi için modele eklenen etkileşimli yaş-kohort etkisi, regresyon sonucuna göre anlamlı bulunmuştur.

SONUÇ

Bu çalışmanın esas amacı istihdam oranlarının kuşaklara göre farklılığını araştırmak ve bu farklılığın sebebinin ne olduğunu belirlemektir. Bu farklılığı belirlemek için kohort analizi temelli Beaudry-Lemieux tarafından geliştirilen model kullanılmıştır. Bu model kullanılarak kuşaklar arasındaki istihdam farklılıklarına sebep olabilecek yaş, dönem ve kohort etkileri tespit edilmiştir. Bununla birlikte her bir kuşağın kendi içerisindeki farklılıklar da tespit edilmiştir. Kohort analizinde makroekonomik etki olarak birçok değişken kullanılmış ve en anlamlı makroekonomik etkinin işsizlik oranı olduğu belirlenmiştir.

Kuşakların kendi aralarında benzer bir eğilime sahip olduğu da görülmektedir. Özellikle kuşakların daha genç olan kohortlarının istihdam oranlarının son yıllarda bir önceki kohorta göre daha fazla olması yaş etkisinin varlığı olduğunun göstergesidir. Bu durum öngörümüzle de uyumaktadır.

Kuşakların yıllara göre istihdam seviyesinde iniş-çıkış görülmektedir. Kohort etkisinin varlığı kuşakların yıllara göre istihdam oranlarının parabolik bir dağılım sergilemesi ile açıklanmaktadır. Ayrıca her bir kuşağın yaşları ile değişen bir oran görülmektedir. Bunun sonucu olarak bir yaş-kohort etkileşiminin varlığı anlaşılmaktadır.

Türkiye’de istihdam oranlarındaki son değişimin bulgularımızı doğruladığı görülmektedir. 2000’li yılların başlarındaki çok daha fazla olumsuz makroekonomik koşula rağmen 2010 yılında işsizlik oranı artış göstermiştir. Bunun tam aksine, 2000’lerdeki istihdam oranı 1990 öncesi eğilimi yakından takip etmiştir. Bu durum döngüsel faktörlerden ziyade kuşak etkilerinin önemi üzerindeki sonuçlarımızı desteklemektedir.

Tahmin sonuçlarına bakıldığında daha genç olan kuşaklarda -X ve Y kuşakları- yaş etkisinin önemli ölçüde azaldığı görülmektedir. Bu durum, istihdam politikasından kaynaklanacağı gibi artık her yaş grubunun ciddi oranlarda işgücü piyasasında yer almış olduğu gerçeği ile de açıklanabilmektedir. Bunun yanı sıra kohort etkisinin yıllara göre artışı her bir kuşağın bir sonraki kuşağa göre istihdam edilme ihtimalinin günden güne azaldığı anlamına gelir. Bu da işverenlerin personel seçiminde yeni kuşakları daha fazla tercih ettiklerini göstermektedir.

KAYNAKÇA

- Beaudry, Paul ve Lemieux, Thomas (1999), "Evolution of the Female Labour Force Participation Rate in Canada, 1976-1994: A Cohort Analysis", *Canadian Business Economics*, 7(2): 57.
- Bradbury, Peter ve Ravindiran, Ravi (2003), "Unemployment and Participation Rates in Australia: A Cohort Analysis", *Australian Labour Market Statistics*, cat. no. 6105.0.
- Çakmak, Fatih (2013), *Kohort Analizi ile Türkiye’deki İstihdamın Kuşaklara Göre İncelenmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Dünya Bankası Raporu (2008), *Türkiye’nin Gelecek Nesillerine Yatırım Yapmak: Okuldan İşe Geçiş ve Türkiye’nin Kalkınması*, (Rapor No: 44048) – TU, 11.10.2012.
- Gursoy, Dogan, Thomas A. Maier ve Christina G. Chi (2008), "Generational Differences: An Examination of Work Values and Generational Gaps in the Hospitality Workforce" *International Journal of Hospitality Management* 27(3): 448-458.
- Kenar, Necdet (2011), *Genç İstihdamı*, Çankaya Üniversitesi Gündem Dergisi, 39: 7-14.
- Lancaster, Lynne ve Stillman, David (2002), *When Generation Collide*, Hamer Collins, New York.
- Martin, Carolyn A ve. Tulgan, Bruce (2002), "Managing the Generation Mix: From Collision to Collaboration", *Human Resource Development Press*, Massachusetts.
- Mason, William M. ve Nicholas H. Wolfinger (2001), *Cohort Analysis*, California Center for Population Research, UC Los Angeles.
- Reeves, Thomas C. ve Eunjung Oh (2008), "Generational Differences", *Handbook of Research on Educational Communications and Technology*, 3: 295-303, Routledge Publish, 3th ed. Athens, Georgia.
- Reynolds, Fred D. ve Joseph O. Rentz (1981), "Cohort Analysis: An Aid to strategic Planning", *The Journal of Marketing*, 45: 62-70.
- Schwarz, Thom (2008), "Brace Yourself Here Comes Generation Y", *Critical Care Nurse* 28(5): 80-85.

- Strauss, William ve Howe, Neil (2000), *Millennials Rising: The Next Great Generation*, Vintage Press, New York.
- TÜSİAD (2012), *2050’ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: İşgücü Piyasasına Bakış*, Aysıt Tansel, Tüsiad Yayınları, Yayın No: TÜSİAD-T/2012-11/536, İstanbul.
- Tapscott, Don (1998), *Wer ist die Netz-Generation?*, In: *Net Kids*, Gabler Verlag, Wiesbaden.
- Toruntay, Hatice (2010), *Takım Rollerini Çalışması: X ve Y kuşağı Üzerinde Karşılaştırmalı Bir Araştırma*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı İnsan Kaynakları Yönetimi Bilim Dalı, İstanbul.
- Zemke, Ron, Raines, Claire ve Filipczak, Bob (2013), *Generations at Work: Managing the Clash of Boomers, Gen Xers, and Gen Yers in the Workplace*, Amacom Div American Mgmt Assn.

THE EFFECTS OF THE LAW NO 6360 ON THE FINANCIAL STRUCTURES OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES

6360 SAYILI KANUN'UN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN MALİ YAPILARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Ahmet KAZAN*

ABSTRACT

A number of significant changes have been introduced into the administrative structure of municipalities and special provincial administrations through the Law No. 6360. In this context, special provincial administrations and villages were abolished in the metropolises, and unicity model was introduced. Moreover, there have been significant amendments in the financial structures of the municipalities and special provincial administrations through the law. However, the Law No. 6360, which was expected to create effectiveness in the provision of local public services, has not been able to produce the intended results in terms of the financial structures of the metropolitan municipalities.

In this article, the impacts of the Law No. 6360 on the financial structures of the metropolitan municipalities were analyzed. In the first part of the article, general information regarding the Law No. 6360 was provided. In the second part, the aspects of the Law related to the financial topics were analyzed. When the implementations of the Law are analyzed, it is observed that the financial structures of the metropolitan municipalities have started to deteriorate, and the residents of the newly-established metropolitan municipalities have encountered new taxes.

Keywords: The Law no. 6360, Financial structure, Metropolitan municipalities, Scale problem.

ÖZ

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte belediyelerin ve il özel idarelerinin idari yapılarında önemli birçok değişiklik uygulamaya konulmuştur. Bu bağlamda büyükşehir belediyesi bulunan illerde il özel idareleri ve köyler kaldırılmış ve bu illerde bütünşehir uygulamasına geçilmiştir. Söz konusu Kanun ile aynı zamanda belediyelerin ve il özel idarelerinin mali yapılarında da önemli değişiklikler hayata geçmiştir. Ancak, mahalli kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağlayacağı düşünülen 6360 sayılı Kanun büyükşehir belediyelerinin mali yapıları bakımından istenilen sonuçları üretememiştir.

* Sayıştay Uzman Denetçisi, ahmetkazan@sayistay.gov.tr

Bu çalışmada 6360 sayılı Kanun'un büyükşehir belediyelerinin mali yapılarında meydana getirdiği etkiler analiz edilmiştir. Çalışmanın ilk bölümünde söz konusu Kanun hakkında genel bilgilere yer verilmiştir. Daha sonraki bölümde ise Kanun'un mali konular ile ilgili yönleri analiz edilecektir. Kanun uygulamaları incelendiğinde, büyükşehir belediyelerinin mali yapılarının bozulmaya başladığı ve yeni kurulan büyükşehir belediyelerinde yaşayan kişilerin yeni vergilerle karşı karşıya kaldığı gözlemlenmektedir.

Anahtar Kelimeler: 6360 sayılı Kanun, Mali yapı, Büyükşehir belediyeleri, Ölçek sorunu.

INTRODUCTION

The large majority of the population nowadays has started to live in big cities due to the accelerated process of urbanization, which started with domestic migration in the 1960s. Thus, the metropolitan cities have become the center of urban life in Turkey with both their population and their economic and social developmental level. As a matter of fact, the significance of the matter was mentioned in the 1982 Constitution; and, it is stated that a different type of administrative concept could be determined for the metropolitans by the regulation of "special administrative formations can be established in large settlement fields" in the 127th Article.

In this regard, primarily the first step was taken about the metropolitan municipalities with the Decree Law no. 195, and metropolitan municipalities were established in Istanbul, Ankara and Izmir. Later, by the regulations, especially by the Law No. 3030, in the early 2000s, the total number of metropolitan municipalities increased to sixteen. By the enactment through the Law No. 6360 published in the Official Gazette dated 06.12.2012 and numbered 28489, thirteen more cities were added to the existing sixteen metropolitan municipalities and lastly, the city of Ordu also became a metropolitan municipality by the Law No. 6447 published in the Official Gazette dated 22.03.2013 and numbered 28595. Thus, the number of municipalities with the status of metropolitan municipality has reached to thirty, and the 77 percent of the total population of the country has started to live in the metropolitan municipalities.

In Turkey, the Law No. 6360 has introduced substantial regulations regarding the metropolitan municipalities. The only condition for a city to convert into a metropolitan municipality has been determined as having a population of more than 750.000 inhabitants, through the easing of the criteria for establishment of metropolitan municipalities which were introduced by the Metropolitan

Municipalities Law No. 5216. Additionally, Istanbul and Kocaeli model, which includes the expansion of the metropolitan municipality borders to the city's provincial administrative boundaries, has been adopted for the existing, newly established and prospective metropolitan municipalities. Moreover, the special provincial administrations were abolished in the cities which were converted into metropolitan municipalities, and thus, in Turkey, in local governments, the implementation of metropolitan municipality was abolished, and the new 'Unicity' conception has been accepted in metropolitan municipalities.

However, the Law No. 6360, which not only gives rise to significant changes in the structuring of the metropolitan municipalities, but also has an impact on all types of local administrative units, brought many controversies with it. Many problems arose, ranging from the problem of scale to its violation of the constitution, and from the problems of the revenue distribution of the metropolitan municipalities to the municipalities' problem of duties and authorities. In this article, the adjustments that the Law No. 6360 caused on the financial structures of the metropolitan municipalities will be evaluated.

1. THE GENERAL CHARACTERISTICS OF THE LAW NO. 6360

When the general justification of the Law No. 6360 is analyzed, by moving from the argument that the model implemented in the cities of Istanbul and Kocaeli, within the city limits, provided effectiveness in the rendering of public services which have a local common quality that need to be implemented in large scales through coordination and unity, it was aimed to make the notion of local government more integrative in structure, and in this context, it was decided that in an additional 13 cities, metropolitan municipalities are to be established whose administrative boundaries have been expanded to the city's provincial administrative boundaries. Moreover, in the justification of the Law, it was aimed to provide efficiency, by the aforementioned law, in the rendering of the public services within the frame of the need arising from the administrative, economic and social reasons after the 12 year period that passed since the establishment of the last metropolitan municipality, and of the understanding regarding the participation of more of the citizens.

In the boundaries of the metropolitan municipalities, the local election system was also differentiated, and in the provincial administrative boundaries, it was ensured that the citizens vote for the metropolitan municipalities in the cities which

became metropolitan municipalities. Moreover, by the law, approximately, the 77-78 percent of (56 million) Turkey's population and the 51 percent of Turkey's surface area was started to be governed through the system of metropolitan municipality (Çelikyay, 2014: 7). Besides, through the enacting of the laws numbered 6360 and 6447, the number of metropolitan municipalities rose from 16 to 30, the number of provincial municipalities dropped from 65 to 51, the number of special provincial administrations decreased from 81 to 51, and the number of villages dropped from 34.283 to 17.720 (Ökmen and Arslan, 2014: 90). Before the enactment of the Law No. 6360, 83 percent of Turkish population was living within the boundaries of a municipality while 17 percent was living outside of these boundaries; and 92 percent of the country's population has been living within the boundaries of a municipality and 8 percent has been living in villages since the March 30th 2014 local elections (Yıldırım et al., 2015: 209).

We can summarize the amendments that the Law No. 6360 introduced into our local administrative system in following headings (Çelikyay, 2014: 12):

1. New metropolitan municipalities were established in 13 cities (later, with the addition of the city of Ordu, the number rose to 14). The total number of metropolitan municipalities reached 30.

2. All the metropolitan municipality boundaries became city boundaries.

3. The special provincial administrations in all 30 cities were abolished.

4. New metropolitan district municipalities were established.

5. All metropolitan districts within those metropolitan municipality borders were adopted as Metropolitan District Municipalities.

6. All towns are admitted as first-tier Metropolitan Municipalities and the villages' legal personalities were abolished and turned into neighborhoods, except for forest villages.

7. In the cities except the metropolitan municipalities, the municipalities whose population detected to be fewer than 2000 turned into villages.

8. As a subsidiary institution of the civilian administration, in all 30 provinces, Directorates of Investment Monitoring and Coordination were established.

9. The revenue sharing between central administration and local governments are rearranged.

The amendments entered into force are detailed under separate headings below.

1.1. Regulations in the Administrative System

The greatest change that was formed by the Law No. 6360 is the establishment of metropolitan municipalities initially in 13 cities and then by the Law No. 6447, with the addition of one other city, in a total of 14 cities. Again, by the Law No. 6360, the application of overlapping the municipal boundaries with the boundaries of the civilian administration which was introduced earlier by the Law No. 5216 and was valid for Istanbul and Kocaeli, has also been started to be implemented for all metropolitan municipalities. Thus, the metropolitan municipalities became unicity municipalities (Zengin, 2014: 109). In other words, the Law No. 6360 amended the definition of metropolitan municipality. According to the definition that was amended by the 4th article of the law, the metropolitan municipality is defined as "a public legal entity, whose boundaries are provincial administrative boundaries, provides coordination among the metropolitan district municipalities under those boundaries, and by having administrative and financial autonomy fulfills its duties and responsibilities given by the law, exercises authority, whose decision making organ are formed by the voters through elections".

On the other hand, there are certain criticisms on the new regulation of the Law No. 6360 (Karasu, 2013: 4), and there are also certain opinions indicating that the aforementioned regulation has some benefits such as improvement of the service quality, the possibility of making holistic master plans, effective use of financial sources, increasing of providing services, providing the same level of services for all citizens living in different regions of the city (Çelikyay, 2014: 15).

Additionally, it was stated in the law that, the criteria, except population, such as physical settlement condition and economic development conditions that had been valid before to establish a metropolitan municipality, were abolished, and the total population of the province was determined as the sole criterion, and the provinces whose population was greater than 750.000 could be converted into metropolitan municipalities (Karasu, 2013: 6).

According to the Law No. 6360, the legal entity of the special provincial administrations, town municipalities, and villages was removed in the provinces where a metropolitan municipality was come to an end, and additionally, the town municipalities and villages were converted into a neighborhood of the district municipalities of which they had been under. Besides, the villages and neighborhoods (if any) whose population fall under 500 were abolished.

1.2. Change in the Share of Duties and Authorities

The basic principles regarding the share of duties and authorities between the metropolitan municipalities and the metropolitan district municipalities were set forth by the Law on Metropolitan Municipalities numbered 5216. Accordingly, to meet the common local demands of the people who reside in their municipalities, the metropolitan municipalities are given many duties and authority. However, by mentioning the phrase "among the municipalities in the scope of metropolitan municipalities, the harmony and coordination to render the services are to be provided by the metropolitan municipalities" in the 11th article of the Law No. 6360, a new regulation was introduced regarding the sharing of duties between the metropolitan municipalities and the metropolitan district municipalities under the metropolitan municipalities, and a limited number of duties, which remain out of the duties given to the metropolitan municipalities, were given to the metropolitan district municipalities, so there has been an increase in the authority of the metropolitan district municipalities when compared to the Law No. 5216 (İzci and Turan, 2013: 134).

On the other hand, by the Law No. 6360, through the decision of the metropolitan municipality council, certain authority is likely to be transferred to the metropolitan district municipalities. Building passenger terminals, closed and open car parks, having them built, running them, having them run or providing permit for them; running burial services, cleaning services and duties about enumeration, could be given as examples of those mentioned authorities.

1.3. The Establishment of the Directorate of Investment Monitoring and Coordination

With the abolishment of the special provincial administration through the Law No. 6360, in every city within the scope of the law, "the Directorate of Investment Monitoring and Coordination (DIMC)" was established. These directorates that have been placed within the provincial organization, as indicated by the law, are to undertake duties such as doing the investment work of the public institutions and their investments, construction, repairs and maintenance, reporting the conformity of the institutions to the strategic plan and performance programs in addition to the service and activity efficiency of all the provincial units except the judicial and military institutions, protection of the cultural and natural assets, emergency and disaster help, emergency calls, publicity of the cities, and services of representation, ceremonies, awards and protocol.

It can be argued that the reason for the emergence of the new institution designed to make it easier for the central administration to intervene into the local administrations would be to eliminate the vacuum resulted after the abolishment of the provincial special administration. However, this new structure, on one hand, shows that an understanding which has the claims of localization is going towards centralization (Yıldırım et al., 2015: 213). Hence, in the cases where the relevant institution is unable to render services that are supposed to be rendered in the public institutions and organizations in the city, the rendering of such services would be given to the DIMC by the governor of the city and the costs that emerge as a result of the rendering are to be taken from the relevant institution. In this regard, the flaws those are likely to emerge regarding the rendering of services that the municipalities are responsible, upon the request of the governor, would be rendered by the DIMC. By this regulation, the central administration would intervene into the budgets of the local administration, and a new obstacle would be built against the financial autonomy (Gürbüz et al., 2014: 115).

1.4. Financial Regulations

As it is evident, the municipalities need a sufficient budget to render the services that they are obliged to carry out. This budget is composed of the revenues from the general taxes and from their own revenues that they obtain within the authority provided to them by laws. However, when the incomes of municipalities are analyzed, it can be observed that the overwhelming proportion of their income is obtained from general tax incomes (Yıldırım, Gül and Akın, 2015: 220). Thus, while the scope of authority of the metropolitan and metropolitan district municipalities has been expanded through the Law No. 6360 which is issued to spread the unicity model to all metropolitan municipalities under the administrative boundaries of the cities, the regulations have been entered into force to increase the financial means of the local governments (Zengin, 2014: 104). Accordingly, the ratio that is spared from the revenues of the general budget with the shares of the metropolitan municipalities and special provincial administrations from the tax revenues has been amended.

In the Law on Apportionments from General Budget Tax Revenues to Special Provincial Administrations and Municipalities which was issued in 2008, it is stated that:

“Article 2 – (1) A share of the sum of general budget’s collection of tax revenues shall be given to the special provincial administrations and municipalities.

The share is calculated over the net sum that is deducted from the sum of general budget's collection of tax revenues after subtracting the tax returns.

(2) 2.85 percent of the sum of general budget's collection of tax revenues is shared for the municipalities except the metropolitan municipalities, and 2.50 percent is for the district municipalities, and 1.15 percent is for the special provincial administrations."

By the Law No. 6360, the relevant article has been amended as such:

"Article 25 (2): 1.50 percent of the sum of general budget's collection of tax revenues is shared for the municipalities except the metropolitan municipalities, 4.50 percent is for the metropolitan district municipalities in the metropolitan municipalities, and 0.5 percent is for the special provincial administrations."

Accordingly, based on the amendment through the Law No. 6360, the share of the municipalities except the metropolitan municipalities obtained from the general budget's tax revenues dropped from 2.85 percent to 1.50 percent, and the share given to the special provincial administrations also went down from 1.15 percent to 0.5 percent; however, the share of the metropolitan district municipalities of the metropolitan municipalities rose from 2.50 percent to 4.5 percent. The 90 percent of the 4.5-percent share for the metropolitan district municipalities shall be distributed according to population, and the 10 percent of it according to surface area. The 30 percent share which is stated to be taken from the metropolitan district municipalities and given to the metropolitan municipalities through the Law No 5779 remains unchanged (Karasu, 2013: 6; Çelikyay, 2014: 18).

As known, the 6-percent share of the sum of general budget's tax revenues, except for the revenues obtained from the goods indicated in the List (I) enclosed to the Law no 4760 'Law on Special Consumption Tax', collected in the boundaries of the metropolitan municipalities is transferred to metropolitan municipalities. The 60 percent of this 6-percent revenue is directly transferred to the account of the relevant metropolitan municipality, and the 70 percent of the remaining 40 percent is shared according to population, and the 30 percent is shared based on surface area among the metropolitan municipalities. Additionally, the share of 1/1000th of the ascertained sum of general budget's collection of tax revenues is placed in the budget of the Ministry of Finance and spared as equalization allowance to be used for the municipalities whose populations reach up to 10.000 people.

The before and after situation through the Law No. 6360 is shown in Table 1.

Table 1: The Distribution Rates of General Budget's Tax Revenues before and after the Law No. 6360

Local Government Units	Before the Law No. 6360 (%)	After the Law No. 6360 (%)
Province municipalities and municipalities	2,85	1,50
Special provincial administrations	1,15	0,50
Metropolitan district municipalities	2,50	4,50
Metropolitan municipalities	5	6

Source: The Law No. 5779 and the Law No. 6360.

It can be seen in the table that, by the Law No. 6360, there has been a proportionally increase in the shares of metropolitan district municipalities and metropolitan municipalities except for the shares of province municipalities, district municipalities, and the special provincial administrations. On the other hand, while the share of provincial and district municipalities and the special provincial administrations appears to decrease, the amount of share per capita increases as the number and population of those local administrative units decrease (Bingöl et al., 2013: 60).

Another important regulation that the Law No. 6360 introduced is that the increase in the share transferred from the general budget's tax revenues to the metropolitan municipalities shall not be higher than 20 percent of the share that accrued at the same month of the previous year (Yıldırım et al., 2015: 221). Thus, the metropolitan municipalities would benefit from the increases of tax revenues within the boundaries of the province without any limitation. This provides an important advantage for the metropolitan municipalities where there are more people and where more taxes are collected (Çelikyay, 2014: 18).

Additionally, by the Law No. 6360, the people who live in villages that would be included in the territories of the metropolitan municipalities, shall be required to pay property tax in accordance to the Property Tax Law numbered 1319 and pay tax, fees and contributions according to the Law on Municipal Revenues numbered 2464. As known, the property and territory taxes, according to the 8th and 16th articles of the Property Tax Law, within the limits of the metropolitan municipalities shall be increased by 100 percent. Thus, the property tax in residences would be 0.2 percent, in all other buildings it would be 0.4 percent, the territory tax would be 0.2 percent and the land tax would be 0.6 percent. Thus, those who live in those villages have to pay those taxes with a 100 percent increase.

Until this section, the law amendments in the municipal system of the metropolitan municipalities have been outlined. In the next section, the effects of those changes on the financial structures will be analyzed.

2. THE ANALYSIS OF THE LAW NO. 6360 ON THE FINANCIAL STRUCTURE OF THE METROPOLITAN MUNICIPALITIES

2.1. The Analysis of the Revenues

As stated previously, parallel to the increasing duties and authorities of the local governments by the Law No. 6360, they have been endeavored to be strengthened in terms of financial structure. Accordingly, in the table below, the change in the general budget's tax revenues transferred to the metropolitan municipalities is assessed through the comparison of the period before and after the Law No. 6360. As already known, the 36th article of the Law No. 6360 that revised the shares of the metropolitan municipalities that they take from the general budget's tax revenues, was enacted in the first local elections (March 14th, 2014), the mentioned date will be taken as the point of reference for comparison.

Table 2: The Total Share of General Budget's Tax Revenues for Cities (1.000 TL)

Cities		Previous System (April 2013-March 2014)	New System (April 2014-March 2015)	Difference	Increase Rate (%)
1	Tekirdağ	265.075	548.321	283.246	107
2	Muğla	218.992	446.468	227.476	104
3	Erzurum	257.176	501.911	244.735	95
4	Van	275.561	533.246	257.685	94
5	Balıkesir	321.041	559.164	238.123	74
6	Denizli	286.360	463.453	177.093	62
7	Hatay	412.613	667.120	254.507	62
8	Malatya	237.285	376.557	139.272	59
9	Kahramanmaraş	323.036	498.821	175.784	54
10	Aydın	284.518	437.267	152.750	54
11	Trabzon	219.207	336.612	117.405	54
12	Manisa	402.532	613.072	210.540	52
13	Konya	750.393	1.120.945	370.552	49
14	Mardin	226.078	333.060	106.982	47
15	Şanlıurfa	488.185	695.865	207.680	43

	Cities	Previous System (April 2013-March 2014)	New System (April 2014-March 2015)	Difference	Increase Rate (%)
16	Antalya	755.996	1.065.642	309.646	41
17	Ordu	216.011	303.968	87.957	41
18	Eskişehir	324.570	433.199	108.629	33
19	Diyarbakır	518.580	684.055	165.475	32
20	Samsun	424.268	553.896	129.628	31
21	Kayseri	495.990	635.639	139.649	28
22	Mersin	750.541	926.075	175.534	23
23	Sakarya	313.562	365.770	52.208	17
24	Adana	797.966	908.775	110.809	14
25	Bursa	1.143.211	1.245.006	101.795	9
26	İzmir	2.660.983	2.868.758	207.775	8
27	Kocaeli	1.228.763	1.321.412	92.649	8
28	Gaziantep	658.153	697.258	39.104	6
29	Ankara	2.972.575	3.138.173	165.598	6
30	İstanbul	9.114.621	9.454.193	339.572	4
TOTAL		27.343.845	32.733.704	5.389.859	20

Source: (Arıkboğa, 2015).

When Table 2 is analyzed, after the Law No. 6360, in all of the 30 cities of the metropolitan municipalities, there appears an increase in the shares taken from the general budget's tax revenues. However, the increase rate of the shares differs among different metropolitan municipalities, the increase rate in the shares range between 4 and 104 percent. As seen above, the most advantageous cities in the new system are Tekirdağ, Muğla, Erzurum and Van respectively; and the cities that have no advantage in the new system are İstanbul, Ankara, Gaziantep, Kocaeli, İzmir and Bursa. The increase rate of revenues in those cities remained below 10 percent. In the same period, the share ratio that all metropolitan municipalities take from the general budget's tax revenues increased by 20 percent on average.

Table 3: Total Revenue of Metropolitan Municipalities (1.000 TL) and The Change in the General Budget's Tax Revenues (GBTR)

	Total Revenue	GBTR	Total Revenue/ GBTR	GBTR Increase Rate (%)	Total Revenue Increase Rate (%)
2010	13.322.111	8.636.472	64,8	-	-
2011	15.560.584	10.256.767	65,9	18,8	16,8
2012	17.228.427	11.874.411	68,9	15,8	10,7
2013	20.719.833	13.952.531	67,3	17,5	20,3
2014	29.823.555	19.911.610	66,8	42,7	43,9
2015	33.181.095	24.894.872	75,0	25,0	11,3

Source: Author's calculation based on the data from General Directorate of Public Accounts.

When the share that the metropolitan municipalities take from the general budget's tax revenues is evaluated, it can be seen in Table 3 that especially after 2015, those shares constitute the vast majority of the incomes of metropolitan municipalities. The reason is that the Law No. 6360 has just increased the share without making any changes in other items of their revenues. The mentioned situation can be clearly seen in the data that belong to 2014. The year of 2014, the time when the Law No. 6360 was started to be implemented, the amount of share that the metropolitan municipalities obtain from the general budget's tax revenues increased by 42.7 percent. Furthermore, metropolitan municipalities obtained 75 percent of their total revenues from the general budget's tax revenues in 2015. Thus, at this point, it is possible to say that the metropolitan municipalities heavily depend on the revenues coming from the central administration.

2.2. Expenditures and the Analysis of Budget Balance

As expressed above, the law no. 6360 includes the regulations that increase the scope of responsibilities and authority of the metropolitan municipalities and also their revenues. It was also stated in the reasoning of the law that the economies of scale was emphasized, and the notion of unicity would prevent waste of resources, and thus would provide efficiency in the rendering of services, and more and quality services would be provided at a lower cost. However, when the implementation is evaluated, it can be concluded that the expectations from the Law No. 6360 have not fully materialized. As it can be seen from the table below that, despite an increase in the revenues, there were significant increases in the expenditures of the metropolitan municipalities, and when compared with the period before the Law No. 6360, there were significant imbalances in the budget, so that those imbalances gave rise to budget deficits in the budgets of the metropolitan municipalities.

Table 4: Budget Balance of Metropolitan Municipalities (1.000 TL)

	Total Revenue	Total Expenditure	Budget Balance	Expenditure Increase Rate (%)	Revenue Increase Rate (%)
2010	13.322.111	13.836.250	-514.139	-	-
2011	15.560.584	15.570.973	-10.389	12,5	16,8
2012	17.228.427	16.837.380	391.047	8,1	10,7
2013	20.719.833	22.681.953	-1.962.120	34,7	20,3
2014	29.823.555	30.376.234	-552.679	33,9	43,9
2015	33.181.095	35.130.964	-1.949.869	15,7	11,3

Source: Author's Calculation based on the data from General Directorate of Public Accounts.

As it is evident, especially in 2015, the metropolitan municipalities were subject to large amounts of budget deficits. As a result, it is clear that a low cost service rendering to be created by the economies of scale as proposed by the law was not accomplished. In other words, it is apparent that optimal use of the resources was not ensured due to the increase in the expenditures of the municipalities instead of remaining the same or decreasing.

At this point, it is beneficial to explain the concept of optimal size of municipalities as emphasized in the reasoning of the law. Tortop (1995) explains the optimal municipality size as *"the municipality having the necessary amount of population and land to render public services efficiently"* (Tortop, 1995: 21). According to Arıkoğa, (2007), the appropriate size of a municipality is equivalent to the type of service, its properties, and the society (Arıkoğa, 2007: 2). However, Keleş (2006) defines the optimal size of a city as the reflection of an attitude towards a city, and there is no single criterion that can be applied for every city and every type of service (Keleş, 2006, cited in Atmaca, 2013: 171).

Besides, there are considerable studies on the positive or negative side regarding the rendering of more efficient and useful services through scale growth in the local governments. However, a different aspect from those approaches was put forward by Hirsch. Hirsch (1959: 233-236), divides the services by the local governments into three categories. These are, vertically integrated, horizontally integrated, and circularly integrated services. The vertically integrated services are expected to be most affected from the economies of scale, because supplying water, collection of the wastewater, cleaning and release could be very expensive when these services are provided through separate units. The circularly integrated services are expected to comply with the economies of scale if personnel overlaps and surpluses are prevented. The horizontally integrated services are expected

to be difficult to achieve economies of scale. Hirsch (1968: 504-512) reports that in regards to the vertically integrated services, the economies of scale are considerably achieved, in the circularly integrated services, small amounts of economies of scale are achieved, and in the horizontally integrated services, the economies of scale are not achieved (cited in Gustely, 1977: 352-353).

Hence, in the reasoning of the Law No. 6360, the success of the unicity project in the cities of İstanbul and Kocaeli was mentioned, and also it was predicted that the same result would have been taken from other cities as well. However, as indicated above, İstanbul and Kocaeli are cities which provide vertically integrated services as similar to the differentiation made by Hirsch and in these regions, by achieving the economies of scale, an effective service was provided. Because these cities, despite of having populated regions, are a lot smaller than other metropolitan municipalities in terms of surface area. However, because of the reason that the horizontally integrated services are very common in other metropolitan municipalities, it was not possible to achieve the economies of scale in those cities. As a result, due to the lack of implementation of economies of scale in the metropolitan municipalities whose duties, authorities and service areas have all increased, their expenditures have significantly increased, and therefore, they have started to experience large amounts of budget deficits.

Thus, it seems that it is difficult to maintain in a lucrative way the sharing of duties, authority and areas of responsibility among the metropolitan municipalities that was changed by the Law of Metropolitan Municipalities. In the providing of the local services that are supposed to be provided by the metropolitan municipalities to the places that require them, the geographical size and location of the city would affect the quality and unit cost of the services as well as the prompt delivery of the services (Yıldırım et al., 2015: 224). In other words, in the cities that do not display unity in terms of geographical, socio-economic and cultural characteristics, the physical distances would increase the unit cost of the municipal services. These issues would cause serious problems in the providing of services by the metropolitan municipalities, and it would not be possible for the citizens to benefit equally and sufficiently from the services provided.

The mentioned situation that shows the change in the expenditures is shown in the table below. Due to the transfer of the personnel working for the provincial city administrations to the metropolitan municipalities by the Law No. 6360, there was an increase in the personnel expenditures of the metropolitan municipalities as it is expected. When the distribution of the expenditures of the metropolitan municipalities is examined, disproportionately, the purchase of

goods and services and the capital expenditures constitute 75 percent of the total expenditures. Moreover, in those spending items indicated in 2015, there had been a tremendous increase as compared to 2013. Especially, the purchase of goods and services almost doubled, the capital expenditures have increased by fifty percent. As a result, in the application of the unicity, the economies of scale were not utilized, and the metropolitan municipalities faced budget deficits.

Table 5: The Expenditures Distribution of Metropolitan Municipalities (1.000 TL)

Expenditures	2013	2014	2015
Personnel Expenditures	1.969.819	3.082.843	3.473.337
Social Security Payments	308.463	483.625	546.592
Purchases of Goods and Services	6.097.047	8.691.878	11.830.744
Interest Expenditures	593.749	889.864	902.409
Current Transfers	1.270.381	1.606.878	2.063.199
Capital Expenditures	9.715.562	13.586.856	13.983.178
Capital Transfers	722.447	672.174	1.020.101
Lending	2.004.485	1.362.116	1.311.404
Total	22.681.953	30.376.234	35.130.964

On the other hand, it can also be concluded that there has been a partially recovery in the debt structure of metropolitan municipality. When the data in the following table is analyzed, while there has especially been a decrease in the bank loans, the external debt of the metropolitan municipalities in 2015 has remained constant when compared to 2013. However, their debt to the public administrations has increased. When it comes to custody accounts and tax and social security debts, there has been a considerable increase in these accounts. This is because metropolitan municipalities compensated their funding necessities by defaulting their custody and tax and social security liabilities.

Table 6: The Liabilities of Metropolitan Municipalities

Year	Bank Credits	Financial Liabilities to Public Administrations	External Financial Liabilities	Custody Accounts	Tax and Social Security Debts	Total
2013	10.850.211,20	7.331.151,30	6.812.988,60	2.364.472,00	125.622,80	27.484.445,90
2014	12.552.000,90	7.952.812,90	6.284.759,00	3.686.469,50	474.883,80	30.950.926,10
2015	6.811.192,10	8.360.031,60	6.951.333,00	5.008.525,80	613.834,00	27.744.916,50

Source: General Directorate of Public Accounts.

Furthermore, it is evident that, as indicated above, the debt in the budgets of the metropolitan municipalities, in the long run, is likely to create a serious pressure on their burden of debt. In this context, it can be expected that there will probably be an increase in the budget burden of metropolitan municipalities in the long term because an increase in the revenues of the municipalities that would reduce their burden of budget deficit is not expected in response to their increasing responsibilities, authority and duties, unless a new regulation is entered into force. Consequently, because there are a number of services that those municipalities have to provide, it puts them under pressure in terms of their finances, and the insufficiency of the shares from the central administration's tax revenues and of their own financial sources would force them to borrow more.

2.3. The Taxation Issue of Those Who Live in the Metropolitan Municipalities

According to the Decree of the Council of Ministers numbered 95/6430, regarding the Income Tax Law numbered 193, within the regular provincial municipal limits, under the condition that they have all other requirements, some taxpayers who were taxed based on the simple tax entry, lose their right to benefit from the simple procedural tax, and starting from the first day of the next calendar year, they would be taxed based on the real tax when the city municipality in which they work, turns into a metropolitan municipality. Again, to do the indicated jobs, the taxpayers, who would register for the first time, cannot benefit from the simple tax entry and they will be taxed through the accrual procedural tax. Thus, in the city limits turned into a metropolitan municipality, for the taxpayers who engage in activities indicated in the Decree of the Council of Ministers numbered 95/6430, the conversion of the city municipality into a metropolitan municipality had created a disadvantage for them. However, the situation was amended, as a result of the changes that were entered into force in the mentioned Decree through the Decree of the Council of Ministers dated 2/7/2013 and numbered 2013/5080. According to this Decree, the places that have a metropolitan municipality and which are included within the boundaries of a metropolitan municipality would be exempted from the rule, and in those places, and the taxpayers who run a business regarding the types of jobs listed in the decree numbered 95/6430 are all taxed based on the simple procedure tax given that they meet other requirements.

In regard to the property tax, the tax levied on estate, territory, and lands within the limits of the municipality and adjacent areas which are in the scope of Metropolitan Municipality Law is applied incrementally (one hundred percent)

according to the 8th and 18th articles of the Property Tax Law numbered 1319, when compared to the property tax rate at other places. (Adıgüzel, 2012: 171). Thus, a doubled rate is taken from the estate, territory, and lands within the limits of the municipality and adjacent areas when compared to the property tax rate at other places. This situation results in an extra burden for those taxpayers who have property in the places converted from the provincial municipalities to the metropolitan municipalities.

Although, according to the provisional article of the Law No. 6360, the property tax in the villages that were converted into neighborhoods that shall be taken from those living in these villages due to the Property Tax Law numbered 1319, and the tax, fees and contributions that shall be taken from those residents based on the Municipality Revenue Tax numbered 2464 and dated 26.5.1981, is not going to be taken for a period of five years; the mentioned five year period is going to end in March 2019, and after that date, property tax will be taken from those who reside in those places.

Additionally, after the tax rate, taken from the properties in the limits of the metropolitan municipalities and adjacent areas, being more than hundred percent, the contributions regarding the protection of immovable cultural assets doubled, and the taxpayers who have property in the municipal limits of the city that would turn into a metropolitan municipality, are going to pay a doubled property tax and the contributions. Therefore the conversion of the city municipality into a metropolitan municipality means a disadvantage for those taxpayers.

CONCLUSION

In this study the outcomes of the implementation of the new system particularly on the financial structure of the metropolitan municipalities are revealed by providing general information about the system introduced by the Law No. 6360. Accordingly, in the new model, the implementation area of the metropolitan municipality is determined as the city scope, and this model is not only a model of metropolitan municipality, but also introduces a united method of local government combining the metropolitan municipality with the city municipality, village and special provincial administration. In other words, the metropolitan municipalities are given the chance to rule a larger area composed of the administrative boundaries of the city, not just the cities themselves, and shortly, the implementation of unicity is materialized. The new regulations enacted

due to the economic reasons regarding the effectiveness and efficiency in services, have increased the duties, authority, and responsibilities of the metropolitan municipalities. Thus, it can be mentioned that the new regulations regarding the financial structure of the metropolitan municipalities have positive effects on the new metropolitan municipality system.

However, it can also be concluded that the increase in the revenues of the local governments whose authority, responsibility and area of operation are pretty large, are still insufficient because the mentioned law does not regulate the capacity of local governments to create their own revenues; instead, it gives rise to an increase the amount of shares that are transferred from central government. As a result it can be indicated that there has been an increase in the dependency of the metropolitan municipalities to the central government in terms of their revenue.

The new system also leads to the growth of the problem of optimal scale regarding the metropolitan municipalities. It was quite controversial whether to what extent the metropolitan municipalities, which existed before the Law No. 6360, provided efficient and effective services as compared to the resources that they had been using, the expansion of their areas of responsibility as covering the boundaries of the cities, introduced new problems in ensuring efficient and effective optimal municipality understanding.

As a result, for an efficient and effective municipal administration, the revenue structure of the municipalities should be autonomous, and the problems of the municipalities should be solved immediately. In this regard, it is a significant requirement for municipalities to be entered into force the necessary regulations strengthening their financial structures.

REFERENCES

- Adıgüzel, Ş. (2012), 6360 Sayılı Yasanın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme, *Toplum ve Demokrasi* (13-14), 153-176.
- Arıkboğa, E. (2007), Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu, Kocaeli: V. Kamu Yönetimi Forumu.
- Arıkboğa, Ü. (2015), Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi ve 6360 Sayılı Kanun'un Etkileri, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, XXXVII(III), 1-30.
- Atmaca, Y. (2013), Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası, Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 3(2), 168-184.
- Bingöl, Y., Yazıcı, E. and Büyükakın, T. (2013), İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi, *Kocaeli Büyükşehir Belediyesi*.
- Çelikyay, H. (2014), Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, (SETA, Ed.) Retrieved 12 23, 2016, from http://file.setav.org/files/pdf/20140708140310_degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi-pdf.
- Gustely, R. (1977), The Allocation and Distributional Impacts of Governmental Consolidation: The Dade County Experience, *Urban Affairs Quarterly*, 12(3), 349-364.
- Gürbüz, M., Yıldırım, U. and Belli, A. (2014), Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Kahramanmaraş İli Ölçeğinde Analizi, *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (Özel Sayı), 102-135.
- İzci, F. and Turan, M. (2013), Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 117-152.
- Karasu, M. A. (2013), 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri -Şanlıurfa Örneği-, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler*, 15(1), 1-17.
- Ökmen, M. and Arslan, R. (2014), Türkiye'de 6360 Sayılı Yasa ile Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (Özel Sayı), 88-101.

- Tortop, N. (1995), Yerel Yönetimlerde Büyüklük Ölçütleri, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(6), 21-25.
- Yıldırım, U., Gül, Z. and Akın, S. (2015), İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 10(2), 205-229.
- Zengin, O. (2014), Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşü: Son On Yılın Değerlendirmesi, *Ankara Barosu Dergisi*, 2014/2, 93-116.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

KAMU SEKTÖRÜNDE DÜRÜSTLÜĞÜN GÜÇLENDİRİLMESİ: MACARİSTAN SAYIŞTAYI DÜRÜSTLÜK PROJESİ VE 4. ULUSLARARASI DÜRÜSTLÜK SEMİNERİ

Filiz KÖROĞLU AYDINLI*

GİRİŞ

Demokrasinin ve iyi yönetişimin köşe taşlarından olan şeffaflık ve hesap verebilirlik; devletlerin işleyişinde ve karar verme süreçlerinde gün geçtikçe daha belirleyici bir rol oynamaya başlamış ve tüm devletlerin ana gündem maddelerinden biri haline gelmiştir. Özellikle yolsuzlukla mücadelede öne çıkan bu iki kavramın toplumda bir kültür olarak yerleşmesi, uzun soluklu ve çok boyutlu ulusal çalışmaların yanı sıra uluslararası işbirliğine olan ihtiyacı da artırmaktadır. Macaristan Sayıştayı (State Audit Office-SAO), bu ihtiyacın farkında olarak 2007 yılında Hollanda Sayıştayı ile bir eşleştirme projesine taraf olmuş ve söz konusu projeden elde ettiği sonuçları yolsuzluğun önlenmesi ve dürüstlüğün yaygınlaştırılması amacıyla ürettiği çeşitli araçların geliştirilmesinde kullanmıştır. Bu kapsamda 2009 yılının sonunda başlatılan ve 'Dürüstlük Projesi' adı altında gerçekleştirilen çalışmalardan çok olumlu sonuçlar alınmış; elde edilen bilgi ve deneyimin uluslararası paylaşıma açılması amacı ile çeşitli seminerler düzenlenmiştir. İlki 2014 senesinde düzenlenen ve her yıl farklı bir konu üzerine odaklanan bu seminerlerin devamı olan 4. Uluslararası Dürüstlük Semineri, 27 Şubat-3 Mart 2017 tarihleri arasında 25 ülkeden gelen 41 katılımcı ile Macaristan'da gerçekleştirilmiştir. Bu çalışma, Macaristan Sayıştayı Dürüstlük Projesi ile 4. Uluslararası Dürüstlük Semineri'nde ele alınan konular hakkında kısaca bilgi vermeyi hedeflemektedir.

MACARİSTAN SAYIŞTAYI DÜRÜSTLÜK PROJESİ

Macaristan Sayıştayı, 2008 yılında Macaristan Ulusal Meclisinin de talep ve tavsiyeleri doğrultusunda kamu sektöründe dürüstlüğün temin edilmesi ve yolsuzluğun önlenmesine özel önem atfetmiş ve bu kapsamdaki stratejik amaç ve hedeflerine ulaşmak için bazı girişimlerde bulunmuştur. Uluslararası iyi uygulamaların ve literatür çalışmalarının detaylı olarak incelendiği bu aşamada;

* Sayıştay Başdenetçisi, filizkoroglu@sayistay.gov.tr

sorunun henüz oluşmadan önlenmesine odaklanan Hollanda yaklaşımı SAO'nun ilgisini çekmiş ve bu sebeple Hollanda Sayıştay ile bir eşleştirme projesine ortak olunmuştur. Yolsuzluğun araştırılmasını, açığa çıkarılmasını esas alan geleneksel yaklaşım yerine, temeline dürüstlüğü alan yeni yaklaşımı benimseyen SAO, yolsuzlukla mücadele konusunda atacağı adımları ve kullanacağı araçları yaşadığı paradigma değişimine göre geliştirmeyi tercih etmiştir. Söz konusu paradigma değişimi aşağıdaki tabloda özetlenmektedir:

Yolsuzlukla Mücadelede Geleneksel Yaklaşım ve Dürüstlük Temelli Yaklaşımın Temel Özellikleri		
	Geleneksel Yaklaşım	Dürüstlük Temelli Yaklaşım
Mücadele Konusu	Yolsuzluğun kendisi	Yolsuzluk riski
Mücadelenin Amacı	Yolsuzluğun açığa çıkarılması	Yolsuzluğun önlenmesi
Mücadelenin Odak Noktası	Bütün ülke	Kurum/Kuruluş
Mücadeledeki Temel Aktörler	Kamu otoriteleri	Kurum yöneticileri
Mücadelede Kullanılan Araçlar	Yasal düzenleme, araştırma-soruşturma, kısas uygulama	Dürüstlük bazlı kontroller
Mücadelenin Sonuçları	Yolsuzluğun açığa çıkarılması, müeyyide uygulanması	Kurumun yolsuzluğa karşı direncinin güçlendirilmesi

Tabloda görüleceği üzere dürüstlük temelli yaklaşım, yolsuzluğun açığa çıkarılması yerine yolsuzluk riskinin farkında olunmasına ve arzu edilmeyen sonuçların ortaya çıkmasına engel olunmasına odaklanmakta ve bu bağlamda yolsuzlukla mücadelede yeni araçlar geliştirilmesini gerektirmektedir. SAO, ulusal çapta dürüstlüğün güçlendirilmesine yönelik olarak üç alan belirlemiş ve her bir alan için farklı araçlar geliştirmiştir. Söz konusu alanlar şu şekilde özetlenebilir:

1. SAO'nun kendi faaliyetlerinde dürüstlük yaklaşımını esas alması
2. Kamu yönetiminde yolsuzluk risklerinin ve kontrollerinin belirlenmesi
3. SAO'nun yolsuzluğun önlenmesi ve dürüstlük yaklaşımının yaygınlaştırılması konusundaki ulusal ve uluslararası rolü

SAO, yukarıda yer verilen ikinci ve üçüncü alandaki çalışmalarına esas olmak üzere Dürüstlük Projesi adını verdiği bir projeyi 2009 yılı Aralık ayında hayata geçirmiş ve bu kapsamda bir dizi çalışmalar yürütmüştür. Tamamı Avrupa Birliği bütçesinden karşılanan bu projede, bir kurumda dürüstlüğün güçlendirilmesi için öncelikle yolsuzluk risk analizinin yapılmasının; ardından bu risklere karşı var olan kontrollerin varlığının araştırılmasının gerektiği değerlendirilmiş ve SAO tarafından 2011 yılında bu doğrultuda bir anket hazırlanarak cevaplanmak üzere denetim kapsamındaki kamu kurumlarına gönderilmiştir.

Söz konusu ankete katılan kamu kuruluşları, kendilerine yöneltilen sorularla hem bir öz değerlendirme yapma fırsatı bulmuşlar; hem de “dürüstlük” profillerinin bağımsız bir dış denetim kurumunca değerlendirilmesi şansını elde etmişlerdir. Katılımın tamamen gönüllülük esasına dayandığı bu projede, geri bildirimlerin çok olumlu olması sebebiyle anketler her yıl geliştirilerek tekrarlanmış ve zaman içerisinde katılımın ciddi ölçüde arttığı gözlemlenmiştir: 2011 yılında ankete katılan kamu kurumu sayısı 1095 iken 2016’da 3002’ye ulaşmıştır. Böylece 2016 senesinde kamuda görevli personelin %61’ini istihdam eden kamu kurumlarının dürüstlük anketini cevaplamaları sağlanmıştır. Zaman içerisinde gözlemlenen bu artış, SAO’nun kamu sektöründe dürüstlüğün tesis edilmesini önleyecek riskleri ve bunlara karşı çalışacak kontrolleri daha sağlıklı şekilde belirlemesine yardımcı olmuştur. Gelineen noktada, anket sonuçları üzerine yapılan değerlendirmeler, hem SAO’nun denetim programının belirlenmesinde kullanılmakta; hem de ulusal risk endekslerinin çıkarılmasına ve hükümet eylem planlarının şekillenmesine destek vermektedir.

SAO, yolsuzluğun önlenmesi ve dürüstlük yaklaşımının yaygınlaştırılması konusunda uluslararası bir rolü olduğunu kabul etmekte ve bu kapsamda Dürüstlük Projesi neticesinde edindiği bilgi ve tecrübeleri farklı ülkelerle paylaşmayı hedeflemektedir. EUROSAI’de “İyi Uygulamalar” veri tabanını oluşturan ve yöneten SAO, sosyoekonomik dönüşüm geçiren ülkelere de teknik yardım sağlamaktadır.

4. ULUSLARARASI DÜRÜSTLÜK SEMİNERİ

Macaristan Sayıştayı, Dürüstlük Projesi kapsamında gerçekleştirilen çalışmalar ve bu çalışmalardan elde edilen sonuçlar ışığında, uluslararası seminerler düzenlemekte ve edindiği bilgi ve tecrübeleri diğer ülkelerin yüksek denetim kurumlarıyla paylaşmaktadır. İlki 2014’te gerçekleştirilen ve her yıl düzenlenen “İyi Uygulamalar Üzerine Uluslararası Seminerler”, Dürüstlük Projesi hakkında detaylı bilgi vermenin yanı sıra özel olarak bir konuya odaklanmaktadır. Bu kapsamda düzenlenen ve Macaristan Sayıştayınca benimsenen dürüstlük yaklaşımının kamu yönetiminde nasıl kullanılabileceği üzerine odaklanan 4. Uluslararası Dürüstlük Semineri, 27 Şubat-3 Mart 2017 tarihleri arasında Macaristan’da gerçekleştirilmiştir. Seminere Afganistan, Arnavutluk, Bangladeş, Butan, Brezilya, Gambia, Gürcistan, Irak, Kosova, Laos, Macaristan, Makedonya, Moldova, Fas, Nepal, Nijerya, Pakistan, Sri Lanka, Sudan, Svaziland, Tayland, Doğu Timor (Timor Leste), Ukrayna ve Vietnam olmak üzere toplam 25 ülkeden

gelen 41 katılımcı iştirak etmiştir. Seminerde ayrıca, Macaristan Sayıştay ve Hükümetinin yanı sıra INTOSAI Geliştirme Girişimi (IDI) ve OECD’den gelen bazı temsilciler eğitimci olarak yer almışlardır.

Toplamda beş gün süren seminer, dürüstlük konusuyla uluslararası düzeyde aktif olarak ilgilenen OECD, INTOSAI ve EUROSAI gibi organizasyonlardan gelen uzmanların çeşitli sunumlar gerçekleştirdiği bir konferans programı ile başlamıştır. Söz konusu konferansta, SAO Başkanı tarafından yolsuzluğun önlenmesi faaliyetleri hakkında bilgi verilmiş ve kamu sektöründe etik liderlik, dürüstlük ve performans arasındaki ilişkiler analiz edilmiştir. Ardından bir OECD uzmanı, OECD’de yolsuzluğun önlenmesini amaçlayan programları tanıtmış; IDI Strateji ve Bilgi Yöneticisi ise SAO ile yürütülen kapasite geliştirme programının ayrıntıları üzerine bir sunum yapmıştır. Konferans, EUROSAI Denetim ve Etik Çalışma Gücü (TFAE) Başkanı’nın, TFAE’nin güncel çalışmaları ve Sayıştayların kullandığı temel araçların etkin ve dürüstlüğe dayalı devlet işleyişinin geliştirilmesinde oynadığı önemli rol hakkında bilgi vermesinin ardından tamamlanmıştır.

Seminerin ikinci gününde, katılımcıların ulusal ve uluslararası düzeyde önemli yolsuzlukla mücadele programları hakkında bilgi sahibi olması amaçlanmıştır; Macaristan Sayıştayının risk analizi, risk algılamaları ve dürüstlük anketinin metodolojisi hakkında sunumlar gerçekleştirilmiş ve katılımcılar arası bilgi paylaşımını teminen çeşitli grup çalışmaları yapılmıştır. İzleyen günde, SAO’nun “Dürüstlük Projesi” kapsamında hazırladığı anketin bir benzeri katılımcılardan oluşan gruplara dağıtılmış ve soruların bir bilişim programı üzerinden cevaplanması sağlanmıştır. Ardından anket sonuçları değerlendirilerek kurum simülasyonlarının risk analizi yapılmış ve bunun hem denetimin planlanmasında, hem de kurumların kendi bünyelerindeki çalışmalarında nasıl kullanılabileceği tartışılmıştır. SAO tarafından gerçekte yürütülen anket sonuçlarının katılımcılarla yıllar bazında paylaşılmasının ardından kamu sektöründe dürüstüğün geliştirilmesine etki eden faktörler hakkında bir sunum gerçekleştirilmiştir.

Seminerin dördüncü gününde, katılımcıların etik liderlik ile yolsuzluk risklerinin analizi arasındaki ilişkiyi öğrenmesi amaçlanmıştır; kamu sektöründe “yumuşak kontrol”lerin kullanılmasının dürüstüğün yaygınlaştırılması açısından taşıdığı önem örnekler üzerinden anlatılmıştır. Etik liderliğin ve yumuşak kontrollerin nasıl kurulacağı, denetçiler ve denetim perspektifleri üzerinde nasıl bir etkisi olacağının tartışıldığı grup çalışmalarının ardından Macaristan İçişleri Bakanlığı temsilcisi tarafından Macaristan Yolsuzlukla Mücadele Programı hakkında bir sunum gerçekleştirilmiştir. SAO yetkilisinin, dürüstlük anket sonuçlarının denetim,

inceleme ve danışmanlık faaliyetlerinde nasıl kullanıldığı hakkında detaylı bilgi vermesinin ardından bu kapsamda bir grup çalışması yürütülmüştür.

Seminerin kapanış gününde, SAO'nun yenilenen iletişim stratejisi hakkında bilgi verilmiş ve şeffaflık ve dürüstlüğün kamu sektöründe yaygınlaştırılması konusunda iletişim kanallarının kullanılmasının önemi anlatılmıştır. Katılımcıların kendi kurumlarındaki iletişim faaliyetleri hakkında bilgi verdikleri grup çalışmaları sonrasında sertifika töreni yapılarak seminer sona erdirilmiştir.

SONUÇ

Kamu sektöründe şeffaflık ve hesap verebilirliğin tesis edilerek dürüstlüğün güçlendirilmesi, bu konudaki farkındalığın artırılarak ulusal boyutta bir kararlılık sergilenmesi; yolsuzlukla mücadele kapsamında atılacak en önemli adımlardandır. Bu bağlamda, Macaristan Sayıştay tarafından yürütülen "Dürüstlük Projesi", kamu yönetiminde etik ilkelerin ve bilhassa dürüstlüğün yaygınlaştırılması için yapılabilecekler konusunda iyi bir uygulama örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetimde yeni yaklaşımların her ülkenin kendine özgü siyasal ve toplumsal çerçevesi içerisinde değerlendirilerek gözden geçirilmesi ve kamu sektöründe dürüstlüğün güçlendirilmesinde kullanılması için yeni ulusal araçlar geliştirilmesi, kamu mali yönetim sistemine uzun vadede çok olumlu katkılar yapacaktır.

MAKEDONYA SAYIŞTAYI

Şeyma FIRAT*
Mehmet İlkey ASLAN**

GİRİŞ

Program, Makedonya Sayıştayı tarafından geliştirilen ve uygulanan denetim sonuçlarının izlendiği SAPRI Software programının incelenmesi ve karşılıklı ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla 30/01/2017 - 01/02/2017 tarihleri arasında Makedonya Sayıştayının ev sahipliğinde gerçekleştirilmiştir. Programda Makedonya Sayıştayının organizasyon yapısı, görev ve yetkileri, yıllık raporları, Parlamento ile ilişkileri, kalite kontrol ve izleme süreçleri, uluslararası ilişkileri ve Norveç Sayıştayı ile yürütülen Denetim Yönetim Sistemi geliştirme süreçleri hakkında bilgi almak amaçlanmıştır.

1. Makedonya Sayıştayına İlişkin Genel Bilgiler

Makedonya Sayıştayı (State Audit Office-SAO) 01 Şubat 1999 yılında kurulmuş olup denetime ilişkin ilk kanunu, Devlet Denetleme Kanunu (State Audit Law) 1997 yılında yürürlüğe girmiştir. Yeni Devlet Denetleme Kanunu Mayıs 2010 tarihinde yürürlüğe girmiş olup bugün itibarıyla de geçerliğini korumaktadır.

Makedonya Sayıştayının denetim alanında yer alan kurumlar şu şekildedir:

- Makedonya Cumhuriyeti Parlamentosu
- Makedonya Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı
- Devlet Bütçesi ve Belediye Bütçeleri
- Devlet Bütçe fonlarının harcama birimleri
- Kamu işletmeleri
- Devletin hâkim ortak olduğu şirketler
- Kanunla kurulmuş ajanslar ve diğer kurumlar
- Makedonya Cumhuriyeti Merkez Bankası
- Devlet bütçesinden finanse edilen siyasi partiler

Denetim alanındaki bazı kurumların (merkez bankası, sağlık fonları, iş bulma ajansı gibi) her yıl denetlenmesi mecburi olup bu kurumlar dışındakiler

* Sayıştay Başdenetçisi, seymagezmis@sayistay.gov.tr

** Sayıştay Başdenetçisi, ilkayaslan@sayistay.gov.tr

için yıllık denetim programına girecek olanların belirlenmesine yönelik kriterler rehberlerde yer almaktadır. Bu kriterler dikkate alınarak iş programı 31 Aralık'a kadar belirlenmekte, bilgi amaçlı Parlamente'ya sunulmakta ve kamuoyuna duyurulmaktadır.

Makedonya Sayıştay Başkanı ve Başkan Yardımcısı Makedonya Parlamentosu tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır. Her ikisi de görevlerinin icrasında bağımsızdır. Sayıştayda bir adet Genel Sekreter bulunmakta olup iç denetim birimi dışındaki bölümler Genel Sekretere bağlı olarak çalışmaktadır.

Denetim görevi; yetkili devlet denetçileri, devlet denetçileri ve idari destek personeli olmak üzere toplam 92 çalışan tarafından yürütülmektedir. Sayıştayda 11 bölüm ve iki bağımsız birim bulunmakta ve bu bölümlerden yedisi doğrudan denetim icra etmektedir. Denetim 76 denetçi tarafından yürütülmekte olup bunların 33'ü yetkili devlet denetçisi unvanına sahiptir.

Makedonya Sayıştay, ofis tipi olarak tasarlanmış olup denetim sonuçlarını Makedonya Parlamentosuna raporlamaktadır. Makedonya Sayıştay, düzenlilik denetimi (mali ve uygunluk denetimi) yanında 2005 yılından itibaren performans denetimi de yapmaktadır. Ayrıca, yakın zamanda tavsiyelerin uygulanmasına ilişkin izleme denetimleri ile konu bazlı denetimler de yapılmaya başlanmıştır.

Kurumda performans denetimleri için ayrı bir denetim birimi bulunmamakta, bu denetimler de mali denetimi yapan ekip tarafından yerine getirilmektedir. Performans denetimi konuları, mali denetimin uygulanması aşamasında tanımlanan riskler ile medyadan elde edilen bilgiler değerlendirilerek belirlenmektedir. Denetçiler tarafından yapılan konu önerileri öncelik ve kaynak yeterliliğine göre ilk etapta bölüm başkanları tarafından bölüm bazında listelenmekte ve daha sonra topluca değerlendirilmektedir. Son olarak bu liste Sayıştay Başkanı tarafından onaylanmaktadır. Yıllara göre değişimle birlikte toplam denetimlerin % 15'inin performans denetimi olmasına dikkat edilmektedir. Performans denetimleri ortalama olarak 6 ay – 1 yıl arasında sürmektedir.

Aynı yılda birden fazla kamu kurumunda aynı konuda (örneğin stratejik planların hazırlanması ya da iç kontrol süreçlerinin denetimi) performans denetimi çalışması yürütülebilmektedir. Bu durum performans denetim raporlarının sayısının yüksek çıkmasının yanı sıra denetim raporunun hacmini ve denetimlerin daha kısa sürelerde tamamlanmasını da etkilemektedir. Bu güne kadar ülkemiz uygulamasında benzer denetim konuları genel bütçeli idarelerden, özel bütçeli

idarelerden, mahalli idarelerden, döner sermayeli kuruluşlardan seçilen yeteri kadar kurum veya birimin yanı sıra bu konuda koordinasyonla görevli genel bütçeli kamu idaresinin (Maliye Bakanlığı ya da Kalkınma Bakanlığı gibi) dâhil edilmesi suretiyle birden fazla kurumu kapsayan ancak ele alınan konunun önemli tüm yönlerini irdeleyen tek bir rapor üretilmesi şeklinde yürütüldüğünden daha uzun bir denetim süresi ve daha uzun bir denetim raporu üretilmesini gerektirmiştir.

Bu uygulama denetlenen konunun farklı süreç ve aşamalarında birden fazla yetkili idarenin bulunduğu e-devlet, büyükşehirlerde altyapı faaliyetlerinin koordinasyonu, hastane enfeksiyonları ve içme suyu yönetimi gibi büyük alanların seçilmesinden ve koordinasyon konusunda aksaklıkların yaşandığı konulara odaklanılmasından kaynaklanmaktadır. Bu yönüyle ülkemizde üretilen performans raporları Makedonya'da üretilen raporlara göre çok daha kapsamlı, konunun tüm yönlerini irdeleyen raporlar olması nedeniyle daha uzun bir çalışma süresi gerektirmektedir.

Makedonya Sayıştayında denetim süreci, planlama, uygulama, raporlama (taslak ve nihai rapor) ve önerilerin uygulanmasının izlenmesi aşamalarından oluşmaktadır. Denetim sürecinin tamamlanmasının ardından ilgili denetçi taslak raporunu denetlediği kurum yetkililerine sunmakta ve yetkililer bu rapora 30 gün içinde cevap vermektedir. Bu sürenin sonunda denetim ekibi ile denetlenen kamu idaresinin temsilcileri toplanarak rapora ilişkin görüş alışverişinde bulunmakta ve bu görüşme tutanakla kayıt altına alınmaktadır. Bu aşamadan sonra denetim ekibi nihai raporunu hazırlamaktadır. Nihai rapor en az üç denetçi tarafından imzalanmakta ve Sayıştay Başkanı tarafından kurumlara sunulurken web sitesinde Kurum cevaplarıyla beraber yayımlanmaktadır. Kurumların denetimine ilişkin nihai raporlar ve her bir denetim alanına ilişkin tespitlerin özetini de içeren Sayıştayın yıllık raporu Parlamente'ye sunulmaktadır.

2. Makedonya Sayıştayında Kalite Kontrol

Sayıştayda kalite kontrol uluslararası standartlar ve rehberler (ISSAI 40, ISSAI 200, INTOSAI etik kuralları), kanunlar ve yönetmelikler (Devlet Denetleme Kanunu, Kamu Kurumları Denetim Standartlarına ilişkin Kurallar) ile Sayıştayın iç düzenlemeleri (Sayıştayın 2013-2017 Stratejik Planı, Kalite Kontrol Denetim Rehberi, Denetimde Etik Kuralları) çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

Kalite kontrol, Makedonya Sayıştayındaki denetimlerin ve diğer faaliyetlerin ilgili standartlara ve yürürlükteki kanun ve yönetmeliklere uygun

olarak gerçekleştirildiğine ilişkin makul güvence sağlamak ve şartlara uygun raporlar sunulması için oldukça önemlidir.

Kalite kontrol, denetimin tüm aşamalarında gerçekleştirilmektedir ancak özellikle aşağıdaki alanlara önem verilmektedir:

➤ Denetim konusunun seçimi: Sayıştayın yıllık çalışma programı ve rehberler çerçevesinde belirlenmektedir.

➤ Denetimin süresi: Sayıştayın yıllık çalışma programı çerçevesinde belirlenmektedir ancak denetim konusunun önemliliği ve risk seviyesi, denetim için gerekli insan kaynağı, denetçilerin ilgili yeteneklere sahip olup olmadığı, denetim sonuçlarının kullanılabilir olması gibi kriterler dikkate alınmaktadır.

➤ Denetimin planlaması: Bu aşamada denetimin amaç ve kapsamı, önemlilik seviyesi, denetim riskinin değerlendirilmesi, örneklemeye ilişkin süreçler, denetimin zamanlaması ve çalışma programı alanlarında kontrol yapılmaktadır. Planlama aşamasında kalite kontrol için anketlerden de yararlanılmaktadır.

➤ Denetimin icrası: Bu aşamada denetimin plana ve metodolojiye uygunluğu, çalışma kâğıtlarının hazırlanması, yeterli kanıt toplanması, kurumun iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi, örneklemenin düzgün şekilde yapılması, dışardan uzman çalışma gerekliliğine ilişkin değerlendirmenin yapılması gibi hususlar hakkında güvence sağlamak amaçlanmaktadır. Bunu belirlemek için de anketler kullanılmaktadır.

➤ Denetim sonuçlarının raporlanması:

✓ Taslak denetim raporunun ilgili düzenlemelere uygun olarak hazırlanıp hazırlanmadığı,

✓ Taslak raporun denetlenen kuruma sunularak cevap alınıp alınmadığı,

✓ Denetlenen kurumla son bir bilgilendirme toplantısı yapılıp yapılmadığı,

✓ Eğer gerekliyse öneriler üzerine alınan önlemlerin nihai raporda açıklanıp açıklanmadığı,

✓ Nihai raporun zamanında sunulup sunulmadığı,

konularına ilişkin kontroller bu aşamada yapılmaktadır.

➤ Denetim bulgu ve önerilerin takip edilmesi ve değerlendirilmesi: Bu inceleme daha çok bir önceki aşama ile ilgili olmakla birlikte özellikle önerilerin izlenmesi üzerine yoğunlaşmaktadır ve bu amaçla SAPRI programından faydalanılmaktadır.

Gerekli görülen durumlarda denetlenen kurumların görüşünü almak için anketler de uygulanmaktadır.

3. Sayıştayın Kullandığı Bilişim Sistemleri

Makedonya mevzuatına göre kamu kurumlarının kullandıkları yazılımların kaynak kodlarının alınması zorunludur. O nedenle AMS programının kaynak kodu Makedonya Sayıştayına aittir. Sayıştay tarafından kullanılan bilişim sistemlerinde, yetkili kişilerce sisteme yüklenen verilerin kim tarafından yüklendiğinin kayıt altına alınmasına ve dokümanların yükleyen dahil olmak üzere hiç kimse tarafından değiştirilememesine özen gösterilmektedir. Sisteme yüklenmiş olan dokümanların sistemden silinmesine müsaade edilmemektedir. Eğer yüklenen dokümanlarda bir değişiklik yapılması gerekiyorsa yapılan değişiklik sonrasında; aynı yere aynı adla fakat farklı bir versiyon olarak kaydedilmekte olup sorgulama yapıldığında ilgili dokümanın tüm versiyonları kayıt tarihine göre ekrana gelmektedir.

3.1. Denetim Yönetimi Bilgi Sistemi (AMS)

Makedonya Sayıştayında Denetim Yönetimi Sisteminin kurulmasına ilişkin proje Aralık 2012’de başlamış olup Aralık 2017’de tamamlanması planlanmaktadır. Proje Norveç Sayıştayının katkılarıyla yürütülmektedir. Proje kapsamında denetim süreçlerine ilişkin akış süreçleri çıkarılmış, denetim yönetim sistemi ihtiyaçları belirlenmiş, düzenlilik, performans, izleme ve IT denetimlerine ilişkin denetim rehberleri hazırlanmış, programın kullanımına ilişkin manüeller kullanılarak pilot denetimler yapılmıştır. Program şu anda test aşamasında olup çalışanların eğitim süreci devam etmektedir. Programın Mart 2017 itibarıyla kullanıma başlanması beklenilmektedir. AMS sistemi SQL veri tabanını kullanan web tabanlı bir sistemdir.

Programın içeriğine ilişkin olarak 6 tane prosedür belirlenmiştir:

- ✓ Yıllık çalışma programları
- ✓ Düzenlilik denetimi
- ✓ Önerilerin takibi
- ✓ Kalite kontrol
- ✓ Bulguların analizi
- ✓ SAPRI ile AMS’nin birlikte çalışmasını sağlayacak ara yüz yazılımlarının

hayata geçirilmesi.

3.2. Yönetim Bilgi Sistemi (SAPRI)

SAPRI programı, denetim raporlarından elde edilen sonuçların analiz edilmesi amacıyla hazırlanmış bir program olup denetime tabi kamu idarelerinin her türlü bilgilerini (mali tablolar dâhil) içeren bir veri tabanıdır. Programın kurulmasına yönelik çalışmalar 2010 yılında başlamış ve 2012 yılında uygulamaya konulmuştur. SAPRI yazılımı yıllık raporların, yıllık iş programının ve iç raporların hazırlanması ve analizleri ile diğer dışsal amaçlar için kullanılmaktadır. SAPRI ile farklı formatta birçok farklı rapor üretilebilmektedir.

Programın en önemli fonksiyonlarından biri yönetim için analizler yapmaya imkân sağlamasıdır. Programı sadece IT biriminde görevli denetçiler kullanmaya yetkili olup diğer denetçiler sisteme veri girişi yapamamaktadır. Denetçiler, talep etmeleri durumunda sadece verileri görebilme konusunda yetkilendirilmektedir. SAPRI'de yer alan veriler şu an için IT biriminde görevli personel tarafından manuel olarak girilmekte olup her iki programın tamamlanmasından sonra ara yüz yazılımı ile AMS programıyla entegre edilmesi planlanmıştır.

SAPRI Programı aşağıdaki modüllerden oluşmaktadır:

3.2.1. Kurum Kayıt Modülü (Denetim Kütüğü)

Ülke çapında tüm kamu idarelerinin başta bütçeleri olmak üzere finansal bilgilerinin tutulduğu merkezi bir kayıt sistemi bulunmaktadır. Sayıştay merkezi idare bünyesinde tutulan bu kayıt sisteminden veri alabilmekte olup merkezi kayıttan alınan veriler bu modülde tutulmaktadır. Bu modül ile Sayıştay denetimine tabi kurumlar alfabetik sıralama, kimlik numarası, dahili sınıflandırma kodu, bulunduğu yer vb. kriterlere göre sorgulanabilmektedir.

3.2.2. Yıllık İş Programı Hazırlama ve İzleme Modülü

Bu modül, cari yılda denetlenen kuruluşların kaydını içermektedir. Modül kurumların içsel sınıflandırması, denetim türü, denetimi yürütecek departman ve ekip, planlanan denetim süresi ve belirli bir anda devam eden denetimin durumu hakkında bilgi sağlamaktadır. Bu modülden, önceki yıl çalışma programlarına da ulaşmak mümkündür.

3.2.3. Denetim Raporlarından Veri Kaydetme Modülü

Bu modül önceki modüllerle bağlantılıdır, dolayısıyla tekrar veri girişine gerek kalmamaktadır. Modülün, iki alt modülü bulunmaktadır.

➤ **Denetim:** Bu modül, denetim için temel verileri içermekte ve denetim sürecinin kontrolüne imkan sağlamaktadır (Arşiv numarası ve tarihi, denetimi yürüten departman ve ekip, denetim kapsamındaki kurum idaresi bünyesinde kaç hesap bulunduğu, denetimin ilan edildiği tarih ve planlanan denetim süresi, taslak rapor tarihi, çıkarılan nihai raporların tarih ve sayısı ile fiili denetim uygulamasına ilişkin gerçekleşme takvim gibi bilgilere ulaşmaya imkan vermektedir).

➤ **Denetim raporları:** Modül ileri düzeyde veri işlenmesi ve kaynağına göre önerilerin durumunun takibinde temel olarak kullanılan verileri sağlamaktadır. Denetim ekibi ve denetim raporları ile ilgili her türlü bilgiye ve veriye bu modülden ulaşılabilir.

Modülde 9 farklı sekme bulunmaktadır;

- ✓ Temel denetim verileri
- ✓ Denetim ekibi
- ✓ Bulgular
- ✓ Öneriler
- ✓ Performans denetimi önerileri
- ✓ Denetim görüşü
- ✓ Sunulan nihai denetim raporları
- ✓ Cumhuriyet Savcılığına gönderilen denetim raporları ve bu raporlarla ilgili geribildirimler
- ✓ Yolsuzlukla mücadele kapsamında Devlet Komisyonuna sunulan raporlar ve geribildirimler.

3.2.4. Denetim Önerileri İzleme ve Analiz Modülü

Yapılan denetimler sonucunda tespit edilen bulgulara ilişkin olarak öneriler geliştirilmektedir. Her bir bulgu için en az bir öneri, gerekli görülüyor ise birden fazla öneri hazırlanmaktadır. Sayıştayın, mali ve performans denetimi bulgularına ilişkin, Düzenlilik Denetimi ve Performans Denetimi Kılavuzları ile belirlenmiş bulgu kodlama sistemi bulunmaktadır. Öneriler de geliştirildikleri bulgu ile aynı kod kullanılarak takip edilmektedir.

Benzer bir bulgu kodlama sisteminin ülkemizde de uygulanmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Bu kodlama sisteminde kurumlar için kullanılan kodların Maliye Bakanlığı tarafından kullanılan kodlarla uyumlu olması faydalı olacaktır.

Ayrıca bu kodların denetim yapılan hesaba ilişkin yılı, denetlenen kamu idaresinin 5018 sayılı Kanun'daki cetvellerden hangisinde yer aldığını, kurum bünyesinde birden fazla hesap veya bütçe varsa bu hesap ve bütçelerden her birini, tespit edilen bulgunun ilgili olabileceği muhasebe alanını ve bulgunun rapordaki sıra sayısını gösterecek şekilde hazırlanması faydalı olacaktır.

Kurum yetkilileri, nihai denetim raporunun alındığı tarihten itibaren 90 gün içinde, denetim raporlarında yer alan önerilere ilişkin alınan tedbirler hakkında Sayıştaya bilgi vermekle yükümlüdürler. Nihai raporun kurumlara gönderildiği tarihten itibaren başlayan 90 günlük sürenin hesabı sistem tarafından otomatik olarak takip edilmektedir.

Kurumların raporda yer alan önerilere ilişkin verdikleri cevap ya da yol haritalarını içeren bilgi ve belgeler Sayıştaya geldiğinde hem SAPRI programına işlenmek üzere IT departmanına hem de bilgi amaçlı olarak denetim ekibine ulaştırılmaktadır. Ancak bu önerilerin uygulanmasına ilişkin takip IT birimince yapılmaktadır. Denetim ekibince gerçekleştirilen izleme denetimlerinde yer alan tespitler de SAPRI'ye işlenmektedir.

Önerilerin uygulanmasının takibine ilişkin bu modülde kurumların gönderdiği cevaplar; seçeneklerden biri işaretlenmek suretiyle takip edilmektedir. Bu cevaplar aşağıda görüleceği üzere kapalı uçlu olup istatistiki veri üretmeye uygundur;

- Gereği tam olarak yerine getirildi,
- Bir kısmı yerine getirildi,
- Kanuni nedenlerden dolayı yerine getirilemiyor,
- Alınan başka bir tedbir nedeniyle önerinin uygulanmasına gerek kalmadı,
- Mevzuat veya diğer şartlardaki değişiklikler nedeniyle önerinin uygulanmasına gerek kalmadı,
- Gereği yapılmadı.

Performans denetimlerinde geliştirilen önerilerde kurumun cevap vermesi işleminde 90 günlük süre aşılabilmektedir. Yetkililerden alınan bilgiye göre, bu süre içinde kurumlardan bir cevap gelmezse ilgili denetim ekibince derhal bir izleme denetimi (follow up audit) gerçekleştirilmektedir. Aynı şekilde önerilere yönelik kurumlar herhangi bir işlem yapmamışlarsa bir sonraki yıl yine izleme denetimleri yapılmaktadır.

Önerilerin uygulanıp uygulanmadığına ilişkin takip dört farklı şekilde yapılmaktadır:

- Önerilere ilişkin kurumların 90 günlük sürede verdiği cevaplar üzerinden yapılan izleme.
- Yeni denetim döneminin başlangıcında denetçiler tarafından yapılan izlemeler. Denetim dönemi 1 Ocak itibarıyla başlamakta olup denetçiler denetimin ilk iki ayında (Ocak-Şubat) bir önceki yıla ilişkin önerilerin hayata geçirilmesi ile ilgili konulara odaklanmakta, önerilerin yerine getirilip getirilmediğini, kurum tarafından alındığı belirtilen tedbirlerin alınıp alınmadığını ve bu tedbirlerin sorunun çözümündeki etkisini incelemektedirler. Bu denetim sonucunda ayrı bir izleme denetim raporu hazırlanmaktadır.
- Yıllık denetimler sırasında geçmiş önerilerin yerine getirilip getirilmediğinin kontrolü. Denetim raporlarının başında bir önceki yıl yapılan önerilerin durumunun incelendiği “izleme” başlıklı bir bölüm yer almaktadır.
- Bunların dışındaki izleme denetimleri.

Bu şekilde SAPRI vasıtasıyla istenildiği an önerilerin durumları hakkında ayrıntılı istatistiksel rapor üretmek mümkün olmaktadır. Örneğin 2015 yılı raporuna göre, 2014 yılında sunulan toplam öneri sayısı 833’tür. Bunlardan 561’i kısmen ya da tamamen yerine getirilmiş ya da yerine getirilmeye devam etmekte, 175’i ise yerine getirilmemiş olarak gözükmektedir. 2 tane önerinin şartlardaki değişiklik nedeniyle yerine getirilemediği, 95’ine ilişkin ise kurumlardan herhangi bir geri dönüş yapılmadığı belirtilmektedir. Yıllık raporda yer alan bu bilgiler SAPRI yazılımı kullanılarak üretilmekte ve burada üretilen istatistikler hiçbir düzenleme gereksizinden doğrudan yıllık rapora taşınmaktadır.

3.2.5. Raporlama Modülü

Daha çok yönetici raporlarından oluşmaktadır. Yönetime ihtiyaç duyacağı her türlü istatistiksel veriyi sağlayan bir modüldür. Parlamente’ye sunulan yıllık raporda yer alan verilerin büyük bir bölümü bu modül yardımıyla elde edilmektedir. Bu modülde kategorilerine göre üretilen raporlar aşağıdaki gibidir:

➤ **Yıllık Çalışma Planı (YÇP) ile ilgili raporlar**

- ✓ Eylem Planı (YÇP için planlanan denetim takvimi)
- ✓ Eylem Planının Uygulanması (YÇP’nin uygulanmasına ilişkin gerçekleştirmelere ilişkin takvim)

✓ YÇP'ye ilişkin sonuçlar (denetim türü, raporun türü, yayınlanan toplam rapor sayısı)

➤ **Denetim raporlarıyla ilgili raporlar**

✓ Nihai denetim raporları (denetim türü, tüzel kişilik, hesap, tarih ve nihai rapor sayısına göre)

✓ Yetkili makamlara sunulan raporlar (denetim türü, arşiv numarası ve son denetim raporu tarihi, nihai denetim raporunun sunulduğu yere göre)

✓ Öneriler üzerine yapılan işlemler (son cevap verme tarihi, denetim yılı, denetim türü, cevap verme süresi geçmiş olanlar v.s.)

➤ **Denetim görüşü ile ilgili raporlar**

✓ Denetimin kapsamındaki kuruluşlara göre,

✓ Yapılan denetimin türüne göre,

tablo ya da pasta grafiği şeklinde veri üretilebilmektedir.

➤ **Bulgular ve tavsiyelerle ilgili raporlar**

✓ Bulgu kategorilerine göre bulguların kaydı,

✓ Denetim türüne göre bulguların kaydı,

✓ Bulguların türüne göre önerilerin kaydı,

✓ Denetim türüne göre önerilerin kaydı,

✓ Bulguların ve önerilerin nihai denetim raporu türüne göre kaydı,

✓ Alt bulguların kaydı (denetimde tespit edilen aksaklıklar hakkında daha ayrıntılı bilgi edinebilmek için gerekli görülen bulgular alt kategorilere ayrılabilir)

➤ **Geri bildirimle ilgili raporlar**

✓ Denetim tavsiyeleri üzerine yapılanlar hakkında geribildirimler,

✓ İzleme denetimlerinden gelen geribildirimler,

✓ Nihai denetim raporları üzerine geribildirimler,

✓ Cumhuriyet Savcılığından geri bildirimler,

✓ Denetimlerdeki önerilerin durumu,

✓ Geri bildirim kaynağına göre nihai raporlarda denetim önerisine ve durumuna genel bakış,

✓ Denetim önerilerinin durum değişikliği (önerinin durumunun değiştirilme tarihi) kaydı.

- İstatistiksel verilerle ilgili raporlar
- ✓ Denetlenen kurumların kaydı,
- ✓ Denetim türüne göre yapılan denetimlerin kaydı (pasta grafiği),
- ✓ Denetlenen kamu gelirinin kaydı (pasta grafiği),
- ✓ Denetlenen kamu harcamalarının kaydı (pasta grafiği),
- ✓ Tahakkuk eden kamu gelirlerinin ve harcamalarının türüne göre kaydı,
- ✓ Grafikler aracılığıyla denetim faaliyetlerine genel bakış.

SAYIŞTAY KARARLARI

•Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 18.01.2017

No : 42633

Memurlara ödenen iki maaş tutarında ikramiye hesabına taban aylığı, kıdem aylığı, aile ve çocuk yardımı ile hukuk müşaviri ve daire başkanlarıyla ilişkili olarak makam ve görev tazminatının ilave edilmesinin mümkün olmadığı hk.

1507 sayılı Asıl İlamın 3'üncü maddesi ile ... Genel Müdürlüğünde çalışan memurlara ödenen iki maaş tutarında ikramiye hesabına taban aylığı, kıdem aylığı, aile ve çocuk yardımı ile hukuk müşaviri ve daire başkanlarıyla ilişkili olarak makam ve görev tazminatının ilave edilmesi suretiyle sebep olunan toplam ...-TL kamu zararının tazminine karar verilmiş, daha sonra sorumluların temyiz dilekçeleri üzerine Temyiz Kurulunun 01.07.2014 tarih ve 39330 tutanak sayılı kararında konu hem sorumluluk hem de esas yönüyle incelenerek, sorumluluk yönünden harcamadan ... Genel Kurulunun sorumlu tutulması gerektiği ile ilgili iddiaları yerinde görülmemiş, konunun esası hakkında ise; yılda iki maaşı geçmeyen ikramiye uygulamasına ilişkin tutarın hesaplanmasında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda tanımı yapılan aylık tutarın dışında kalan diğer ödeme unsurlarının dikkate alınmasına hukuken olanak bulunmadığı, ikramiye hesabında aylık tanımına girmeyen aile ve çocuk yardımının ve makam ile görev tazminatının da dikkate alınmaması gerektiği ifade edilerek 564 sayılı ilamın 1'inci maddesi ile verilen toplam ...-TL tazmin hükmünün tasdikine karar verilmiş; ... Genel Müdürlüğü adına Genel Müdür ile sorumlulardan Harcama Yetkilisi'un karar düzeltilmesi kanun yoluna başvurusu üzerine Temyiz Kurulunca alınan 10.11.2015 tarih ve 41041 tutanak nolu kararda ise;

"2560 sayılı Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 6/d maddesinde yılda iki maaşı geçmemek üzere verilecek ikramiyelerin miktar ve zamanını belirlemenin, Genel Kurulun görevi olduğu hüküm altına alınmıştır. Görüldüğü üzere, Kanun'da gösterge ve ek göstergenin katsayı ile çarpımı ile bulunacak 'aylık' kavramı yerine 'maaş' kavramının kullanılması ile ikramiyelerin hesabında aybaşlarında memurlara ödenen bütün unsurların hesaba dahil edilmesinin amaçlandığının anlaşıldığı; Ancak, 375 sayılı KHK'nin 1'inci maddesine göre, taban aylığı ve kıdem aylığının, 631 sayılı KHK'nin 13'üncü maddesine göre de görev tazminatının, ikramiye ödemesine dahil edilmesinin mümkün olmadığı, ikramiye ödemesinin dayanağı olan 2560 sayılı Kanun'un 6/d maddesinde aylık değil maaş ifadesi

kullanıldığından, makam tazminatı, aile ve çocuk yardımının ise ikramiye hesabına dâhil edilmesinin mümkün olduğu” belirtilerek; 01.07.2014 tarih ve 39330 tutanak sayılı Temyiz Kurulu Kararının düzeltilerek, 1507 sayılı ilamın 3’üncü maddesiyle-TL’ye ilişkin tazmin hükmünün bu nedenle bozulmasına ve yeniden hüküm tesis edilmek üzere dosyanın Dairesine gönderilmesine karar verilmiş;

Dairesince konunun yeniden incelenmesi neticesinde, 1507-1896 sayılı Ek ilamın 1’inci maddesiyle; ... Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü’nde (...) çalışan memurlara ödenen iki maaş tutarında ikramiye hesabına aile ve çocuk yardımı ile hukuk müşaviri ve daire başkanlarıyla ilişkili olarak makam tazminatı haricinde taban aylığı, kıdem aylığı ve yine hukuk müşaviri ve daire başkanlarıyla ilişkili olmak üzere görev tazminatının ilave edilmesi suretiyle sebep olunan toplam-TL kamu zararının sorumlularına ödettirilmesine karar verilmiştir.

Sorumlular dilekçelerinde, 2560 sayılı Kanun’da geçen “maaş” kavramının, 657 sayılı Kanun’da geçen aylık kavramından farklı ve daha geniş bir mana ifade ettiğini, 2560 sayılı Kanun’un 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’ndan sonra yürürlüğe girdiğini ve 2560 sayılı Kanun’da maaş kavramının, aylığı da içeren daha geniş bir anlamı ifade etmek üzere kullanıldığını; benzer konuda Sayıştay Temyiz Kurulunun, Genel Müdürlüğü hakkında, ikramiye ödemelerinin hukuka uygun olduğu yönünde 41465 tutanak sayılı kararının bulunduğu ileri sürmekte ve öncelikle Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 367 ve 389. maddeleri gereğince ek ilamın icrasının durdurulmasını ve Daire kararının bozulması talep etmektedirler.

Sayıştay Başsavcılığı aynen;

“.....

Sayıştay dairelerince verilen ilamlar 6085 sayılı Kanun’un 55’inci maddesinde belirtilen 60 günlük süre içerisinde temyiz edilmeme durumunda ya da temyiz isteğinin Temyiz Kurulunca karara bağlanması üzerine kesinleşmekte, kesinleştikten sonrada 53’üncü madde çerçevesinde gereğinin 90 gün içerisinde yerine getirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla henüz temyize konu olan ilam kesinleşmediğinden ilgilinin, ek ilamın icrasının durdurulması yönündeki talebi hakkında yapılacak bir işlem bulunmamaktadır.

Diğer taraftan konunun esasına ilişkin olarak, 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un 6. maddesinin (d) bendinde; yılda iki maaşı geçmemek üzere verilecek ikramiyelerin miktar ve zamanını belirlemek görevi Genel Kurula verilmiştir. 2560 sayılı Kanun’da “aylık” kavramı yerine “maaş” kavramı kullanılmıştır. “Maaş”

kavramının mevzuatta açık bir tanımı ve karşılığı bulunmamakla birlikte, genel anlamda memura ay itibariyle ödenmesi öngörülmüş olan bütün ödentileri ifade ettiği kabul edilmektedir. Bu nedenle talebinin kabul edilerek, Daire kararının kaldırılmasına karar verilmesinin uygun olacağı” şeklinde görüş belirtmiştir.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü.

Sayıştay dairelerince verilen ilamlar 6085 sayılı Kanun’un 55’inci maddesinde belirtilen 60 günlük süre içerisinde temyiz edilmeme durumunda ya da temyiz isteğinin Temyiz Kurulunca karara bağlanması üzerine kesinleşmekte, kesinleştikten sonrada 53’üncü madde çerçevesinde gereğinin 90 gün içerisinde yerine getirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla henüz temyize konu olan ilam kesinleşmediğinden; ilgilinin, ilamın icrasının durdurulması yönündeki talebi hakkında yapılacak bir işlem bulunmamaktadır.

Diğer taraftan konunun esasına ilişkin olarak;

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un 6/d maddesinde yılda iki maaşı geçmemek üzere verilecek ikramiyelerin miktar ve zamanını belirlemenin, Genel Kurulun görevi olduğu hüküm altına alınmıştır. Görüldüğü üzere, Kanun’da gösterge ve ek göstergenin katsayı ile çarpımı ile bulunacak “aylık” kavramı yerine “maaş” kavramının kullanılması ile ikramiyelerin hesabında aybaşlarında memurlara ödenen bütün unsurların hesaba dahil edilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, 375 sayılı Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı İle Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 1 inci maddesinde “Bu göstergeler 657 sayılı Kanun ve diğer personel kanunlarına ve kanun hükmünde kararnamelere göre her ne ad altında olursa olsun ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, ücret ve benzeri ödemelerin hesabında dikkate alınmaz.” denilmektedir. Düzenlemede her ne kadar “ikramiye” ifadesine yer verilme de “her ne ad altında olursa olsun” ile “ve benzeri ödemeler” ibarelerinden, kapsamın sadece sayılan ödeme türleriyle sınırlı olmadığı, “ikramiye” hesabına da taban ve kıdem aylığının dahil edilmeyeceği açıkça anlaşılmaktadır.

Aynı şekilde, 04.07.2001 tarihli ve 631 sayılı KHK’nın “Temsil ve Görev Tazminatları” başlıklı 13’üncü maddesinde; “Temsil ve görev tazminatları;

a) İlgili mevzuatına göre ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye payı, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun benzeri ödemelerin hesabında,

b) Aylık ve ücret ödemeleri kendi özel mevzuatındaki hükümler uyarınca en yüksek Devlet memurunun veya diğer bir kamu personelinin her türlü ödemeler dâhil ücretinin belli bir katı şeklinde veya benzeri atıf ve usullerle diğer şekillerde belirlenen her türlü ödemelerin tespitinde dikkate alınamaz ve bu gerekçeler ile ilave hiçbir artış yapılmaz.” denilmektedir.

375 sayılı KHK’nın 1. maddesine göre, taban aylığı ve kıdem aylığının, 631 sayılı KHK’nın 13. maddesine göre de görev tazminatının, ikramiye ödemesine dâhil edilmesi mümkün değildir. İlamda kamu zararının hesabının da buna göre yapıldığı anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, sorumluların iddialarının reddi ile 1507-1896 sayılı Ek İlamın 1’inci maddesiyle,TL. ye tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 25.01.2017

No : 42650

Yapım işinde hatalı poz kullanımı hk.

197 sayılı İlam'ın 12'nci maddesinin (G) bendi ile, ... İnşaat Dan. San. ve Tic. Ltd. Şti. yükleniminde bulunan ... Restorasyon Projesi Uygulama İşinde, Mukarnas sıva rasparları için teklifte yer alan V.0401/A pozu yerine V.0404/1 pozu birim fiyatı üzerinden ödeme yapılması nedeniyle oluşan ...-TL kamu zararının sorumlulara ortaklaşa ve zincirleme olarak ödettilmesine karar verilmesi gerektiğine; fakat, söz konusu tutarın tamamının tahsil edildiği anlaşıldığından ilişik kalmadığına hükmedilmiş olup; 17.11.2015 tarih ve 41063 tutanak sayılı Temyiz Kurulu İlamının (G) bendi ile İlam hükmünün tasdikine karar verilmiştir.

Sorumlu, (G) bendi ile ilgili karar düzeltme dilekçesinde,

Kararda bahsedilen V.0404/1, V.0401/A ve müteakip pozların tarifleri incelendiğinde, kontrolca verilen direktife uygun olarak imalatların yapılacağını belirtilmekte olduğunu; bu nedenle imalat biçimini belirlemenin kontrolün yetkisinde olduğunun açıkça görüldüğünü; tarihi bir eserin onarımında fen ve sanat kaidelerine uygun olarak yapılmış imalatın yerine öneride bulunmanın yerindelik kapsamına girdiği gibi yasalarda öngörülen restorasyon süreçlerine de aykırılık teşkil edeceğini;

Proje müellifinin ve işin kontrolünün direktifine uygun olarak yapılması istenen imalatın V.0404/1 poz nolu imalat analizinde tarif edilen imalat olduğunu; yapılan işle ilgili V.0401/A imalatını önermenin Koruma Kurulu Kararı, proje müellifi ve işin kontrolünün kararını yok sayarak yerindelik kapsamında karar almak olacağını;

İmalat alanlarının mukarnaslar olduğunu ve Türk-İslam Bezeme Sanatı üzerinde icra edileceğini; bu nedenle önerilen V.0401/A poz nolu imalatın tarifinde: "Kontrollükçe verilecek direktife uygun olarak, altındaki taş ve tuğla ve benzeri satırlarda bulunması muhtemel kalem işi veya tezyinatın hiçbir tahribat yapılmadan, zemin bozulmamak kaydıyla kalem işi ve tezyinatının ortaya çıkarılması için çok itinalı bir şekilde sıva raspası yapılması," denildiğini; bu ifadede taş, tuğla gibi düz satırlar imalat alanı olarak gösterildiğinden mukarnaslar üzerinde uygulanmasının mümkün olmadığına görüleceğini; çünkü mukarnasların girintili çıkıntılı yivli yüzeyler olduğunu;

V.0404 poz nolu imalatın tarifinde ise: “Münhani, tezyini, yivli, profil, stük sıva ve taş satıhta kalem işi veya taş ve mermer üzerindeki yazı, kabartma tezyinini meydana çıkarmak, nakış aramak için zemin bozulmayacak şekilde ince badana raspa yapılmasında” ifadesinin, mukarnaslar üzerinde ancak bu imalatın uygulanacağını gösterdiğini;

V.0404 nolu pozun tarifinde yer alan “NOT: Eserin yapısına göre sıva raspa yapılan yerlerde kalem işi araştırması, netice vermediği takdirde (Kalem işi tezyinat bulunmadığında) bu oran sıva raspasının %10’unu geçemez. Bu da fotoğrafla tespit edilir.” ifadesindeki, kalem işi bulunmadığı takdirde sıva raspasının yüzde onunu geçemeyeceği hükmünün sıva yapılan alanlara uygulanmayacağı ifadesini geçersiz kıldığını;

V.0404 poz nolu imalat, kalem işi çıkmadığından %10 üzerinden hesaplandığı halde tüm alan üzerinden karşılaştırmalı hesaplama yapılmasının kamu zararı hesaplamasında maddi hata oluşturduğunu belirterek Temyiz Kurulu İlâminin (G) bendi hükmünün düzeltilerek 197 sayılı İlâmda yer alan kamu zararına ilişkin hükmün kaldırılmasını talep etmiştir.

Dosyada mevcut belgeler okunup incelendikten sonra gereği görüldü;

V.0401 poz nolu Zemin Bozulmayacak Şekilde İtinalı Sıva Raspa Yapılması imalatının tarifinde,

“Kontrolce verilen direktife uygun olarak, altındaki taş, tuğla veya benzeri satıhlarda bir tahribat yapılmayacak ve zemin bozulmamak şartıyla alttaki zemini bulmak için itinalı olarak sıva raspa yapılması, her türlü malzeme ve işçilik dahil, beher m² bedeli: ÖLÇÜ: Raspa yapılan yüzeyin, profil ve benzeri girinti ve çıkıntılar dikkate alınmadan m² cinsinden alanı ölçülerek bedeli ödenir. NOT: Tekrar sıvanacak yüzeyler için kullanılamaz.”

V.0401/A poz nolu Zeminde Kalem İş ve Diğer Tezyinatın Bozulmaması İçin Çok İtinalı Sıva Raspa Yapılması imalatının tarifinde,

“Kontrollukça verilecek direktife uygun olarak, altındaki taş ve tuğla ve benzeri satıhlarda bulunması muhtemel kalem işi veya tezyinatın hiçbir tahribat yapılmadan, zemin bozulmamak kaydıyla kalem işi ve tezyinatının ortaya çıkarılması için çok itinalı bir şekilde sıva raspa yapılması, her türlü işçilik, müteahhit karı, genel giderler ve malzeme dahil, beher m² bedeli: ÖLÇÜ: Poz no: V.0401 gibidir.”

V.0404 poz nolu Münhani ve Tezyini, Yivli, Profil, Ştuk Sıva ve Taş Satıhlarda Zemin Bozulmayacak Şekilde İnce Badana Raspa Yapılması imalatının tarifinde ise,

“Mühani, tezyini, yivli, profilili, stük sıva ve taş satıhta kalem işi veya taş ve mermer üzerindeki yazı, kabartma tezyinini meydana çıkarmak, nakış aramak için zemin bozulmayacak şekilde ince badana raspası yapılmasında her türlü malzeme ve işçilik dahil, beher m² bedeli: ÖLÇÜ: Raspa yapılan yüzeyin, profil ve benzeri girinti ve çıkıntılar dikkate alınmadan m² cinsinden alanı ölçülerek bedeli ödenir. NOT: Eserin yapısına göre sıva raspası yapılan yerlerde kalem işi araştırması, netice vermediği takdirde (Kalem işi tezyinat bulunmadığında) bu oran sıva raspasının %10'unu geçemez. Bu da fotoğrafla tespit edilir.” denilmektedir.

Söz konusu tarifler değerlendirildiğinde, kontrolce verilen direktife uygun olarak, altındaki taş, tuğla veya benzeri satıhlarda bir tahribat yapılmamak ve zemin bozulmamak şartıyla alttaki zemini bulmak için itinalı olarak sıva raspası yapılması halinde ödeme V.0401 /A pozu birim fiyatı üzerinden; mühani, tezyini, yivli, profilili, stük sıva ve taş satıhta kalem işi veya taş ve mermer üzerindeki yazı, kabartma tezyinini meydana çıkarmak, nakış aramak için zemin bozulmayacak şekilde ince badana raspası yapılması halinde ise ödeme V.0404 pozun birim fiyatı üzerinden yapılacaktır.

Her iki pozda da raspalar zemin bozulmayacak şekilde itina ile yapılmakla birlikte;

V.0401/A pozunda raspa sıvada,

V.0404 pozunda ise raspa badanada, yapılmaktadır.

Bu durumda pozların en temel ayırt edici özelliği, uygulandığı zeminin sıva ya da badana olmasıdır ki uygulamada sıva raspası yapılmıştır.

V.0401/A pozunun yukarıda yazılı tarifinde ifade edildiği üzere bu pozun, kalem işi ve diğer tezyinatın bozulmaması için çok itinalı sıva raspası yapılması işi için öngörüldüğü açıktır. Zira uygulanan işlem sıva raspasıdır ve pozun tarifinde, kontrolce verilen direktife uygun olarak, altındaki taş, tuğla veya benzeri satıhlarda bir tahribat yapılmayacak ve zemin bozulmamak şartıyla alttaki zemini bulmak için itinalı olarak sıva raspası yapılması için bu pozun uygulanacağı ifade edilmiştir. Bu nedenle, ilamda yapılan kamu zararı hesabında da herhangi bir yanlışlık bulunmamaktadır.

Bu itibarla, sorumlu iddialarının reddedilerek, 197 sayılı İlam'ın 12'nci maddesi (G) bendi hükmünün tasdikine ilişkin 17.11.2015 tarih ve 41063 tutanak sayılı Temyiz Kurulu ilamının DÜZELTİLMESİNE MAHAL OLMADIĞINA,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 08.03.2017

No : 42836

Hukuk İşleri Müdürlüğünü tedviren yürüten ve avukat olmayan Başkan Yardımcısına avukatlık vekâlet ücreti ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

266 sayılı ilamın 16 ncı maddesinde ... Belediyesi Hukuk İşleri Müdürlüğünü tedviren yürüten ve avukat olmayan Başkan Yardımcısına mevzuata aykırı ödeme yapıldığı gerekçesiyle toplam TL. ye tazmin hükmolunmuştur.

Sorumlu dilekçesinde, Başkanlık Makamı oluru ile belediyenin hukuk işleri müdürlüğü görevini tedviren yürüttüğünü, bu görev dolayısıyla da gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 82'nci maddesi, gerek 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname ve 666 sayılı KHK uyarınca; Hukuk birimi amiri olan Hukuk İşleri Müdürünün, fiilen dava ve icra dosyasını takip etmiyor ise (bu ibare ile hukuk işleri müdürünün dava takip etme zorunluluğunun olmadığı da ortaya konmaktadır) vekâlet ücreti toplamının % 40'ını, diğer hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlarla birlikte dağıtımının yapıldığı yılda en az 6 ay fiilen çalışmış olmak şartıyla alabileceğinin aşikâr olduğunu,

Aynı KHK'nın Davalardaki Temsilin Niteliği ve Vekâlet Ücretine Hükmedilmesi ve Dağıtımı başlıklı 14. maddesinin 1. fıkrasında, idare vekillerinin takip ettiği davalarda lehlerine vekâlet ücreti takdir edileceğinin, ikinci fıkrada ise takdir edilen vekâlet ücretinin kimler arasında paylaşılacağı düzenlendiğini, ikinci fıkrada aynen "... İdareler lehine karara ve tahsil olunan vekâlet ücretleri, hukuk biriminin bağlı olduğu idarenin merkez teşkilatında bir emanet hesabında toplanarak idare hukuk biriminde fiilen görev yapan personele aşağıdaki usul ve sınırlar dâhilinde ödenir..." şeklinde olduğunu, takdir edilen vekâlet ücretinin kurum içi tevzisinde, müdürlük bazında fiilen görev yapmanın yeterli sayıldığını, mezkûr KHK'lerde vekâlet ücretinden yararlanmak için avukat veya avukat olmayan ayrımı yapılmadığını,

İlama konu olan tazmin hususu mali yönden değerlendirildiğinde; Genel İdari Hizmetler sınıfında vekâleten hukuk işleri müdürlüğü görevini yürüttüğü dönemde, şahsına ödenen vekalet ücretinin mali kaynağı ve yükümlüsünün, davanın karşı tarafı olduğunu, karşı tarafın yapacağı bu ödeme nedeniyle idarenin veya kamu kurumunun bütçesinde herhangi bir azalma meydana gelmediğini,

22.03.1983 tarihli Limit Dışı Kalan Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımı Esasları Hakkında Yönetmelik'in 4, 5 ve 7. maddeleri gereği, limit uygulansa dahi, limit dışı kalan vekâlet ücretinin bütçeye gelir kaydedilemeyeceği ve bir sonraki dağıtımda tekrar dağıtıma katılacağı belirtildiğinden bu yönden de idarenin gelirlerinde hiçbir şekilde azalma, kayıp veya zarardan söz edilemeyeceğini, neticede, avukat vekâlet ücretlerinin idarelerin bütçesinden bağımsız olup emanet hesabında toplandığını, Belediye bütçesinde gelir veya gider olarak gösterilmediğini, 659 Sayılı KHK'nın 14. maddesi uyarınca kendisine vekâlet ücreti ödemesi yapıldığını,

Sayıştay Temyiz Kurulunun 08.04.2014 tarih ve 38771 Tutanak nolu kararıyla; Büro elamanı olarak çalışan işçi konumundaki personele "diğerleri" kapsamında vekâlet ücreti ödenmesinde ise mevzuata aykırılık bulunmadığından, hukuk biriminde görevlendirilmiş işçi personele de vekâlet ücreti ödemesi yapılmasına beraat hükmü verilmiş olması karşısında, talebinin kabul edilmesi gerektiğini,

Bütün bu nedenlerle, tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Sayıştay Başsavcılığı, aynen;

"...

Dairesince; ... Belediyesi Hukuk işleri Müdürlüğünü tedviren yürüten ve avukat olmayan Başkan Yardımcısına mevzuata aykırı ödeme yapıldığı ve kamu zararına sebebiyet verildiği gerekçesine dayalı olarak tazmin hükmünün verildiği anlaşılmaktadır.

Sorumlu, şahsına 659 sayılı KHK'nın 14. maddesi uyarınca vekâlet ücreti ödemesi yapıldığını, Sayıştay Temyiz Kurulunun büro elamanı olarak çalışan işçi konusundaki personele "diğerleri" kapsamında vekâlet ücreti ödenmesinde mevzuata aykırılık hükmolunmadığına karar verildiğini, dolayısı ile bu hüküm karşısında kanunun öngördüğü şekilde usul ve yasalara uygun olarak yapılmış olan bir ödemeden dolayı kamu zararına sebebiyet verilemeyeceğinden bahisle tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Avukat ücretinin avukata ait olduğu ve teknik öğrenimi gerektiren müdürlüklere atanabilmek için, yükseköğretim kurumlarının kadronun görev alanı ile ilgili eğitim ve öğretimde bulunan en az dört yıllık bölümlerinden mezun olmak gerektiği halde, Hukuk İşleri Müdürlüğünü tedviren yürüten ve avukat olmayan başkan yardımcısına avukatlık vekâlet ücreti ödenmesi mümkün olmadığından, Daire kararının korunarak, ilgilinin temyiz talebinin reddi ile tazmin hükmünün tasdik edilmesine karar verilmesinin uygun olacağı" şeklinde görüş belirtmiştir.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü.

Kamu idarelerinin hukuk hizmetleri, 4353 sayılı Maliye Vekâleti Baş Hukuk Müşavirliğinin ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine ve Devlet Davalarının Takibi ve Usullerine ve Merkez ve Vilayetler Kadrolarında Bazı Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanun ile 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname ve idarelerin teşkilat kanunlarında yer alan hükümler çerçevesinde yürütülmekte iken, 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden düzenlenmiştir.

02/11/2011 günlü, 28103 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 18. maddesinin (2). fıkrası ile 4353 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış, diğer mevzuatta 4353 sayılı Kanun’a yapılan atıfların 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye yapılmış sayılacağı belirtilmiş, 17.maddesi ile de 178 sayılı KHK’nın 9. maddesi, 659 sayılı KHK ile uyumlu olacak şekilde değiştirilmiştir.

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin ‘Takip ve temsil yetkileri ile bunların kapsamı, niteliği ve kullanılması’ başlıklı 6.maddesinde;

“(1) İdareler, kendi iş ve işlemleriyle ilgili olarak açılacak adli ve idari davalar ile tahkim yargılaması ve icra işlemlerinde taraf sıfatını haizdir.

(2) İdareleri adli ve idari yargıda, icra mercileri ve hakemler nezdinde vekil sıfatıyla doğrudan temsil yetkisi; hukuk birimi amirleri, hukuk müşavirleri, muhakemat müdürleri ve avukatlara aittir.

(3) 5 inci maddenin birinci ve ikinci fıkralarında belirtilen usullere göre muhakemat hizmeti temin edilemeyen hallerde adli ve idari davalar ile icra takiplerini yürütmek üzere merkez ve taşra birim amirlerine üst yönetici tarafından temsil yetkisi verilebilir. Üst yönetici bu yetkisini hukuk birimi amirine devredebilir.

(4) İdari davalarda; gerekli görülmesi halinde, idarede görevli bir personel, uzmanlığından faydalanılmak üzere idare vekili veya temsilcisi ile birlikte duruşmalara iştirak ettirilebilir.

5) İdareleri vekil sıfatıyla temsile yetkili olan hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri ve avukatların bir listesi, idaresince yazılı olarak veya Adalet Bakanlığınca belirlenen esaslar dairesinde elektronik ortamda ilgili Cumhuriyet başsavcılığına, bölge idare mahkemesi başkanlıklarına; askeri savcılıklara ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Başkanlığına verilir.

Bu listeler, Cumhuriyet başsavcılığı tarafından adli yargı çevresinde, bölge idare mahkemesi başkanlığınca idari yargı çevresinde bulunan mahkemelere gönderilir. Yüksek mahkemeler ve bölge adliye mahkemesindeki duruşmalarda temsil yetkisini kullanacakların isimleri ilgili mahkemelerin başsavcılıklarına veya başkanlıklarına bildirilir. Listede isimleri yer alanlar, baroya kayıt ve vekâletname ibrazı gerekmeksizin idare vekili sıfatıyla her türlü dava ve icra işlemlerini takip edebilirler. Vekil sıfatıyla temsil yetkisi sona erenlerin isimleri anılan mercilere aynı usulle derhal bildirilir.” kuralına yer verilmiş;

‘Davalardaki temsilin niteliği ve vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı’ başlıklı 14. maddesinde de;

“(1) Tahkim usulüne tabi olanlar dâhil adli ve idari davalar ile icra dairelerinde idarelerin vekili sıfatıyla hukuk birimi amirleri, muhakemat müdürleri, hukuk müşavirleri ve avukatlar tarafından yapılan takip ve duruşmalar için, bu davaların idareler lehine neticelenmesi halinde, bunlar tarafından temsil ve takip edilen dava ve işlerde ilgili mevzuata göre hükmedilmesi gereken tutar üzerinden idareler lehine vekâlet ücreti takdir edilir.

2) İdareler lehine karara bağlanan ve tahsil olunan vekalet ücretleri, hukuk biriminin bağlı olduğu idarenin merkez teşkilatında bir emanet hesabında toplanarak idare hukuk biriminde fiilen görev yapan personele aşağıdaki usul ve sınırlar dâhilinde ödenir.

a) Vekâlet 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 (“hukuk biriminde görev yapan diğer personele %5 i eşit olarak ödenir” Hükmü aynı gün yayımlanan başka bir KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.) eşit olarak ödenir.

b) Ödenecek vekalet ücretinin yıllık tutarı; hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü, avukatlar için (10.000) gösterge (...) (1) rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının oniki katını geçemez.

c) Yapılacak dağıtım sonunda arta kalan tutar, hukuk biriminde görev yapan ve (b) bendindeki tutarları dolduramayan hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenir. Bu dağıtım sonunda arta kalan tutar üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilir.

(3) Hizmet satın alınan avukatlara yapılacak ödemeler bu madde kapsamı dışındadır. " kuralı düzenlenmiştir.

Yukarıda açıklandığı üzere, "hukuk biriminde görev yapan diğer personele %5 i eşit olarak ödenir" hükmünün, 31.12.2011 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırılması ile 2012 yılından itibaren avukat haricindeki personelin vekâlet ücretinden pay almasının önü kapatılmıştır.

659 sayılı KHK'nın 14 üncü maddesi 2(c) bendi gereğince de Belediye tarafından çeşitli yargı ve icra mercilerinde sonuçlanan dava ve işlemler neticesinde kazanılan ve emanet hesabında toplanan ve 3 yılsonunda dağıtımı yapılmayan tutarların kamu kurumunun bütçesine gelir olarak kaydedilmesi gerekmektedir ve dolayısıyla söz konusu tutarların kamu kaynağı olduğu açıktır.

Diğer taraftan, 1136 sayılı Avukatlar Kanunu'nun 35 inci maddesi gereğince hukuki meselelerde mütalaa vermek ve benzeri diğer görevler yalnızca avukatların yapacağı işler arasında sayılmıştır.

659 sayılı Kararname'nin "Hukuk Birimlerinin Görevleri" başlıklı 4 üncü maddesinin 2 nci fıkrasının (6) sıra nolu bendinde aynen "Teşkilat kanunlarına göre hukuk birimi kurulmayan idarelerde, bu Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen hukuk hizmetleri istihdam edilen avukatlar tarafından yerine getirilir. İdarelerin merkez birimlerinde istihdam edilen avukatlardan birisi, üst yönetici onayı ile hukuk birimi amiri olarak görevlendirilir." hükmünden de görüleceği üzere kanun koyucunun hukuk birim amirliğinin avukat niteliğini haiz personel tarafından yerine getirilmesini istediği anlaşılmaktadır.

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 14. a) maddesindeki "... 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" hükmünden hukuk birim amirlerinin avukat olmayacağı sonucunu değil, sadece bu niteliği haiz olup yöneticilik yapan; yani fiilen dava ve icra dosyası takip etmeyen avukat hukuk birim amiri şeklinde anlamak gerekmektedir.

Bunun yanı sıra, 659 sayılı KHK'nın 6 ncı maddesinin 3 üncü fıkrasındaki "5 inci maddenin birinci ve ikinci fıkralarında belirtilen usullere göre muhakemat hizmeti temin edilemeyen hallerde adli ve idari davalar ile icra takiplerini yürütmek üzere merkez ve taşra birim amirlerine üst yönetici tarafından temsil yetkisi verilebilir. Üst yönetici bu yetkisini hukuk birimi amirine devredebilir." hükmü, Belediyenin avukatlık hizmeti temin edememesi durumu için getirilmiş istisnai bir hüküm olup, Belediyede kadrolu ve sözleşmeli avukatlar varken hukuk

işleri müdürlüğünün vekâleten Başkan Yardımcısı tarafından yürütülmesi mevzuata uygun değildir.

Ayrıca, Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğin 7-a/3 maddesinde, teknik öğrenim gerektiren müdürlüklere atanabilmek için; yükseköğretim kurumlarının, kadronun görev alanı ile ilgili eğitim ve öğretimde bulunan en az dört yıllık bölümlerinden mezun olmak, 4/b maddesinde Hukuk müşaviri kadrosuna atanabilmek için; Hukuk Fakültesi mezunu olmak gerektiği ifade edilmiştir.

Söz konusu mevzuat hükümlerine göre, Belediyede kadrolu ve sözleşmeli avukatlar varken, Hukuk İşleri Müdürlüğü görevini tedviren yürüten ve avukat olmayan başkan yardımcısına avukatlık vekâlet ücreti ödenmesi mümkün olmadığından, sorumlu iddialarının reddi ile, 266 sayılı ilamın 16 ncı maddesiyle TL. ye verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE

Karar verildi.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

- **Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri**
- **Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları**

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

- Sayıştay Dergisi üçer aylık dönemler halinde yayımlanan hakemli bir dergidir.
- Derginin yayın konusu denetim, yönetim ve hukuk başta olmak üzere sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.
- Derginin yazım dili Türkçe'dir. Yayın Kurulunun uygun gördüğü durumlarda İngilizce yazılar da yayımlanır.
- Dergiye gönderilecek yazılarda Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları'na ve Türk Dil Kurumu Yazım Kılavuzu'na uyulması esastır.
- Dergide yayımlanması istenen yazılar MS Word formatında, dergi@sayistay.gov.tr adresine e-posta yoluyla ya da CD'ye kaydedilmiş olarak aşağıdaki adrese posta yoluyla gönderilir:

Sayıştay Dergisi

Destek 6 Grup Başkanlığı

Sayıştay Başkanlığı 06520 Balgat/ANKARA

- Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çalışmalar Yayın Kurulunun ön incelemesine tabidir. Ön incelemede konu, şekil ve içerik açısından uygun bulunan yazılar değerlendirilmek üzere iki ayrı hakeme gönderilir.
- Hakem değerlendirmesi sonucunda hakemlerden birinin olumlu, diğerinin olumsuz görüş bildirmesi durumunda yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Yazının yayımlanabilmesi için en az iki hakemin olumlu görüş bildirmesi gerekir.
- Yayın Kurulu hakem değerlendirmeleri doğrultusunda yazıların aynen yayımlanmasına, yazarından düzeltme talep edilmesine ya da yayımlanmamasına karar verir ve bu karar yazarlara bildirilir. Yayımlanmasına karar verilen yazılara hangi sayıda yer verileceğine de Yayın Kurulu karar verir. Gönderilen yazılar yayımlansın ya da yayımlanmasın iade edilmez.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çeviriler için 5/12/1951 tarih ve 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'na göre gerekli iznin alınmış olması ve belgelendirilmesi şarttır. Çeviriler, orijinal metni ile birlikte gönderilir.

- Yayınlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığına aittir.
- Dergide yazıların yayımlanmış olması, yazara ait görüşlerin Sayıştay tarafından paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.
- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
- Yazıları yayımlanan yazarlara 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre telif ücreti ödenir ve beşer adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAZIM KURALLARI

- Dergiye gönderilecek yazılar MS Word formatında, A4 boyutunda, üst, alt ve her iki kenardan 2,5 cm boşluk bırakılacak ve her iki yana yaslı olacak şekilde tek satır aralığıyla, Times New Roman yazı karakteri ile 12 punto olarak yazılmalı ve 8000 kelimeyi geçmemelidir.
- Yazı için hazırlanacak kapak sayfasında yazının başlığı, yazar veya yazarların adı, soyadı, ünvanı, bağlı olduğu kurumun adı, kısa bir özgeçmişi ve iletişim bilgileri yer almalıdır.
- Gönderilen yazıların (çeviriler hariç) ilk sayfasına Türkçe ve İngilizce dillerinde yazılmış başlık, özet (abstract) ve anahtar kelimeler (key words) eklenmelidir.
- Özet, yazının amaç ve kapsamını en iyi şekilde ifade edecek ve 200 kelimeyi geçmeyecek şekilde 10 punto ile yazılmalıdır. Anahtar kelimeler, en çok beş adet olmalı ve 10 punto ile yazılmalıdır.
- Yazının başlığı büyük harflerle 15 punto ve koyu olarak yazılmalıdır. Yazının giriş ve sonuç bölümleri dahil tüm ana başlıkları büyük harflerle koyu ve 12 punto ile; alt başlıklar ise küçük harflerle koyu ve 12 punto olarak yazılmalıdır.
- Metin içinde kullanılacak tablo ve şekillere sıra numarası ve başlık verilmelidir.
- Atıflar metinde ve parantez içine alınarak, (yazarın soyadı, yayın tarihi: sayfa numarası) şeklinde yapılmalıdır. Atıflar için dipnot kullanılmayacaktır. Dipnotlar sadece açıklama yapmak için kullanılacak ve 10 punto ile yazılacaktır.

- Metin içi atıflar şu şekilde yapılmalıdır:

Tek yazarlı eserler: (Akgündüz, 1997: 45) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akgündüz (1997: 45).....

İki yazarlı eserler: (Akdoğan ve Tekner, 2007: 175-182) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akdoğan ve Tekner (2007: 175-182)

Üç ve daha çok yazar: (Tortop vd, 1999: 22) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Tortop ve diğerleri (1999).....

Aynı yıl içinde birden çok eseri olan yazar: (İnan, 2007a: 42) ve (İnan, 2007b: 56)

Bir kuruma ait eser: (TÜİK, 2006)

İnternette yapılan alıntılarda: (Sayıştay Başkanlığı, 2009)

- Kaynakçada, sadece metin içinde atıf yapılan eserlere yer verilmelidir.
- Kaynaklar yazarların soyadına göre alfabetik olarak sıralanmalı ve aşağıdaki şekilde yazılmalıdır:

Kitap: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), eserin adı, çeviren varsa (çev. ad soyad), yayınlayan, yayın yeri.

Akgündüz, Ahmet (1997), Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi, Sayıştay Yayınları, Ankara.

Luecke, Richard (2008), Kriz Yönetimi, (çev. Önder Sarıkaya), İş Bankası Yayınları, İstanbul.

Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç (1999), Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara.

Kitaptaki Makale: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), "makalenin adı" eserin adı, derleyen adı soyadı (der.), yayınlayan, yayın yeri.

Dimitrow, Valeriy (2007), "Çevre Denetiminde Bulgaristan Sayıştayının Tecrübesi", Çevre Denetimi ve Sayıştaylar, Sayıştay Başkanlığı, Sayıştay 145. Yıl Yayınları, Ankara.

Dergi Makaleleri: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), "makalenin adı", derginin adı, cilt numarası, sayısı.

Feyzioğlu, Bedii (1997), "Sayıştay ve Saydamlık", Sayıştay Dergisi, Sayı 25 (Nisan-Haziran).

Kurum Yayınları: Kurum adı (yılı), eserin adı, yayınlayan, yayın yeri.

IFAC (2009), Handbook of International Standards on Auditing and Quality Control, International Federation of Accountants, New York.

İnternet: Yazarın soyadı, adı, yazar yok ise internet sitenin ait olduğu kurum (yılı), "eserin adı", <internet adresi>, (erişim tarihi).

Sayıştay Başkanlığı (2009), "2008 Yılı Hazine İşlemleri Raporu", <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor4.asp?id=82> (Erişim Tarihi: 18.11.2009).



T.C.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

Yayın İşleri Müdürlüğü
06520 Balgat / ANKARA

dergi@sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981