



ISSN: 1300 - 1981

SAYIŞTAY DERGİSİ

**Stratejik Planlamada Pilot Kuruluşların Stratejik Planlarının
Ölçülebilirliği**

•

**Türkiye’de Mevduatın Bir Finansal Servet Sahipliği Göstergesi
Olarak Kullanılması ve Ekonomik Büyüme ile İlişkisi**

•

**Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki
Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin
Rolü ve Önemi**

•

Mobbingin Kurumsal Etkileri ve Maliyeti

•

**Avrupa Birliği Ülkelerinde Savunma Harcamalarını Belirleyen
Ekonomik ve Sosyal Faktörler: Panel Veri Analizi**

•

VIII. EUROSAT-OLACEFS Ortak Konferansı

•

Sayıştay Kararları

**HAKEMLİ DERGİ
NİSAN - HAZİRAN 2015 / SAYI : 97**

SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300 -1981

Sahibi	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına Orhan YAŞA Başkan Yardımcısı
Genel Yayın Yönetmeni	: Necip TOSUN Uzman Denetçi Yayın Program Yöneticisi
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü	: Melek ŞANAL DEMİRKAN Başdenetçi
Yayın Kurulu	: Necip TOSUN Uzman Denetçi Ahmet Turan ADIYAMAN Uzman Denetçi Mehmet SEVEN Uzman Denetçi Dr. Selami ER Uzman Denetçi Osman MEŞE Uzman Denetçi Dr. Ahmet TANER Uzman Denetçi Melek ŞANAL DEMİRKAN Başdenetçi Berna ERKAN Başdenetçi Mehmet BALİOĞLU Başdenetçi
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Grafiker
Baskı	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Baskı Tarihi	: Mart 2016
Yayın Türü	: Yaygın Süreli Yayın
Yönetim ve Yazışma Adresi	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06520 Balgat/ANKARA
e-posta	: dergi@sayistay.gov.tr
İnternet Adresi	: http://dergi.sayistay.gov.tr/

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 Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.

Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığı'na aittir.

Dergide yazıların yayımlanmış olması yazara ait görüşlerin Sayıştayca paylaştığı 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	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU	Hacettepe Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Yıldırım Beyazıt 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. Coşkun ÇAKIR	İstanbul Şehir Üniversitesi
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR	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	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. M. Kamil MUTLUER	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN	Celal Bayar Üniversitesi
Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. M. Vedat PAZARLIOĞLU	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Münir ŞAKRAK	Marmara Üniversitesi

Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR
Prof. Dr. Erdal TERCAN
Prof. Dr. Metin TOPRAK
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN
Prof. Dr. Ali Murat VURAL
Prof. Dr. Azmi YALÇIN
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN
Prof. Dr. M. Akif ÖZER
Prof. Dr. Ali ÇELİKKAYA
Prof. Dr. Ali DANIŞMAN
Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ
Prof. Dr. Yasin SEZER
Prof. Dr. Binhan Elif YILMAZ
Prof. Dr. Şenol DURGUN
Prof. Dr. Hasan TUTAR
Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL
Prof. Dr. Önder KUTLU
Prof. Dr. Said KINGİR
Doç. Dr. Adnan AKIN
Doç. Dr. Erkan AYDIN
Doç. Dr. Asım BALCI
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL
Doç. Dr. Yusuf TEKİN
Doç. Dr. Murat YANIK
Dr. Ahmet ÖZDEMİR
Dr. Mehmet Ali ÖZYER
Dr. Zekeriya TÜYSÜZ
Dr. Levent MUTLU
Dr. Hacı Ömer KÖSE
Dr. Murat İNCE

Gazi Üniversitesi
Anayasa Mahkemesi
Türk Hava Kurumu Üniversitesi
Dokuz Eylül Üniversitesi
İstanbul Üniversitesi
Çukurova Üniversitesi
Kırıkkale Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Çukurova Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Gediz Üniversitesi
İstanbul Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Sakarya Üniversitesi
Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Necmettin Erbakan Üniversitesi
Bartın Üniversitesi
Kırıkkale Üniversitesi
Marmara Üniversitesi
Ankara Büyükşehir Belediyesi
Yurt Dışı Türkler ve Akraba Top. Bşk.
Milli Eğitim Bakanlığı
İstanbul Üniversitesi
Sayıştay Başkanlığı
Sayıştay Başkanlığı
Sayıştay Başkanlığı
Sayıştay Başkanlığı
Sayıştay Başkanlığı
Sayıştay Başkanlığı

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 97	NİSAN - HAZİRAN 2015

İÇİNDEKİLER

5 Stratejik Planlamada Pilot Kuruluşların Stratejik Planlarının Ölçülebilirliği

Fatih ŞAHİN

*Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ABD, Kamu Yönetimi
Doktora Programı Öğrencisi*

31 Türkiye’de Mevduatın Bir Finansal Servet Sahipliği Göstergesi Olarak Kullanılması ve Ekonomik Büyüme ile İlişkisi

Dr. Göksel TİRYAKİ

Bankalar Yeminli Başmurakıbı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

55 Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi

Seyit KOÇBERBER

Sayıştay Uzman Denetçisi

77 Mobbingin Kurumsal Etkileri ve Maliyeti

Mustafa KAYA

*Devlet Personel Uzmanı, Devlet Personel Başkanlığı, Mobbing Eğitim Yardım
Araştırma Derneği Genel Sekreteri*

89 Avrupa Birliği Ülkelerinde Savunma Harcamalarını Belirleyen Ekonomik ve Sosyal Faktörler: Panel Veri Analizi

Arş. Gör. Emin DEDEBEK

Namık Kemal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

Doç. Dr. Metin MERİÇ

Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

105 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

VIII. EUROSAT-OLACEFS Ortak Konferansı

111 SAYIŞTAY KARARLARI

Temyiz Kurulu Kararları

127 SAYIŞTAY DERĞİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri

Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

STRATEJİK PLANLAMADA PİLOT KURULUŞLARIN, STRATEJİK PLANLARININ ÖLÇÜLEBİLİRLİĞİ

Fatih ŞAHİN*

ÖZ

Çalışmanın temel amacı; Türk kamu yönetiminde uygulanmakta olan stratejik yönetim politikasının, stratejik planların ölçülebilirliği odağında incelenmesidir. Bu inceleme, stratejik planlamada pilot seçilen kamu kuruluşlarının, iki stratejik planlama dönemi itibarıyla, stratejik planlama deneyimleri üzerinden yapılacaktır. Çalışmanın ikincil bir amacı ise stratejik planlama uygulamasında, pilot kamu kuruluşları arasındaki iyi uygulama örneklerini ve bu uygulama örnekleri arasındaki temel farkları tespit etmektir. Stratejik yönetim anlayışının bir kamu politikası olarak ortaya konulması ve analiz edilmesi ile bu çalışma sonucunda elde edilecek bulguların, sonraki dönem stratejik planlama çalışmalarında kamu kurumlarına yol gösterici öneriler sunacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Stratejik yönetim, Stratejik planlama, Ölçülebilirlik.

MEASURABILITY OF THE STRATEGIC PLANS OF PILOT INSTITUTIONS IN STRATEGIC PLANNING

ABSTRACT

The main purpose of the study is to examine the measurability of the strategic plans of strategic management policy being implemented in Turkish public administration. Aforementioned examination will be conducted over the strategic planning experiences of selected pilot public institutions for two strategic planning periods. A secondary aim of the study is to identify the good practices among those pilot institutions and the main differences between these good practices in strategic planning implementation. By putting forward and analysing the strategic management approach as a public policy, the results obtained in this study will provide guiding suggestions to public institutions in the next period's strategic planning works.

Keywords: Strategic management, Strategic planning, Measurability.

GİRİŞ

Günümüz dünyasının kamu örgütleri için yürütmekle görevli ve yükümlü oldukları kamu hizmetlerini yerine getirirken topluma daha etkin ve verimli hizmet

* Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ABD, Kamu Yönetimi Doktora Programı Öğrencisi, hitafati@gmail.com

** Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama: Sekiz Pilot Kuruluşun 2003-2013 Uygulamalarının Analizi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2014 esas alınarak hazırlanmıştır.

edebilmelerini sağlayacak mekanizmaları geliştirmek temel bir amaç haline gelmiştir. Bu da ancak etkili bir vizyona, bu vizyona ulaşabilmek için iyi düşünülmüş amaçlarla, iddialı ama gerçekçi ve ölçülebilir hedeflere ve tüm bu unsurları bütünsel bir bakış açısıyla birleştiren stratejilere sahip olmakla mümkün olabilecektir.

Türk kamu yönetiminde stratejik planlamaya geçilmesi ile birlikte gerek kamu idarelerinin kendi içerisinde, gerekse toplumda, kamu idaresinin varlık sebebi, görev ve yükümlülükleri, sunmakla yükümlü olduğu kamu hizmetlerini hangi amaç ve hedefler doğrultusunda geliştirme isteğinde olduğu, fiziki kaynakları, personel ve bütçe kaynağı ile bu kaynakları etkin ve verimli bir şekilde kullanıp kullanmadığı gibi bir kamu idaresinin iç işleyişine ilişkin bilgilere kolayca ulaşma imkânı doğmuş ve bir farkındalık yaratılmıştır. Nihayetinde, yeni kamu yönetimi anlayışıyla ortaya çıkan ve Türk kamu yönetiminde önem kazanan şeffaflık, açıklık ve hesap verebilirlik ilkelerinin gereği kısmen yerine getirilmiştir.

Türk kamu yönetiminde son on yıllık dönem itibarıyla uygulanmakta olan stratejik yönetim politikasının temel uygulama aracı olarak stratejik planlar, ilgili mevzuat gereği tüm kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanması zorunlu dokümanlar olmuştur. Kamu kurum ve kuruluşlarının misyonunu, vizyonunu ve gelecekte ulaşmak istediği noktaya ulaşmasını sağlayacak amaç ve hedeflerini kapsayan stratejik planların, bütünsel bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde Türk kamu yönetimine yön veren önemli belgeler haline geldiği göz ardı edilemeyecektir.

2003 yılında kabul edilmiş olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9. maddesinde kamu idarelerinin; “kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları” öngörülmüştür. Böylece, 5018 sayılı Kanun’un kabulünden sonra, neredeyse tüm kamu kurum ve kuruluşları stratejik plan hazırlamakla yükümlü hale gelmişlerdir.

5018 sayılı Kanun’la birlikte, Türkiye’de kamu sektörünün neredeyse tamamını kapsayan bir stratejik yönetim politikası uygulanmaya başlamıştır. Bu çerçevede, öncelikle aşağıda sıralanmış olan kamu kurum ve kuruluşları stratejik plan hazırlamada pilot kuruluşlar olarak seçilmiş ve 2005 - 2006 yılları içerisinde stratejik planlarını hazırlamışlardır:

- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı)
- Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı (Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı)
- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
- Karayolları Genel Müdürlüğü

- Hacettepe Üniversitesi
- Denizli İl Özel İdaresi
- İller Bankası Genel Müdürlüğü (İller Bankası Anonim Şirketi)
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi

T. C. Kalkınma Bakanlığı (Eski adıyla Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı) ve T.C. Maliye Bakanlığı koordinasyonunda, yukarıda sıralanmış kamu kurumları tarafından kısa bir süre içerisinde hazırlanmış olan stratejik planların uygulanması sırasında büyük sorunlar yaşanmıştır. Stratejik planların hazırlanmasından sonra, bu planların yıllık uygulama planları niteliğinde olan “performans programlarının” da hazırlanması öngörülmüştür. Ancak kamu kurumları bu konulardaki tecrübesizliğin de etkisiyle performans programı-stratejik plan ilişkisini kurmakta zorlanmışlardır. Kamu kurum ve kuruluşlarının büyük bir kısmı için stratejik planlama uygulamasının beş yıllık ilk dönemi 2011 yılı sonunda sona ermiş ve ikinci beş yıllık dönem başlamıştır.

Stratejik planlamada pilot kuruluşlar olan; Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı), Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı (Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı), Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi, Karayolları Genel Müdürlüğü, İller Bankası Genel Müdürlüğü (İller Bankası Anonim Şirketi) ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanmış olan birinci ve ikinci dönem stratejik planlar, bu makale çerçevesinde yürütülecek olan araştırmanın kapsamını oluşturmaktadır.

Pilot kamu kurum ve kuruluşlarının, farklı türden kamu hizmeti görüyor olmaları, gerek idari teşkilat, gerekse personel açısından farklı büyüklüklere sahip olmaları ve stratejik planlamada tecrübeli olmaları, bu çalışma kapsamında araştırma konusu edilmeleri için yeterli temsil kabiliyetine sahip olduklarının düşünülmesinde etkili olmuştur.

Bu makalenin konusu; Türk kamu yönetiminde 2000’li yılların ilk yarısında etkisini göstermeye başlayan stratejik yönetim anlayışının ve bu anlayışın uygulama araçları olarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarında hayata geçirilen stratejik planların ne ölçüde başarılı uygulama araçları olduğunun tespit edilmesidir.

Makalenin konusunun stratejik planlamada pilot olan kuruluşlar ile sınırlandırılmasının nedeni, bu kuruluşların Türk kamu yönetiminde stratejik planlama uygulamaları ile tanışan ilk kamu kurum ve kuruluşları olmalarıdır. Söz konusu pilot kuruluşların tamamı tarafından, iki defa beşer yıllık dönemler itibarıyla stratejik planlar hazırlanmıştır.

Çalışmanın temel amacı; Türk Kamu Yönetiminde uygulanmakta olan stratejik yönetim politikasının, stratejik planların ölçülebilirliği odağında incelenmesidir.

Çalışmada; “Kamu kurumları tarafından hazırlanan stratejik planlarda yer alan hedefler ve göstergeler ölçülebilir midir?”, “Türkiye’de özellikle 2000’li yılların ilk yarısıyla birlikte etkisini göstermeye başlayan stratejik yönetim anlayışı, Türk kamu yönetiminde başarılı bir şekilde uygulanmakta mıdır?” ana soruları çerçevesinde, aşağıda sıralanmış olan yan sorulara da cevap aranmıştır:

- Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim anlayışına geçilmesi ihtiyacı neden hissedilmiştir?
- Stratejik planlama öncesi dönem ile stratejik planlama sonrası dönem arasındaki farklılıklar nelerdir ve söz konusu farklılıkların Türk kamu yönetimine kazandırdıkları nelerdir?
- Stratejik yönetim anlayışının Türk kamu yönetimindeki uygulama aracı olarak stratejik planlar ne ölçüde etkilidir?

Yukarıda sıralanmış olan temel sorular çerçevesinde pilot kamu kurum ve kuruluşlarının birinci ve ikinci dönem stratejik planları, iki ayrı beş yıllık stratejik planlama dönemi itibarıyla karşılaştırmalı bir içerik analizi yaklaşımıyla değerlendirilmiştir.

1. STRATEJİK PLANLAMA

Strateji sözcüğü kelime anlamıyla “sevk etme, yöneltme, gönderme, götürme ve gütme” demektir (Bayülken, 1999: 7). Etimolojik kökeni eski Yunanca’ya dayanmaktadır. Strateji, bu dilde strategos (general) anlamına gelmektedir (Garcia, 2012: 152). Askeri anlamda strateji kavramı, bir savaşın veya mücadelenin planlanmasını ve yönetilmesini kapsar ve bu da bir generalin görevidir (Steiss, 2003: 1). “Kimi yazarlar, strateji sözcüğünün etimolojik yönden Latince stratum (yol, çizgi) sözcüğünden türetildiğini ileri sürmektedirler. Strateji sözcüğünün lügat anlamı ise bir amaca ulaşmak için eylem birliği sağlama ve düzenleme sanatı olarak ifade edilebilir” (Söyler, 2007: 104). Belirli bir şekilde karar verme ve eylemde bulunma davranışını içinde barındıran strateji kavramını, basit anlamıyla bir sürecin iyi yönetimine ilişkin bütünsel bir yaklaşım olarak tanımlayabiliriz (Pitt ve Koufopoulos, 2012: 6).

Stratejik yönetim; “strateji” ve “yönetim” kavramlarının bütünleşmesiyle oluşmuş olan çağdaş bir yönetim tarzıdır (Aşgın, 2008: 9). Bryson’a göre “stratejik yönetim, bir organizasyonun ne yaptığını, varlık nedenini ve gelecekte ulaşmak istediği hedefleri ortaya koyan bir yönetim tekniğidir” (Bryson, 1988: 5). Stratejik yönetimin temel sorunu gelecekte ne yapılacağının belirlenmesinden ziyade bilinmeyen ve görünmeyen gelecekte istenilen sonuçlara ulaşmak için şimdi, bugün nelerin yapılacağının belirlenmesidir (Ar ve İskender, 2005: 13). Stratejik yönetim kavramı; kurumsal amaçlara ve hedeflere ulaşmak için stratejilerin geliştirilmesini

ve politikaların oluşturulmasını kapsar (Steiss, 2003: 1). Örgütün mevcut durumu ve gelecekte ulaşmayı arzu ettiği durum ile örgütün amacı stratejik yönetimin konusunu oluşturur.

Stratejik planlama; örgütün amaç ve hedeflerine ulaşmasını kolaylaştırmak, ürün ve hizmetlerinin geliştirilmesini sağlamak ve örgüte istikamet vermek üzere hayata geçirilecek uygulama politikaları ve örgütsel çabalardan oluşur (Steiss, 2003: 49).

Stratejik planlamada örgütün, öngörülmesi oldukça zor ve dinamik bir çevre içinde bulunduğu varsayılır. Stratejik planlamada asıl önemli olan sürekli değişen bir çevre içerisinde örgüt için en iyi kararları alabilmektir (Allison ve Kaye, 2005: 7). Stratejik planlamanın odak noktasını stratejik yönetim (örgütün amaç ve hedeflerine ulaşmasını sağlamak için stratejik düşünme ve stratejik kararlar alabilme işi) oluşturur. Stratejik planlar temel çerçeveyi çizen kilit (çekirdek) stratejileri içermelidir. Stratejik planlamanın odağında örgüt misyonunun gerçekleştirilmesi için yönetsel öncelikler çerçevesinde, kaynakların mümkün olan en iyi şekilde değerlendirilmesi düşüncesi vardır.

Başarılı bir stratejik planlama ile (Allison ve Kaye, 2005: 3);

- Örgütün varlık nedeninin ve temel değerlerinin çalışanlar tarafından özgürce tartışılabildiği bir platform yaratılır.
- Örgütün misyonu, vizyonu ve temel değerleri çalışanlar, üst yönetim ve hatta dış paydaşları tarafından anlaşılır hale gelir.
- Örgüt içi iletişim artar ve takım ruhu gelişir.
- Örgüt faaliyetleri amaç ve hedeflerle ilişkilendirilir.
- Başarıların ölçülebileceği ve sonuçların değerlendirilebileceği kilometre taşları oluşturulur.
- Örgütün dışarıya karşı daha etkin bir tanıtımı yapılmış olur.

2. PİLOT KURULUŞLARIN STRATEJİK PLANLARININ ÖLÇÜLEBİLİRLİĞİNİN ARAŞTIRILMASI

2.1. Araştırmanın Amacı

Araştırmanın amacı; Türk kamu yönetiminde uygulanmakta olan stratejik yönetim politikasının, bu politikanın en önemli uygulama aracı olan stratejik planlar üzerinden, stratejik planlamada pilot seçilmiş kamu idarelerinin iki dönemlik stratejik planlama deneyimi çerçevesinde detaylı bir şekilde analiz edilmesi ve etkililiğinin sorgulanarak geliştirilmesine hizmet edecek yönlerinin tespit edilmesidir. Bu

araştırma; pilot kamu kurum ve kuruluşlarının iki farklı beş yıllık stratejik planlama deneyimini kendi içinde ölçülebilirlik açısından karşılaştırması ve bahsi geçen kamu kuruluşlarının, ikinci dönemde ölçülebilir stratejik planlar hazırlamada ne durumda olduklarının tespit edilmesi açısından önem arz etmektedir. Araştırma kapsamında ölçülebilir stratejik planlar hazırlanmasına ilişkin olarak on yıllık bir periyodun analiz edilmesi, stratejik yönetim anlayışının Türk kamu yönetimindeki yerine ve geleceğine de ışık tutacaktır. Ayrıca araştırma sonuçları, kamu kurum ve kuruluşlarının ulaşmak istedikleri hedeflere daha emin adımlarla ilerlemelerinde kolaylık sağlayacak daha ölçülebilir stratejik planlar hazırlamalarına rehberlik edecektir.

2.2. Araştırmanın Kapsamı

Temmuz 2003 tarihli ve 2003/14 sayılı 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile stratejik planlamada tüm kamu kuruluşlarına rehberlik etmek üzere belirlenmiş ve aşağıda sıralanmış olan sekiz pilot kamu kuruluşu, araştırmanın kapsamını oluşturmaktadır:

- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı)
- Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı (Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı)
- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
- Karayolları Genel Müdürlüğü
- Hacettepe Üniversitesi
- Denizli İl Özel İdaresi
- İller Bankası Genel Müdürlüğü (İller Bankası Anonim Şirketi)
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi

Araştırma kapsamında yukarıda sayılmış olan kamu kurum ve kuruluşlarının seçilmiş olmasının en önemli nedeni bu kuruluşların, Türk kamu yönetiminde stratejik planlama uygulamaları ile tanışan ilk kamu kurum ve kuruluşları (pilot kuruluşlar) olmaları ve bu pilot kuruluşların tamamı tarafından, iki defa beşer yıllık dönemler itibarıyla stratejik plan hazırlanmış olmasıdır. Araştırmanın yapıldığı tarihte, iki farklı beşer yıllık stratejik planlama döneminde, stratejik plan hazırlamış olan başka kurum veya kuruluşunun bulunmaması, bu seçimin yapılmasında diğer bir etkidir. Bu kuruluşların, Yüksek Planlama Kurulu kararı ile stratejik planlamada pilot kuruluşlar olarak seçilmiş olması ile söz konusu kurum ve kuruluşların; bakanlık, başkanlık, genel müdürlük, üniversite, il özel idaresi ve belediye şeklinde olup Türk kamu yönetiminin geniş örgütlenme yelpazesinden farklı alanları temsil ediyor oluşu, araştırma kapsamında ele alınmalarında ayrıca önem arz etmektedir.

Araştırmada, 8 pilot kamu kuruluşunun birinci ve ikinci beş yıllık stratejik planlama dönemlerine ait toplam 15 adet stratejik planı ve bu planlarda öngörülüş

olan 192 stratejik amacı kapsamında 743 stratejik hedef ve 945 performans göstergesi ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir. Araştırmanın yapıldığı dönemde ikinci dönem stratejik planı yayımlanmamış olan İller Bankası A.Ş. yalnızca birinci dönem stratejik planı kapsamında değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Tablo 1: Araştırma Kapsamında İncelenen Pilot Kuruluş Stratejik Planları

Pilot Kuruluşlar	Birinci Dönem Stratejik Planı	İkinci Dönem Stratejik Planı
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	2012-2014	2013-2017
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	2007-2011	2012-2016
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	2005-2009	2010-2014
Karayolları Genel Müdürlüğü	2007-2011	2012-2016
Hacettepe Üniversitesi	2007-2011	2013-2017
Denizli İl Özel İdaresi	2006-2010	2010-2014
İller Bankası Anonim Şirketi	2006-2010	-
Kayseri Büyükşehir Belediyesi	2007-2011	2012-2016

2.3. Yöntem

Araştırma ile pilot kamu kuruluşları tarafından, birinci ve ikinci beş yıllık stratejik planlama dönemleri itibariyle, hazırlanmış olan stratejik planların “ölçülebilirliği” incelenmiştir. Her bir pilot kamu kuruluşunun birinci dönem ve ikinci dönem stratejik planlarının ölçülebilirlik değerleri kendi içlerinde karşılaştırmalı olarak analiz edilmiş ve stratejik planların ölçülebilirliğinin gelişip gelişmediği ya da ne ölçüde geliştiği değerlendirilmiştir.

Gerek 5018 sayılı Kanun’un ilgili hükümleri (örneğin madde 9) ve gerekse Kalkınma Bakanlığınca hazırlanmış olan Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunun, stratejik planların “ölçülebilir” olması gerektiğine ilişkin açık vurgusu, bu araştırmada ölçülebilirlik konusuna yoğunlaşılmasında etkili olmuştur.

Ölçülebilirliğe ilişkin tespitlerin yapılmasında kullanılan kriterlerin belirlenmesinde, Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu ile Karacan¹ tarafından “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması” başlıklı DPT uzmanlık tezi çalışmasında kullanılan kriterlerden faydalanılmış ve bu kapsamda stratejik planlar aşağıda sıralanmış olan başlıklar çerçevesinde incelenmiştir (Karacan, 2010: 166):

- Amaç, hedef ve gösterge sayılarındaki değişim,
- Hedeflerin niteliği ve ölçülebilirliği,
- Performans göstergelerinin niteliği ve ölçülebilirliği,
- Stratejik planların ölçülebilirliği.

1 Erhan KARACAN, Planlama Uzmanı, T.C. Kalkınma Bakanlığı

2.4. Amaç, Hedef ve Gösterge Sayılarındaki Değişim

Stratejik planlarda belirlenmiş olan stratejik amaç, stratejik hedef ve performans göstergesi sayılarındaki değişimin, planların ölçülebilirliğinden çok izlenebilirliği ile ilgili olduğu düşünüldüğünden planların ölçülebilirliğinin değerlendirilmesinde göz önüne alınmamıştır. Ancak, pilot kuruluşların birinci ve ikinci dönem stratejik planlarına ilişkin daha kapsamlı bir değerlendirme sunabilmek için amaç, hedef ve gösterge sayılarındaki değişimler incelenmiştir.

Amaç, hedef ve gösterge sayılarının fazla olması stratejik planın izlenmesini zorlaştırmakta, az olması ise kolaylaştırmaktadır. Amaç, hedef ve göstergelerin niceliğinden ziyade miktar, maliyet, kalite, zaman kriterleri açısından ifade edilmiş olması ise planın ölçülebilirliğini doğrudan etkilemektedir.

2.5. Hedeflerin Niteliği ve Ölçülebilirliği

Bu kapsamda ilk olarak, pilot kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan stratejik hedeflerinin Kalkınma Bakanlığı tarafından yayımlanan “Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu”nda belirtildiği şekilde gerçek anlamda hedef niteliği taşıyıp taşımadıkları, açık ve anlaşılabilir, iddialı ama gerçekçi, sonuç odaklı, zaman çerçevesi belli ve son olarak da ölçülebilir olup olmadıkları sorgulanmıştır.

Hedef ifadesinde; “miktar, maliyet, kalite, zaman” cinsinden ölçülebilir değerlere yer verilip verilmediği incelenmiştir. Hedef ifadesinde, “miktar, maliyet, kalite, zaman” cinsinden ölçülebilir değerlere yer verildiği tespit edilen ve sonuç odaklı olduğu düşünülen hedefler için “ölçülebilir”, ölçülebilir değerlere yer vermemiş olan ve çıktı odaklı olduğu düşünülen hedefler için “ölçülemez” değerlendirmesi yapılmıştır.

2.6. Performans Göstergelerinin Niteliği ve Ölçülebilirliği

Performans göstergelerine ilişkin değerlendirmelerin yapılmasında öncelikle performans göstergelerine stratejik planda yer verilip verilmediğine ve bu göstergelerin stratejik hedefi ölçmeye yeterli olup olmadığına bakılmıştır.

Performans göstergelerinin niteliğinin ve ölçülebilirliğinin belirlenmesinde ise Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzundan faydalanılmıştır. Bu kapsamda, öncelikle performans göstergelerinin Kılavuza uygun olarak ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, maliyet, kalite veya zaman cinsinden ifade edilip edilmediğine bakılmış ve miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden niceliksel olarak ifade edilmemiş, muğlak ve daha çok faaliyet niteliğinde olan göstergeler “ölçülemez” olarak sınıflandırılmıştır.

Miktar, maliyet, kalite veya zaman cinsinden ifade edilmiş olup ölçülebilir nitelikte olan göstergeler ise kılavuzda verilen sınıflandırmaya uygun olarak “girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite” göstergeleri şeklinde sınıflandırılmıştır (DPT, 2006:

36). Bu şekilde sınıflandırılan performans göstergelerinden, stratejik hedeflerin ölçülebilirliğine ilişkin olarak Tablo 2’de verilen kriterler üzerinden değerlendirme yapılmasında faydalanılmıştır. Buna göre; sadece “girdi, çıktı ve verimlilik” göstergesi kullanılan stratejik hedeflerin ölçülebilirliği beşli skalada %60-%79 arasında, “sonuç ve kalite” göstergelerinden en az birinin kullanıldığı stratejik hedeflerin ölçülebilirliği ise %80-%100 arasında değerlendirilmiştir.

Değerlendirmenin bu şekilde yapılmasında Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda “sonuç ve kalite” göstergelerine ayrı bir önem atfedilmiş olması etkili olmuştur. Kılavuza göre, sonuç ve kalite göstergeleri amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını veya bu amaç ve hedeflere ulaşmada ne derecede etkili olduğunu ortaya koymaları bakımından en önemli performans göstergeleridir (DPT, 2006: 37).

2.7. Stratejik Planların Ölçülebilirliği

Ölçülebilirliğin hesaplanmasında Karacan tarafından geliştirilen ve “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması” başlıklı DPT uzmanlık tezi çalışmasında kullanılan “ölçülebilirlik endeksi”nden faydalanılmıştır.

Stratejik planların ölçülebilirliğinin değerlendirilmesinde, “stratejik hedeflerin ölçülebilirliği” ile “performans göstergelerinin niteliği ve ölçülebilirliği” *birlikte* ele alınarak Tablo 2’de verilen kriterlerden yararlanılmıştır. Buna göre; “ölçülebilirlik; hedeflerin miktar-maliyet-kalite-zaman cinsinden ifade edilmesi, yeterli sayıda performans göstergesinin belirlenmesi ve göstergelerin de miktar-maliyet-kalite-zaman cinsinden ifade edilerek hedefin ölçülebilir kılınması çerçevesinde hesaplanmıştır” (Karacan, 2010: 167).

Stratejik planların ölçülebilirliğinin değerlendirilmesinde Karacan tarafından kullanılan dördümlü skaladan farklı olarak, beşli skala (%0-%19, %20-%59, %60-%79, %80-%100) kullanılmıştır. Endeks beşli skalada ilgili aralıklara düşen hedef sayılarının aralık üst değeriyle çarpılmasıyla elde edilen toplamın idarenin toplam hedef sayısına bölünmesi sonucu oluşturulmuştur (Karacan, 2010: 167).

Ölçülebilirliğe ilişkin kriterler ise yine Karacan tarafından geliştirilen ölçülebilirlik kriterlerinin, araştırmalar arası konu ve kapsam farklılığından ötürü, kısmen değiştirilmesiyle oluşturulmuştur.

Tablo 2: Stratejik Planların Ölçülebilirliğine İlişkin Değerlendirme Kriterleri

Ölçülebilirlik	Kriterler
%0-%19	Hedef ifadesi miktar, maliyet, kalite, zaman kriterleri açısından ölçülebilir olmayan muğlak bir ifadeyse ve performans göstergeleri stratejik planda belirlenmemişse,
%20-%39	Hedef ifadesi miktar, maliyet, kalite, zaman kriterleri açısından ölçülebilir olmayan muğlak bir ifadeyse, performans göstergeleri stratejik planda belirlenmişse,
%40-%59	Hedef ifadesi miktar, maliyet, kalite, zaman kriterleri açısından ölçülebilir bir ifadeyse ve performans göstergeleri stratejik planda belirlenmemişse,
%60-%79	Hedef ifadesi miktar, maliyet, kalite, zaman kriterleri açısından ölçülebilir bir ifadeyse, performans göstergeleri stratejik planda belirlenmişse ve hedefi ölçmek için orta derecede yeterliyse (ağırlıklı olarak girdi, çıktı ve verimlilik odaklıysa),
%80-%100	Hedef ifadesi miktar, maliyet, kalite, zaman kriterleri açısından ölçülebilir bir ifadeyse, performans göstergeleri stratejik planda belirlenmişse ve hedefi ölçmek için yeterliyse (ağırlıklı olarak sonuç ve kalite odaklıysa).

Kaynak: (Karacan, 2010: 168)'den değiştirilerek aktarılmıştır.

Dönemler itibariyle pilot kuruluşların stratejik planlarına ilişkin ortalama ölçülebilirlik değerleri hesaplanırken ise; "hedeflerin ölçülebilirliğinin etkisi" ile "performans göstergelerinin niteliklerinin ve ölçülebilirliklerinin etkisi", stratejik planlama dönemleri itibariyle ağırlıklandırılarak hesaplamaya dahil edilmiştir.

Hedeflerin ölçülebilirliğinin, stratejik planların ortalama ölçülebilirliğine etkisinin ağırlıklandırılmasında her bir pilot kuruluşun stratejik hedef sayılarının toplam stratejik hedef sayısı içerisindeki ağırlıkları, stratejik planlama dönemleri itibariyle tespit edilerek kullanılmıştır. Pilot kuruluşların, dönemler itibariyle tespit edilmiş olan hedef ağırlık değerleri Tablo 3'te verilmiştir.

Tablo 3: Pilot Kuruluşların, Dönemler İtibariyle Hedef Ağırlıkları

Pilot Kuruluşlar	Birinci Dönem		İkinci Dönem	
	Hedef Sayıları	Hedef Ağırlıkları	Hedef Sayıları	Hedef Ağırlıkları
GTHB	38	0,09	17	0,05
TÜİK	121	0,29	13	0,04
HSSGM	11	0,03	17	0,05
KGM	15	0,04	21	0,06
HÜ	52	0,13	73	0,22
DIÖİ	97	0,23	112	0,34
İl Bank	28	0,07	-	-
Kayseri B.B.	52	0,13	76	0,23
Toplam	414	1,00	329	1,00

Performans göstergelerinin niteliklerinin ve ölçülebilirliklerinin, stratejik planların ortalama ölçülebilirliğine etkisinin ağırlıklandırılmasında ise performans göstergelerinin türleri itibariyle bir ağırlıklandırma yapma yoluna gidilmiştir. Bu çerçevede, Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda “sonuç ve kalite” türünden göstergelere, “girdi, çıktı ve verimlilik” türünden olanlara kıyasla daha fazla önem atfedilmesinden ötürü bu göstergelerin ağırlıklandırmadaki payları daha yüksek olacak şekilde hesaplanmıştır. “Ölçülemez” nitelikte olan göstergelerin ağırlıkları ise 0 (sıfır) olarak hesaplanmıştır. Performans göstergesi türlerine göre belirlenmiş ağırlık değerleri Tablo 4’te verilmiştir.

Tablo 4: Performans Göstergesi Türlerine Göre Belirlenmiş Ağırlıklar

Gösterge Türleri	Ağırlıklar
Girdi	0,1
Çıktı	0,1
Verimlilik	0,1
Sonuç	0,35
Kalite	0,35
Ölçülemez	0
Toplam	1,00

ARAŞTIRMANIN SONUÇLARI

3.1. Amaç, Hedef ve Gösterge Sayılarındaki Değişime İlişkin Sonuçlar

Pilot kamu kuruluşlarının birinci ve ikinci dönem stratejik planlarında yer alan stratejik amaç, stratejik hedef ve performans göstergesi sayılarındaki değişime ilişkin tespitler Tablo 5’te sunulmuştur.

Tablo 5: Birinci ve İkinci Plan Dönemi İtibariyle Amaç, Hedef ve Gösterge Sayıları

Pilot Kuruluşlar	Birinci Dönem			İkinci Dönem		
	Amaç Sayısı	Hedef Sayısı	Göst. Sayısı	Amaç Sayısı	Hedef Sayısı	Göst. Sayısı
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	6	38	124	6	17	143
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	9	121	0	3	13	93
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	5	11	0	6	17	44
Karayolları Genel Müdürlüğü	5	15	0	5	21	104
Hacettepe Üniversitesi	7	52	104	11	73	107
Denizli İl Özel İdaresi	20	97	0	37	112	226
İller Bankası Anonim Şirketi	8	28	0	-	-	-
Kayseri Büyükşehir Belediyesi	21	52	0	43	76	0
Toplam	81	414	228	111	329	717

Tablo 5 değerlendirildiğinde, 8 pilot kamu kuruluşundan 7 tanesi (İller Bankası A.Ş'nin verileri hariç olmak üzere) tarafından hazırlanan stratejik planlarda yer alan; amaç sayısı 81'den 111'e çıkarak % 37 oranında artmış, hedef sayısı 414'ten 329'a düşerek %21 oranında azalmış, gösterge sayısı ise 228'den 717'ye çıkarak % 214 oranında artmıştır.

Pilot kuruluşların birinci ve ikinci dönem stratejik planlarındaki amaç, hedef ve gösterge sayılarının karşılaştırmalı olarak sunulduğu Tablo 5 incelendiğinde, birinci dönem stratejik planında performans göstergesi belirleyen GTHB ve HÜ olmak üzere yalnızca iki kuruluş olduğu görülecektir. Bu durum, pilot kuruluşların stratejik planlarını hazırlamada bir başvuru kaynağı ve rehber olarak kullandıkları Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunun 1. ve 2. versiyonları arasındaki yapısal farklılıkla açıklanabilir.

Nitekim “performans göstergeleri” konusu, Kılavuzun 1. sürümünde stratejik planın hazırlanmasına ilişkin olmayan ve stratejik plan hazırlandıktan sonraki aşamaların anlatıldığı “İzleme ve Değerlendirme” başlığı altında kapsanmışken; Kılavuzun 2. sürümünde ise stratejik planın hazırlanmasına ilişkin işlerin anlatıldığı “Geleceğe Bakış” başlığı altında kapsanmış ve Kılavuzun içinde sunulan örnek şablonlarda açık ve net olarak stratejik hedeflerle ilişkili olacak şekilde gösterilmiştir. Bu nedenle 2012-2014 yılları arasını kapsayan birinci dönem stratejik planı, Kılavuzun 2. sürümünün yayımlanmış olduğu dönemde (Haziran 2006 sonrası) hazırlanmış olan GTHB tarafından stratejik hedeflerle performans göstergeleri ilişkisi tam da Kılavuzun 2. sürümünde gösterildiği şekilde başarıyla kurulmuştur.

HÜ'nün birinci dönem stratejik planında ise performans göstergelerine “stratejik göstergeler” başlığı altında ve stratejik hedeflerle ilişki kurulmadan yer verildiği tespit edilmiştir. Bu durumda, HÜ'nün 2007-2011 yılları arasını kapsayan birinci dönem stratejik planının hazırlanmasında Kılavuzun 1. sürümünün kullanılmış

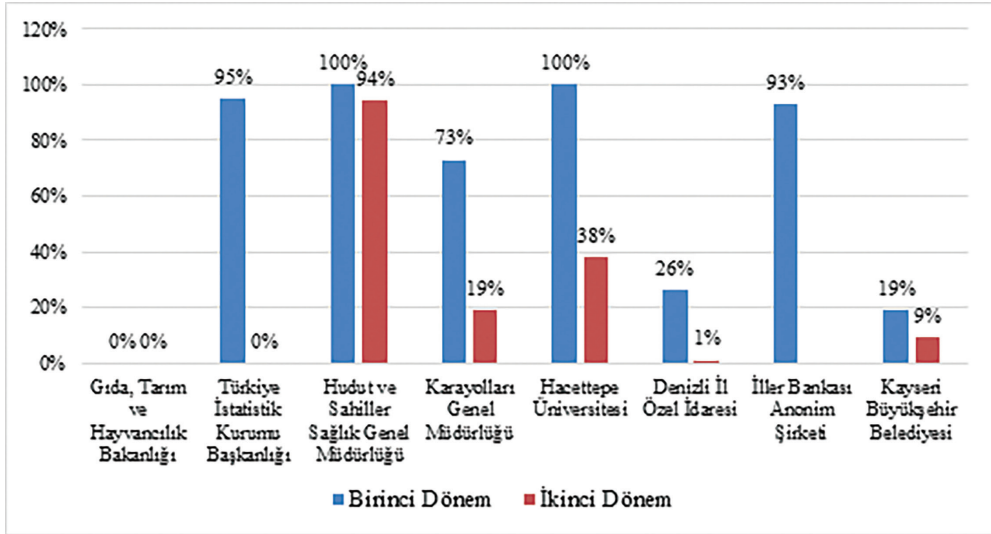
olduğu rahatlıkla söylenebilir. Bu durumda, birinci dönem stratejik planların hazırlanmasında Kılavuzun 1. sürümünün kullanıldığı GTHB dışındaki 7 pilot kuruluştan yalnızca HÜ'nün birinci dönem stratejik planında performans göstergelerine yer verildiği ortaya çıkmaktadır. Kılavuzun 1. sürümünün kullanılmış olması HÜ'nün birinci dönem stratejik planında stratejik hedeflerle performans göstergelerinin ilişkili olacak şekilde belirlenmemiş olması durumunu da açıklamaktadır. Çünkü Kılavuzun 2. sürümünde stratejik hedeflerin performans göstergeleri ile ilişkili olacak şekilde hazırlanması gerektiği şüpheye yer bırakmayacak açıklikta gösterilmiştir.

Kılavuzun 2. sürümünde olduğu şekilde, stratejik hedeflerle ilişkili olacak şekilde belirlenmiş olan performans göstergelerinin, stratejik planların ölçülebilirliğine katkısı yadsınamaz büyüklüktedir. Bu anlamda, stratejik planlama uygulamalarında yol göstericilik ve rehberlik görevi üstlenmiş kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan ve kılavuz niteliğinde olan dokümanların, kamu idareleri tarafından etkili stratejik planlar hazırlanmasında ne kadar önemli olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Tablo 5 incelendiğinde, toplam stratejik hedef sayılarında meydana gelen azalmanın (85 adet) ise stratejik planın izlenebilirliğinin kolaylaştırılmasına yönelik bir çabanın sonucu olduğu söylenebilir.

3.2. Hedeflerin Niteliğine ve Ölçülebilirliğine İlişkin Sonuçlar

Pilot kamu kuruluşlarının stratejik planlama uygulamalarının başarısına ilişkin en önemli ölçüt stratejik hedeflerin ölçülebilir olmasıdır. Hedefler, stratejik plan ile ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların belirli bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir (DPT, 2006: 34). Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerektiği Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda özellikle vurgulanmıştır.

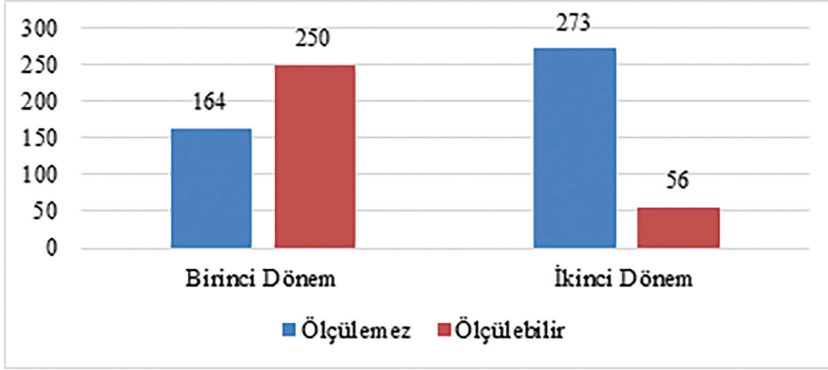
Pilot kamu kuruluşlarının birinci ve ikinci dönem stratejik planlarında yer alan stratejik hedef ifadelerinde; “miktar, maliyet, kalite, zaman” cinsinden ölçülebilir değerlere yer verilip verilmediği incelenmiş ve bu kapsamda hedefler “ölçülebilir” ve “ölçülemez” şeklinde sınıflandırılmıştır.

Grafik 1: 1. ve 2. Dönem Stratejik Planlarında Belirlenmiş Ölçülebilir Hedeflerin Oranı

Grafik 1’de görüleceği üzere; İller Bankası Anonim Şirketi’nin birinci dönem stratejik planında yer alan hedeflerin %93’ü miktar, maliyet, kalite ve zaman açısından ölçülebilir ifadeler olarak değerlendirilmiştir. Bu durum, İller Bankası Anonim Şirketi’ne ait Tablo 5’te görülen 28 hedeften 26 tanesinde (%93’ünde) “miktar, maliyet, kalite ve zaman” açısından ölçülebilir değer içeren en az bir ifadeye yer verildiği anlamına gelmektedir. Örnek olarak; İller Bankası Anonim Şirketi stratejik planında yer alan stratejik hedeflerden biri incelenebilir: “Hedef 1.4: 2010 yılı sonuna kadar, yerel yönetimlerin, yapılan anketle % 40 olarak belirlenen hizmet memnuniyetinin % 80’e çıkartılması sağlanacaktır”. Söz konusu stratejik hedefte yer alan altı çizili kısımlar sayesinde bu hedefte “zaman ve miktar” açısından ölçülebilir üç adet ifadeye yer verilmiş olmaktadır. Ancak aynı hedef; “Yerel yönetimlerin, hizmet memnuniyeti artırılabilecektir” şeklinde ifade edilmiş olsaydı, “miktar, maliyet, kalite ve zaman” cinsinden hiçbir ölçülebilir ifadeye yer verilmemiş olacağından bu hedef, “ölçülemez” olarak nitelendirilecekti. Kuruluşun ikinci dönem stratejik planına erişilemediğinden, ikinci dönem stratejik planında yer alan hedeflere ilişkin değerlendirme yapılamamıştır.

Ölçülemez şekilde ifade edilen hedeflerin ise kurum ve kuruluşları «mevcut hangi noktadan, gelecekteki hangi noktaya» taşıyacağı konusunda belirsizlik olacaktır. Yine ölçülemez şekilde ifade edilen hedefler “miktar, maliyet, kalite ve zaman” açısından herhangi bir taahhüt ifadesi de içermediklerinden, geleceğe dönük olarak kurum ve kuruluşları zorlayıcı ve bağlayıcı olamayacaktır. Bu durumda, ölçülemez hedef ve gösterge sayılarının fazla olduğu stratejik planlar esasında içi boş kağıt yığınlarından ibaret olacaktır.

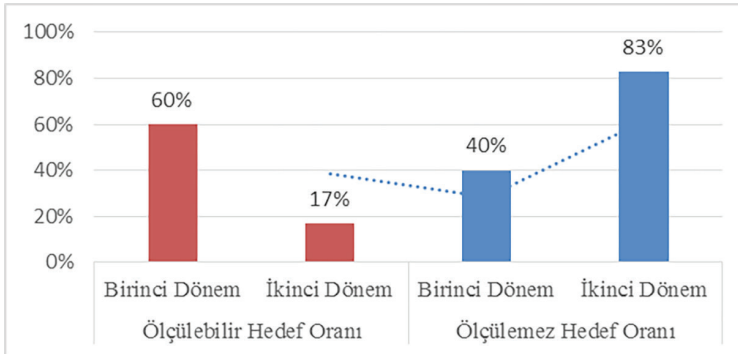
Grafik 2: Toplam Ölçülebilir Hedeflerin Birinci ve İkinci Dönem İtibariyle Dağılımı



Pilot kamu kuruluşlarının her iki stratejik plan döneminde belirlemiş oldukları hedeflerin tamamı birlikte değerlendirildiğinde (Grafik 2);

- Birinci plan döneminde belirlenmiş olan toplam 414 stratejik hedeften 250 tanesinin (%60) ölçülebilir, 164 tanesinin (%40) ise kılavuzda belirtildiği şekilde miktar, maliyet, kalite ve zaman unsurları açısından ölçülemez oldukları tespit edilmiştir.
- İkinci plan döneminde, İller Bankası A.Ş. hariç olmak üzere 7 pilot kuruluşun toplam 329 stratejik hedefinden 56 tanesinin (%17) ölçülebilir, 273 tanesinin (%83) ise kılavuzda belirtildiği şekilde miktar, maliyet, kalite ve zaman unsurları açısından ölçülemez oldukları tespit edilmiştir.

Grafik 3: Birinci ve İkinci Dönem İtibariyle Toplam Ölçülebilirliğin Karşılaştırılması



Grafik 3 incelendiğinde, pilot kuruluşlar tarafından birinci ve ikinci dönem itibariyle hazırlanan stratejik planlarda belirlenmiş olan ve miktar, maliyet, kalite,

zaman cinsinden ölçülebilir olan stratejik hedeflerin %43 oranında bariz bir şekilde azaldığı, ölçülemeyen stratejik hedeflerin ise yine %43 oranında bariz bir şekilde arttığı görülmektedir.

Stratejik hedeflerin ölçülebilirliğinin azalma eğiliminde olması, pilot kuruluşların ikinci stratejik planlama döneminde, birinci stratejik planlama dönemine kıyasla stratejik hedeflerini miktar, maliyet, kalite, zaman cinsinden ölçülemeyecek şekilde daha muğlak ifade ettikleri anlamına gelmektedir.

Stratejik hedeflerin, muğlaklığa yer bırakmayacak şekilde açık ve ölçülebilir şekilde ifade edilmesi bir kuruluşu, stratejik hedefin ifade ediliş şekline göre; miktar, maliyet, kalite, zaman, vb. açılardan aslında bir taahhüt altına sokmaktadır. Üstelik stratejik planlar kamu kuruluşlarının internet sitelerinde yayımlanmak zorunda olduğundan bu taahhüt bir nevi kamuoyuna da duyurulmuş olmaktadır. Bu durum, birinci stratejik planlama döneminde bahsi geçen deneyimi yaşamış olan pilot kamu kuruluşlarının, ikinci stratejik planlama döneminde hedef ifadelerini daha muğlak yazma eğilimine girmiş olmalarını açıklayıcı bir gerekçe olabilir.

Pilot kuruluşların birinci ve ikinci dönem *stratejik planlarının* ölçülebilirliğinin değerlendirildiği bu araştırmada, *stratejik hedeflerin* ölçülebilirliği, bileşenlerden yalnızca önemli bir tanesidir. Stratejik planlarının ölçülebilirliğinin değerlendirilmesine ilişkin diğer bileşen ise bir sonraki kısımda bahsedilecek olan, performans göstergelerinin niteliği ve ölçülebilirliğidir. Ancak, stratejik hedeflerin ölçülebilirliğinin dönemler itibarıyla düşme eğiliminde olmasının, stratejik planların ölçülebilirliğini oldukça olumsuz bir şekilde etkileyeceği göz ardı edilmemelidir.

Birinci ve ikinci stratejik planlama dönemlerinde belirlenmiş olan ölçülebilir ve ölçülemez stratejik hedeflerin pilot kamu kuruluşları itibarıyla detaylı dağılımları, Tablo 6 ve Tablo 7’de görülebilir.

Tablo 6: Birinci Planlama Dönemindeki Ölçülebilir Hedef Sayılarının Pilot Kuruluşlar İtibarıyla Dağılımı

Pilot Kamu Kuruluşları	Ölçülebilir	Ölçülemez
Kayseri Büyükşehir Belediyesi	10	42
İller Bankası Anonim Şirketi	26	2
Denizli İl Özel İdaresi	25	72
Hacettepe Üniversitesi	52	0
Karayolları Genel Müdürlüğü	11	4
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	11	0
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	115	6
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	0	38

Tablo 7: İkinci Planlama Dönemindeki Ölçülebilir Hedef Sayılarının Pilot Kuruluşlar İtibariyle Dağılımı

Pilot Kamu Kuruluşları	Ölçülebilir	Ölçülemez
Kayseri Büyükşehir Belediyesi	7	69
İller Bankası Anonim Şirketi	-	-
Denizli İl Özel İdaresi	1	111
Hacettepe Üniversitesi	28	45
Karayolları Genel Müdürlüğü	4	17
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	16	1
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	0	13
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	0	17

Performans Göstergelerinin Niteliğine ve Ölçülebilirliğine İlişkin Sonuçlar

Pilot kamu kuruluşlarının birinci dönem stratejik planlarında yer alan 228 ve ikinci dönem stratejik planlarında yer alan 717 gösterge olmak üzere, toplam 945 performans göstergesi detaylı olarak incelenmiş ve bu incelemeye ilişkin sonuçlar özet olarak Tablo 8’de verilmiştir.

Performans göstergeleri nitelik, nicelik ve ölçülebilirlik açısından pilot kuruluşların birinci ve ikinci dönem stratejik planları üzerinden karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir.

Tablo 8: Birinci ve İkinci Dönem İtibariyle Türlerine Göre Performans Göstergesi Sayıları

Pilot Kuruluşlar	Birinci Dönem						İkinci Dönem					
	G	Ç	V	S	K	Ö	G	Ç	V	S	K	Ö
GTHB	16	92	3	11	2	0	67	50	1	24	1	0
TÜİK	0	0	0	0	0	0	20	35	0	18	6	14
HSSGM	0	0	0	0	0	0	6	16	0	10	12	0
KGM	0	0	0	0	0	0	30	33	7	19	15	0
HÜ	22	69	3	4	6	0	3	88	1	6	9	0
DiÖİ	0	0	0	0	0	0	8	213	2	2	1	0
İl Bank	0	0	0	0	0	0	D	D	D	D	D	D
Kayseri B.B.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toplam	38	161	6	15	8	0	134	435	11	79	44	14
G: Girdi, Ç: Çıktı, V: Verimlilik, S: Sonuç, K: Kalite, Ö: Ölçülemez, D: Değerlendirilemedi												

Tablo 8 incelendiğinde incelenen tüm performans göstergelerinden yalnızca 14 tanesinin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifadeler içermediğinden ölçülemez olarak sınıflandırıldığı görülecektir. Örneğin TÜİK stratejik planında yer

alan; “Kurumsal veri kalite dokümanının hazırlanması “şeklinde ifade edilmiş olan bu performans göstergesinde “miktar, maliyet, kalite ve zaman” cinsinden ölçülebilir herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir. Bu performans göstergesi en azından zaman cinsinden ölçülebilir bir ifadeye yer vererek; “Kurumsal veri kalite dokümanı 2016 yılı sonuna kadar hazırlanacaktır” şeklinde ifade edilmiş olsaydı, ölçülebilir olarak değerlendirilecekti.

Ölçülemez olarak sınıflandırılan 14 performans göstergesi haricinde kalan 931 adet performans göstergesi ölçülebilir olarak değerlendirilmiş ve kılavuzda sunulan gösterge türlerine göre sınıflandırılmıştır. Kılavuza göre (DPT, 2006: 36-38);

- Girdi göstergeleri, ölçmeye esas olan başlangıç durumunu yansıtır (örneğin; arazi ve laboratuarlara alınan cihaz sayısı).
- Çıktı göstergeleri, üretilen ürün ve hizmetin miktarına ilişkin bilgi verirler (örneğin; kontrolü yapılan kavşak proje sayısı).
- Verimlilik göstergeleri, birim çıktı başına girdi veya maliyeti gösterirler (örneğin; projelere ayrılan kaynağın ne kadarının harcandığını gösteren, parasal gerçekleşme oranı (%)).
- Sonuç göstergeleri, elde edilen çıktıların, amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde nasıl ve ne ölçüde başarılı olduklarını gösterirler (örneğin; yayımlama takvimine uygun yayımlanma oranı (dakiklik)).
- Kalite göstergeleri, mal veya hizmetlerden yararlananların veya ilgililerin beklentilerinin karşılanmasında ulaşılan düzeydir (örneğin; seyahat sağlığı hizmetinden memnuniyet oranı).

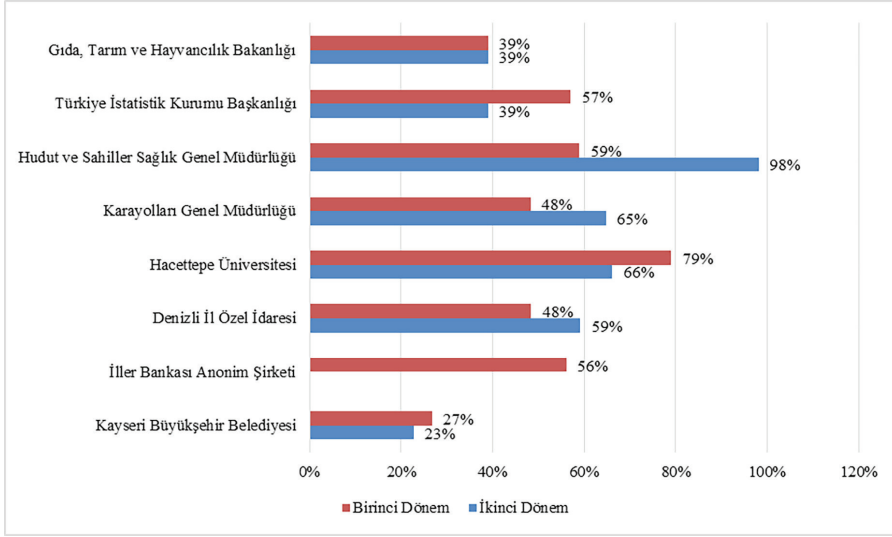
Buna göre her iki stratejik planlama döneminde toplam; 172 adet girdi, 596 adet çıktı, 17 adet verimlilik, 94 adet sonuç ve 52 adet kalite göstergesi olduğu tespit edilmiştir.

3.4. Stratejik Planların Ölçülebilirliğine İlişkin Sonuçlar

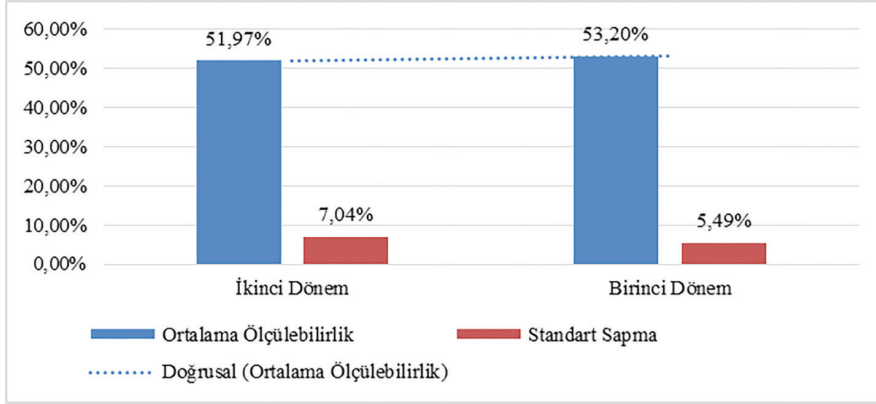
Stratejik planların ölçülebilirliği; pilot kamu kuruluşlarının stratejik planlarında belirlenmiş olan stratejik hedeflerin ve performans göstergelerinin ölçülebilirliklerinin birlikte değerlendirilmesi olarak ifade edilebilir.

Buna göre, Tablo 2’de verilen ölçülebilirlik kriterleri çerçevesinde pilot kamu kuruluşlarının birinci ve ikinci dönem stratejik planlarında yer alan stratejik hedefler ve performans göstergeleri beşli skalada birlikte incelenerek gruplandırılmış ve Karacan tarafından geliştirilmiş olan ölçülebilirlik endeksi kapsamında değerlendirilerek stratejik planların ölçülebilirliği birinci ve ikinci plan dönemleri itibarıyla hesaplanmıştır.

Grafik 4: Kuruluşların Stratejik Planlarının Dönemler İtibariyle Ölçülebilirliği



Grafik 5: Dönemler İtibariyle Ortalama Ölçülebilirlik ve Standart Sapma



Birinci ve ikinci stratejik planlama dönemleri itibariyle pilot kuruluşların stratejik planlarının ortalama ölçülebilirlik değerlerinin sunulduğu Grafik 5 kapsamında, Grafik 4 incelendiğinde;

- Sekiz pilot kuruluştan dördünün, birinci dönem ağırlıklı ortalama ölçülebilirlik değeri olan %51,97 oranının üzerinde olduğu,
- Yedi pilot kuruluştan dördünün, ikinci dönem ağırlıklı ortalama ölçülebilirlik değeri olan %53,2 oranının üzerinde olduğu görülmektedir.

Pilot kuruluşların birinci ve ikinci dönem stratejik planlarının dönemler itibariyle ağırlıklı ortalama ölçülebilirlik oranında yalnızca %1,23 oranında gelişme olduğu görülmektedir. Bu anlamda, daha ölçülebilir stratejik planlar hazırlama konusunda gelişim gösteren pilot kuruluşlar aşağıda sıralanmıştır:

- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
- Karayolları Genel Müdürlüğü
- Denizli İl Özel İdaresi

Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'nün ikinci dönem stratejik planının ölçülebilirliğinin %98 oranında görece yüksek çıkmasının sebebi hem stratejik hedeflerinin tamamının ölçülebilir şekilde ifade edilmiş olmasından hem de performans göstergelerinin tamamının ölçülebilir olmasından kaynaklanmıştır. Bu oranın yüksek çıkmasında, performans göstergelerinin çoğunluğunun sonuç ve kalite türünde belirlenmiş olması da ayrıca etkili olmuştur.

Birinci stratejik planlama dönemine kıyasla ikinci stratejik planlama döneminde stratejik *hedeflerin* ölçülebilirliği %43 oranında azaldığı halde stratejik *planların* ölçülebilirliğinin %1,23 artış göstermesinin temel sebepleri aşağıda sıralanmıştır;

- Öncelikle, birinci stratejik planlama döneminde pilot kuruluşlardan yalnızca iki tanesi stratejik planında performans göstergesi belirlemişken, ikinci stratejik planlama döneminde sekiz pilot kuruluştan yedi tanesi stratejik planında performans göstergesi belirlemiştir (İller Bankası A.Ş'nin ikinci dönem stratejik planına erişilemediğinden, değerlendirmeye katılmamıştır). Dolayısıyla, sekiz pilot kuruluştan altı tanesine ait stratejik planların ölçülebilirliği, beşli skalada %40-59 aralığından daha üst bir aralıkta değerlendirilememiştir. Bu durum, birinci dönem stratejik planların ölçülebilirlik değerlerini olumsuz etkilemiştir

- İkinci stratejik planlama döneminde stratejik hedeflerin ölçülebilirliğinin %43 oranında azalmasıyla birlikte stratejik hedef sayılarının da daha az olması ikinci dönem stratejik planların ölçülebilirlik değerini olumlu etkilemiştir.

- Son olarak, ikinci stratejik planlama döneminde sekiz pilot kuruluştan yedi tanesinin stratejik planında performans göstergesi belirlenmiş olması ve bu performans göstergelerinin arasında 123 adet “sonuç” ve “kalite” türünden performans göstergesine yer verilmiş olması, yedi pilot kuruluştan dört tanesine ait stratejik planların ölçülebilirliğinin kısmen %60-79 ve %80-100 aralıklarında değerlendirilmesini sağlayarak stratejik planların ölçülebilirlik değerini olumlu etkilemiştir. Birinci stratejik planlama döneminde, stratejik planında performans göstergesi belirlenmiş olan yalnızca iki kuruluş bulunmakla birlikte ve bu performans göstergeleri arasında yalnızca 23 adet “sonuç” ve “kalite” türünden performans göstergesine yer verilmiştir.

Pilot kuruluşların birinci ve ikinci dönem stratejik planlarının dönemler itibariyle karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesine ilişkin özet sonuçlar, dört ana inceleme başlığı altında Tablo 9’da verilmiştir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yeni kamu yönetimi anlayışının getirilerinden biri olan stratejik yönetim anlayışı, özellikle 2000’li yılların ortalarından itibaren Türk kamu yönetiminde kendine yer edinmiştir. Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımının amaçlandığı stratejik yönetim anlayışının doğal bir sonucu olarak amaç, hedef ve sonuç odaklılık, ölçülebilirlik, hesap verebilirlik ve şeffaflık son dönemde Türk kamu yönetiminin en çok üzerine yoğunlaştığı konular haline gelmiştir. Türk kamu yönetiminde yaşanan bu gelişmelerin sonucunda 2003 yılında kabul edilmiş olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerinin stratejik planlar hazırlamaları hükme bağlanmış ve stratejik yönetim anlayışına geçilmiştir.

5018 sayılı Kanun’la birlikte gelen stratejik yönetim anlayışı kapsamında tüm kamu idareleri misyonlarını, vizyonlarını, temel değerlerini ve yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetleri çerçevesinde gelecekte ulaşmayı arzu ettikleri yere ulaşabilmek için kurumsal amaçlarını, bu amaçları gerçekleştirmelerini sağlayacak somut ve ölçülebilir hedeflerini ve bu hedeflerin başarısını izlemeye yönelik performans ölçümü kriterlerini belirledikleri stratejik planlar hazırlamakla görevli kılınmışlardır.

Gerek 5018 sayılı Kanun gerekse diğer ilgili mevzuat ve kılavuzlar çevresinde ve T.C. Kalkınma Bakanlığı ile T.C. Maliye Bakanlığı rehberliğinde tüm kamu idareleri beşer yıllık planlama dönemleri itibariyle stratejik planlarını hazırlamışlardır. Günümüz itibariyle pek çok kamu kurum ve kuruluşu birinci beş stratejik planlama dönemlerini tamamlamış ve ikinci beş yıllık stratejik planlama dönemlerine geçiş yapmıştır.

Sonuç odaklılık ve ölçülebilirlik, başarılı stratejik planların temel özelliklerindendir. Sonuç odaklı olmayan ve ölçülemeyen unsurlardan oluşan stratejik planlar başarısız olmaya mahkumdurlar.

Türkiye’de kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik planların ölçülebilirliğinin, stratejik planlamada pilot seçilen kamu idarelerinin iki dönemlik stratejik planlama deneyimleri üzerinden, araştırıldığı bu çalışmada söz konusu idarelerin strateji planlama konusunda gösterdikleri gelişim sorgulanmıştır.

Araştırma sonuçlarına göre pilot kamu idarelerinin amaç ve hedeflerine ulaşmalarını sağlayacak stratejik planlar hazırlama konusunda ortalama olarak ancak %1,23 oranında gelişme gösterebildikleri görülmüştür. Bazı kamu idarelerinin ikinci

stratejik planlama dönemlerinde daha ölçülebilir stratejik planlar hazırladıkları ve bu anlamda stratejik planlamayı etkili bir yönetim aracı olarak kullandıkları, bazılarının ise ilk döneme kıyasla ölçülebilirliği daha düşük stratejik planlar hazırladıkları tespit edilmiştir. Bu sonuçlar stratejik planlamanın, amaç ve hedeflerine ulaşma ve öngördükleri vizyonları gerçekleştirme anlamında, kamu idareleri tarafından etkili bir yönetim aracı olarak kullanılmadığının açık bir göstergesidir. Sonuç odaklı olmayan ve ölçülemeyen stratejik planlar, etkili bir yönetim aracı olmaktan ziyade mevzuattan kaynaklanan yükümlülükler gereği hazırlanan ve kamu idaresini tanıtan dokümanlar olmaktan öteye gidemeyeceklerdir.

Türkiye’de son on yıllık dönemde kendine yer edinmeye başlamış olan stratejik yönetim anlayışının Türk kamu yönetiminin gelişimine gerçekten katkı sağlayabilmesi için stratejik yönetimin uygulama aracı olan ve kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik planların sonuç odaklılığını ve ölçülebilirliğini yükselterek etkililiğini artıracak mekanizmaların oluşturulmasına ihtiyaç vardır.

Söz konusu mekanizmalardan öncelikli olan bir tanesi; Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda belirtildiği gibi “miktar, maliyet, kalite veya zaman” açısından ölçülebilir olan stratejik hedeflerin ve performans göstergelerinin oluşturulmasını sağlayacak olan “standardize edilmiş ölçülebilirlik kriterlerinin” oluşturulması ve bu kapsamda Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunun revize edilmesidir. Bu kriterlerin, stratejik planlamada kamu idareleri için kılavuzluk görevini yürütmekte olan T.C. Kalkınma Bakanlığı tarafından oluşturulmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Hali hazırda, kamu idareleri tarafından hazırlanmış olan tüm stratejik planların ölçülebilirlik açısından değerlendirilmesi ve ölçülebilirliği belirli bir seviyenin altında olan stratejik planların belirlenmesi bu önerinin doğal bir sonucu olacaktır.

Standardize edilmiş ölçülebilirlik kriterlerinin gelecekte hazırlanacak olan stratejik planlara uygulanabilmesi için yukarıdaki öneriyi tamamlayıcı olacak nitelikte ikinci bir öneri ise; kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan dokümanlar üzerinden yürütülen stratejik planlama işinin, günümüzün çağdaş bilişim teknolojilerinden faydalanılarak tüm kamu idarelerini kapsayacak bir sistematiğe ve sorgulanabilir yapıda otomasyona geçirilmesi olacaktır.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olan kamu idarelerinin tamamının stratejik amaçlarının, stratejik hedeflerinin, performans göstergelerinin ve hatta daha alt detayda performans programlarında yer alan performans hedefleri, performans göstergeleri ile faaliyet ve projelerinin standardize edilmiş ölçülebilirlik kriterleri çerçevesinde gelişmiş bir veri tabanına girişinin sağlanması, burada tutulması ve takip edilmesi, ölçülebilirliği ve dolayısıyla etkililiği düşük olan stratejik planların hazırlanmasını ve uygulanmaya çalışılmasını önleyecektir.

T.C. Maliye Bakanlığı tarafından “stratejik plan-performans programı-bütçe” ilişkisini kurmak ve kamu idarelerinin bütçe süreçlerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla 2005 yılında uygulamaya konulmuş olan ve hali hazırda stratejik plan hazırlamakla yükümlü olan tüm kamu kurum ve kuruluşları tarafından kullanılan “E-Bütçe” uygulamasıyla, bu kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programı bilgilerinin tamamı sorgulanabilir yapıda tutulmaktadır.

Ancak E-Bütçe uygulamasında, kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik planlarda belirlenmiş olan stratejik hedefler ile performans göstergelerinin, Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda belirtildiği gibi “miktar, maliyet, kalite veya zaman” açısından uygun olup olmadığına ilişkin herhangi bir kontrol bulunmamaktadır. Dolayısıyla, kılavuza uygun olacak şekilde stratejik hedefler ve performans göstergeleri için belirlenmesi önerilen standardize edilmiş ölçülebilirlik kriterlerinin E-Bütçe sistemine entegre edilmesi ve stratejik plan hazırlama aşamasında bu sistem üzerinden stratejik planların ölçülebilirliğinin kontrol edilmesi ile bu kontrol sağlanabilir. Böylelikle, E-Bütçe uygulamasına benzer ikinci bir uygulama geliştirilmesinin getireceği zaman ve para kaybının önüne geçilebileceği gibi aynı iş için ikinci bir uygulama geliştirilmesine gerek kalmayacağından çift başlılığın oluşması da önlenmiş olacaktır.

E-Bütçe sisteminin, yukarıda önerildiği gibi standardize edilmiş ölçülebilirlik kriterleri ile desteklenmesi halinde, stratejik yönetim konusunda kılavuzluk yapan T.C. Kalkınma Bakanlığı ile T.C. Maliye Bakanlığı tarafından ortak bir şekilde işletilmesi ve kontrol edilmesi uygun olacaktır.

Böylece, T.C. Maliye Bakanlığı tarafından işin bütçe ayağı kontrol edilirken, T.C. Kalkınma Bakanlığı tarafından ise stratejik hedeflerin ve performans göstergelerinin kılavuza uygunluğu değerlendirilecek ve ölçülebilirliği yeterli bulunan stratejik planlara bütçelendirilmeye uygunluk onayı verilebilecektir.

E-bütçe uygulamasının, önerilen şekilde geliştirilmesi ve bu çerçevede adının da “Stratejik Yönetim Sistemi” olarak değiştirilmesi uygun olacaktır. Stratejik Yönetim Sistemi ile özellikle T.C. Kalkınma Bakanlığı, stratejik planlama konusunda kendisine verilmiş olan kılavuzluk görevini çok daha hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirme imkânına sahip olabilecek, T.C. Maliye Bakanlığı ise performans esaslı bütçeleme işlerinin koordinasyonunu mevcut haliyle devam ettirebilecektir. Ayrıca, böyle bir sistem üzerinden kurumların stratejik planlama aktiviteleriyle ilgili çok çeşitli raporlar üretilerek stratejik planlama uygulamalarının gidişatına yön vermek kolaylaşacaktır.

Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim uygulamalarının dış denetimi ile görevli ve yetkili kılınmış olan T.C. Sayıştay Başkanlığı da yukarıda geliştirilmesi önerilen “Stratejik Yönetim Sistemi” kapsamında göz ardı edilmemelidir. Bahsi geçen sistem üzerinde T.C. Sayıştay Başkanlığı tarafından dış denetim yapmaya olanak sağlayacak mekanizmalar da oluşturulmalıdır.

Böylece, Türk kamu yönetiminde stratejik planlama uygulamalarını koordine etmek ve denetlemekle görevli kamu kurum ve kuruluşları olan T.C. Kalkınma Bakanlığı, T.C. Maliye Bakanlığı ve T.C. Sayıştay Başkanlığı tek ve aynı sistem üzerinde daha hızlı ve etkin çalışma imkânına sahip olabileceği gibi stratejik planlama uygulamaları kapsamında görevleri ve yükümlülükleri bulunan diğer bütün kamu kurum ve kuruluşları da yine tek ve aynı sistem üzerinden bu görev ve yükümlülüklerini yerine getirebileceklerdir.

KAYNAKÇA

- Allison, Michael, ve Jude Kaye (2005), *Strategic Planning for Nonprofit Organizations*, Second Edition, John Wiley & Sons Inc., New Jersey.
- Ar, Aybeniz Akdeniz ve Hüseyin İskender (2005), “Türkiye’de KOBİ’ler ve KOBİ’lerde Planlama, Uygulama ve Denetim”, *Mevzuat Dergisi*, Sayı 25, (Mart).
- Aşgın, Sait (2008), *Stratejik Yönetim*, Bilge Ajans, Ankara.
- Bayülken, Nilgün (1999), “Üniversitelerde Kalitenin Stratejik Yönetimi ve Konu ile İlgili Bir Uygulama”, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi.
- Bryson, John M. (1998), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco.
- DPT (2006), “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”, *Devlet Planlama Teşkilatı*, Ankara.
- Garcia, Laura Mata (2012), “Understanding Design Thinking, Exploration and Exploitation: Implications for Design Strategy”, *IDBM Papers*, IDBM Program, Aalto University.
- Karacan, Erhan (2010), “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması”, *Devlet Planlama Teşkilatı Planlama Uzmanlığı Tezi*, Korza Yayıncılık, Ankara.
- Pitt, Martyn ve Dimitrios Koufopoulos (2012), *Essentials of Strategic Management*, Sage Publications, Cornwall.
- Söyler, İlhami (2007), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler)”, *Maliye Dergisi*, Sayı 152.
- Steiss, Alan Walter (2003), *Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations*, Marcel Dekker Inc., New York.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2006), 18.02.2006 tarih ve 26084 sayılı R.G.
- 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2005), 24.12.2005 tarih ve 26033 sayılı R.G.

TÜRKİYE’DE MEVDUATIN BİR FİNANSAL SERVET SAHİPLİĞİ GÖSTERGESİ OLARAK KULLANILMASI VE EKONOMİK BÜYÜME İLE İLİŞKİSİ

Göksel TİRYAKİ*

ÖZ

Tasarruf eğiliminin ve sermaye birikiminin bir ekonomide taşıdığı önem konusunda genel bir fikir birliği bulunmasına rağmen, ideal bir tasarruf oranı, servetin ve sermayenin ne kadar ve nasıl biriktirileceği ve kim tarafından kontrol edileceği gibi konular ekonomi literatürünün hararetli tartışma başlıkları arasında yer almaktadır. Servet ve sermaye birikimi sadece ekonomik istikrar açısından değil, ekonomik eşitsizlik bakımından da önemlidir. Bu çalışmada, Türk Bankacılık Sisteminin Mart 2006-Eylül 2014 arası verileri kullanılmak suretiyle, finansal servet sahipliği mevduat yoğunlaşması bağlamında incelenmiş ve ekonomik büyüme ile ilişkisi analiz edilmiştir. Yapılan nedensellik testleri sonucunda ise 50.000 TL ve 250.000 TL ve üzeri finansal servet sahipliğinin ekonomik büyüme ile istatistikî olarak anlamlı bir ilişkisine rastlanmazken, 1.000.000 TL ve üzeri mevduat sahipliğinin GSYH büyümesi ile negatif nedensellik gösterdiği bulunmuştur.

Anahtar Kelimeler: Ekonomik eşitsizlik, Gelir ve servet dağılımı, Finansal servet, Mevduat yoğunlaşması, Ekonomik büyüme.

DEPOSIT AS AN INDICATOR OF FINANCIAL WEALTH OWNERSHIP AND ITS RELATIONSHIP WITH ECONOMIC GROWTH IN TURKEY

ABSTRACT

While there is a consensus on the importance of the level of saving and wealth accumulation in an economy, the optimum level of saving rate, how to accumulate wealth and capital, and by whom wealth is controlled are among the heated points of debate in economic literature. Wealth and capital accumulation is very important not only for economic stability but also for economic inequality. In this study, the possession of financial wealth is examined through concentration in bank deposits, and its relationship with economic growth is analyzed using Turkish Banking System data in March 2005-September 2014 period. According to the results of the casualty tests conducted, there is no statistically significant relationship between the possession of financial wealth amount of TL 50.000 and TL 250.000 and economic growth. On the other hand, the possession of deposit amount of TL 1.000.000 and above and growth in gross national product show negative casualty.

Keywords: Economic inequality, Income and wealth distribution, Financial wealth, Deposits concentration, GDP growth.

* Dr., Bankalar Yeminli Başmurağı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, gtiryaki@bddk.org.tr

GİRİŞ

Küresel Finans Krizi (2007-2009) sonrası dünya genelinde finansal varlıklar, piyasalar ve kurumlar daha büyük bir ilgi uyandırmış ve neredeyse tüm dikkatler yaşanan durgunluk ortamı sebebiyle bu alanlara yoğunlaşmıştır. Yaşanan küresel krizin, finansal kurum ve büyük piyasa oyuncularının aşırı kâr hırsıyla yüklendikleri muazzam risklerden kaynakladığı ve bunun bedelinin zaten toplam gelir ve servetten çok az pay alan kesimlere yüklenmesi kriz sonrasında sürekli tartışma konuları arasında yer almıştır. Bu ortamda, ekonomik eşitsizlik ve vergileme konusunda bir grup akademisyen ile uzun süredir araştırmalar yapan Thomas Piketty’nin “21. Yüzyılda Kapital” kitabının 2014 yılında İngilizce çevirisinin yayımlanması dünya genelinde büyük bir yankı bulmuştur. Küresel Finans ve Avrupa Borç Krizlerinin tetiklediği “Büyük Küresel Durgunluk” ortamından tam olarak çıkılamadığı bir atmosferde, gelir ve servet adaletsizliğine dayalı ekonomik eşitsizlik tartışmaları ilgili çevrelerde önemli bir gündem maddesi haline gelmiştir.

Para ve finansın insanlık tarihi boyunca en basitten en karmaşığa doğru dönüşüm sürecine bakıldığında, genel olarak; “Trampa (Takas) > Para > Kredi > Banka > Mevduat > Kaydî Para > Finansallaşma-Finansal Kapsama > ?” şeklinde bir “tekâmül süreci”nin varlığından bahsetmek mümkündür. En basit takas ekonomisinden en karmaşık türev enstrümanlarına kadar tüm bu süreç boyunca para olarak kullanılan bütün madde, metal, banknot, banka hesabı, plastik kart ve sanal şifreler gibi araçlar, mübadele ve hesap birimi olmak yanında her zaman servet birikimine de yaramışlardır. Hatta para ve finansın bu gelişim süreci sonucunda, finansal sistem; finansal aracılık fonksiyonundan ziyade servet birikimine yararlı olmak gibi bir konuma da gelmiş olabilir. Kısacası servet birikimi insanlığın ekonomik serüveninin her aşamasında kendine yer bulmuş bir eğilim ve fenomendir. Tabî ki, servet birikiminin olduğu her yerde gelir ve servet dağılımına ilişkin tartışmalar kaçınılmaz hâle gelmektedir.

Günümüzün önemli iktisadi tartışma konuları arasında da yer almaya başlayan ekonomik eşitsizliğin iki temel unsuru bulunmaktadır. Bunlar; öncelikle dönemsel gelirin paylaşımını yansıtan verilerden hareketle hesaplanan gelir dağılımı dengesizlikleri ile daha çok geçmiş yılların gelir dağılımı dengesizliklerinin (gelir eşitsizliği) meydana getirdiği ve yıllık gelirden ziyade ekonomideki stok servetin sahipliği konusundaki orantısızlıklardır (servet eşitsizliği).

Son dönemde gerçekleştirilen pek çok çalışma, dünya genelinde özellikle 1980 sonrasında serbestleşme ve küreselleşme ortamıyla birlikte, ortalama olarak gelir ve servet dağılımının daha da kötüleştiğini göstermektedir. Ücretli kesimin milli gelirden aldığı payın sürekli düşme eğilimine paralel olarak (Karabarounis ve Neiman, 2013: 31-32), büyük oranda önceki dönemlerin gelir dağılımı adaletsizliğinin büyüttüğü servet dağılımındaki adaletsizliklerin cari dönemdeki gelir dağılımı adaletsizliklerini daha da artırdığı temel analiz noktalarından biridir. Dolayısıyla servet dağılımındaki

adaletsizlik gelir dağılımı adaletsizliğini (servet sahipleri lehine ilave değer artışı, rant, kira, faiz, temettü ve sair getiriler yoluyla) artırarak toplum kesimleri arasındaki ekonomik eşitsizliği daha da büyümektedir. Nitekim Piketty (2014) de, ekonomik eşitsizliğin temelinde, servet getirisinin (r) ekonomik büyümeden (g) daha yüksek ($r > g$) olduğunu ifade etmektedir. Şüphesiz bu konu sadece makro ekonomik açıdan bir istikrar veya mikro ekonomik bakımından bir etkinlik sorunu olarak ele alınamayacaktır. Konunun hukuki, siyasi, sosyal ve kültürel yönden çok farklı boyutu ve etkisi bulunmaktadır. Bu nedenle ekonomik eşitsizlik meselesinin gelecek yıllarda akademik ve politik arenada daha fazla gündeme gelmesi ve tartışılması kaçınılmazdır.

Bu çalışmada, Türk Bankacılık Sistemi’nin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) tarafından kamuoyuna yönelik yayınlanan mevduat müşterisi bilgileri temel alınmak suretiyle, temel olarak finansal servet birikimiyle ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin analizi amaçlanmaktadır. Böylelikle gelir ve servet dağılımının bankacılık sistemi verilerinden hareketle ve mevduat yoğunlaşması üzerinden ekonomik büyümeyle etkileşiminin ortaya konulmasına çalışılırken, bu konuda bundan sonra yapılacak çalışma ve muhtemel politikalara katkı sunulması hedeflenmektedir. Fakat mevduat verilerinden hareketle oluşturulan finansal servet sahipliği zaman serilerinin, bir ekonomideki servet sahipliğini tam olarak yansıtamayabileceği hususu da dikkate alınmalıdır. Zira bankacılık sistemine mevduat olarak yansımayan veya aynı kişiye ait olup da farklı kişi ve kurumlar üzerinden bankacılık sistemine dâhil olabilecek finansal varlıkların mevcut olabileceği göz önünde bulundurulmalıdır. Dolayısıyla bu tür çalışmaların net bir durumu değil de, daha çok bir eğilimi yansıtan bulgular olarak ele alınmasında fayda görülmektedir.

Neticede bu çalışmada, öncelikle gelir ve servet dağılımına ilişkin literatürde son dönemdeki bilgi ve verilerin değerlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Bu konudaki mevcut verilerin durumu genel olarak değerlendirilmiştir. Daha sonra Türkiye’de bankalardaki mevduatın bir finansal servet sahipliği göstergesi olarak durumu ve gelişimi üzerinde durulmuştur. Son olarak da mevduat yoğunlaşma verilerinden hareketle oluşturulan zaman serilerinin çeyrek dönemlik reel ekonomik büyüme oranları ile ilişkisi analiz edilmiştir.

1. GELİR VE SERVET DAĞILIMINA İLİŞKİN LİTERATÜRDEN HAREKETLE VERİ TEMİNİNE DAİR DEĞERLENDİRMELER

Bir ekonomi için, yıllık gelir dağılımına ilişkin veriler, gerek dönemsel oluşu ve gerekse yöntem rahatlığı sebebiyle, servet dağılımı verilerinden hem daha derli toplu hem de daha ulaşılabilir niteliktedir. Türkiye’de hanehalkının gelir dağılımı daha çok, Türkiye İstatistik Kurumunun (TÜİK) resmi olarak 2006 yılından itibaren yıllık bazda yayınladığı “Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması” sonuçlarıyla izlenebilmektedir. Her ne kadar TÜİK tarafından yapılan söz konusu araştırma nüfusun maddi koşulları ve

gelişimi hakkında önemli istatistikler sunsa da hanehalkının servet dağılımı hususunda fazla ipucu vermemektedir. Oysa cari dönemdeki gelir dağılımı kadar geçmiş dönemlerdeki gelir dağılımı kaynaklı servet oluşumları ve dağılımı da büyük önem arz etmektedir. Zira servet hem cari dönemde tüketim konusunda bir kaldıraç vazifesi görürken hem de sağladığı ilave gelirle mevcut gelir ve servet dağılımını yine domine etmektedir. Dolayısıyla bu çalışmada, servet sahipliği konusu değerlendirilirken gelir dağılımından da bahsedilmesinin nedeni servetin ana unsurunun gelir olduğu varsayımına dayanmaktadır.

Piketty (2014: 10-25) ekonomik eşitsizlik konusundaki çalışmasının 15 yıllık ortak bir emeğin ürünü olduğunu vurguladıktan sonra, çalışma için derlenen verilerin ne kadar önemli ve kapsamlı olduğunu tafsilatlı şekilde anlatmak suretiyle, gelir ve servet adaletsizliğine dayalı ekonomik eşitsizlik analizleri için tarihsel olarak sağlam verilerin gerekliliğini açık bir şekilde göstermektedir.

Bireysel gelir dağılımı değerlendirmesi için genel metot anket yöntemidir. Ülke genelinde bu tür anketlerin yapılması ciddi bir zaman, emek ve maddi kaynak istediğinden, bu anketlerin belirli (yıllık) bir zaman aralığında kamu kurumları tarafından gerçekleştirilmesi olağandır. Türkiye’de, diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, 2002 yılına kadar gelir dağılımı istatistiklerinin kesintili şekilde derlendiği anlaşılmaktadır. TÜİK gelir dağılımı ile ilgili istatistik üretmeye 1987 yılında “Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi” ile başlamıştır. TÜİK tarafından ikinci gelir dağılımı anketi 1994 yılında gerçekleştirilmiştir. TÜİK tarafından 1994-2002 arasında bu konuda anket çalışması yapılmadığı ve 2002-2005 yılları arasında gelir dağılımı verilerinin her yıl hazırlanan “Hanehalkı Bütçe Araştırması”ndan üretildiği görülmektedir. Her yıl yapılan söz konusu “Hanehalkı Bütçe Araştırması”na ilave olarak TÜİK 2006 yılından itibaren, Avrupa Birliği uyum çalışmaları bağlamında da, “Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması” adı altında kapsamlı bir anketin her yıl yayınlanmasına başlamıştır. Bu araştırma ile TÜİK ilk defa, “eşdeğer hanehalkı kullanılabilir gelir dağılımı”na dair istatistikler yayınlamış olmaktadır (Selim vd., 2014: 27-35).

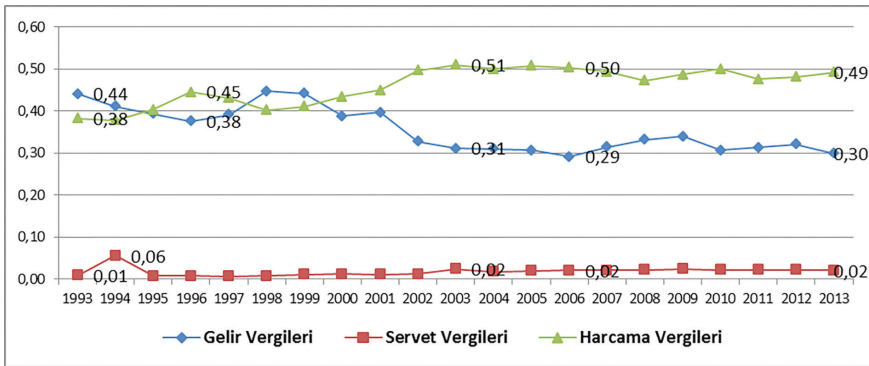
Gelir dağılımındaki eşitsizliğin değerlendirilmesi bakımından, başta Gini katsayısı olmak üzere, farklı istatistikî yöntemlerden yararlanılmaktadır. Gelir dağılımı eşitsizlikleri temelde pozitif ve normatif eşitsizlik ölçüleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. “*Pozitif ölçüler, gelirlerin birbirinden veya ortalama gelirden farklarının istatistiksel ölçümlerini kullanarak objektif anlamda eşitsizlik derecesini kavramaya çalışır.*” Bunlara örnek olarak Gini katsayısı, logaritmik ortalamaların sapması, değişkenlik katsayısı ve Theil İndeksi gösterilmektedir. “*Negatif ölçüler ise toplumsal refahın bazı normatif görüşleriyle eşitsizliği ölçmeye çalışan*”, Atkinson İndeksi gibi yöntemlerdir (Selim vd., 2014: 30-35).

Piketty (2014: 18) gelir ve servet eşitsizliği analizinde daha farklı bir veri setinden bahsetmektedir: “*Gelir eşitsizliklerinin dinamiklerini doğru biçimde analiz edebilmek ancak uzun vadeli bir perspektifle gerçekleştirilebilir ve bu uzun vadeli perspektifi sadece vergi kayıtları sağlayabilir*”. Piketty (2014) sadece veri setindeki farklılığa vurgu yapmamakta ve zenginliğin paylaşımının tarihsel dinamikleri için iki tür temel kaynağa değinmektedir. Bunlar; gelir ve paylaşımındaki eşitsizlikler ile servet ve paylaşımı ile servetin gelirle ilişkisine dair veri kaynaklarıdır. Bu kapsamda Piketty’nin (2014) analizinde, temel olarak gelir paylaşımına ilişkin olarak nüfusun yüksek gelire sahip %10’luk ve %1’lik kesimlerine dair bilgilerin gelir beyannamelerinden çıkarılmış vergi verilerinden alındığı belirtilmektedir. Ayrıca, ekonomik eşitsizlik analizine gelir dağılımı verileri yanında servet dağılımı ve servet etkisini ilave eden Piketty (2014: 19) bu konuda da vergi kayıtlarını kullanmaktadır: “*vergilendirilen gelirlerin beyanı gelir eşitsizliğindeki değişimi incelememize nasıl olanak veriyorsa, veraset vergisi beyannameleri de servet eşitsizliklerinin değişimini incelememize olanak verir*”.

Piketty (2014: 18-22, 635) analizinde milli ve ortalama gelir konusunda ulusal hesaplamaların kullanıldığını belirtmekle birlikte, hanehalkı ve bütçesine ilişkin Ulusal İstatistik Kurumlarınca yapılan çalışmaların genelde 1970’lerin öncesine gitmediğini ve bu çalışmaların yüksek gelirleri olduğundan bir hayli az gösterdiğini beyan etmektedir. Zira genel olarak en üst %10’luk gelir diliminin milli servetin neredeyse yarısına sahip olduğuna ve tüm kısıtlarına rağmen, vergi kayıtlarının yüksek gelirler hakkında hem daha fazla bilgi içerdiğine hem de daha uzun bir tarihsel perspektif sunduğuna vurgu yapmaktadır.

Bu bağlamda, Türkiye’de Maliye Bakanlığı verilerine göre, 1993-2013 arasında tahsil edilen genel bütçe gelirleri içinde gelir, servet ve harcama (mal ve hizmetlerden alınan) vergilerinin oranı aşağıda Grafik 1’de verilmiştir. Türkiye’de, konutlar üzerinden alınan emlak vergisi yerel yönetimler tarafından tahsil edildiği için Grafik 1’deki oranlara dâhil değildir.

Grafik 1: Türkiye’de Gelir, Servet ve Harcama Vergilerinin Dağılımı



Kaynak: GİB

Grafik 1’den görüldüğü üzere Türkiye’de 2002 yılından itibaren konsolide bütçe gelirlerinin yaklaşık yarısı harcamalar üzerinden tahsil edilen dolaylı vergiler tarafından karşılanmaktadır. Beyana dayalı gelir ve servet vergilerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payı ise son on yıldır yaklaşık %32 düzeyindedir. Yine, 2013 yılında tahakkuk eden gelir ve kazanç vergilerinin %64’ünün de tevkifat (stopaj) yoluyla vergilendirildiği düşünüldüğünde, doğrudan beyana dayalı kazanç vergilerinin toplam gelir vergilerinin dahi sadece %36’sını oluşturduğu görülmektedir. Ayrıca, Türkiye’de kayıt dışı ekonominin boyutuna (milli gelire oranına) ilişkin net bir rakam olmamakla birlikte, bu konudaki çalışmalar genelde %25-50 aralığında bir kayıt dışı ekonomiyi telaffuz etmektedir (GİB, 2009: 4-7).

Neticede, Türkiye’de vergi beyannameleri üzerinden bir ekonomik eşitsizlik değerlendirmesi yapmanın hâlihazırdaki zorluğu bir yana, mevcut kayıt dışılık düzeyi ve ağırlıklı olarak harcamaya (dolaylı) ve tevkifata (stopaj) dayalı vergilendirme uygulamaları, bu konuda tutarlı sonuçlara ulaşılmasının önünde ciddi birer engel olarak durmaktadır. Öte yandan, ekonomik eşitsizlik bakımından Türkiye’deki vergi uygulamalarına ilişkin açık olan bazı hususlar ise; servet vergilerinin diğer vergi türlerine göre hayli düşük olduğu, vergilendirmenin büyük oranda harcamalar (dolaylı) üzerinden yapıldığı ve gelir vergilerinin de daha çok kaynaktan kesilmek (stopaj) suretiyle ücretli kesimden alındığı şeklindedir. Kısacası, kişisel gelir ve servet beyanına dayalı olarak vergilendirme son derece sınırlı bir düzeydedir.

Saez ve Zucman (2014: 37-65) tarafından ABD’nin 1913’den itibaren servet birikimi ve eşitsizliğinin tahmini, bazı gelir ve emlak vergisi verileriyle test edilmek suretiyle, modellenmiştir. ABD’de son yüzyıllık periyotta servet eşitsizliğinin “U” şekli çizdiği ve 2012 itibarıyla, nüfusun en zengin %0,1’lik diliminin toplam servetin %22’sine (nüfusun %90’lık daha yoksul kesimi ile aynı miktar) sahip olmak suretiyle, neredeyse 1929 depresyon dönemindeki servet eşitsizliğine ulaştığı belirtilmektedir. Servet birikimi adaletsizliğindeki artışın gelir ve tasarruf eşitsizliğini (ücretli kesim aleyhine) daha da yükselttiği ve bu sebeple son dönemde varlıklı kesimin yaş ortalamasının düştüğü ifade edilmektedir.

Servet eşitsizliği konusundaki mevcut adaletsiz eğilimin, özellikle 1970’li yılların sonundan itibaren ciddi bir artış trendine girmesi Saez ve Zucman’ın (2014) önemli bir gözlemidir. Bu durumun oluşmasında, 1970’li yıllarla birlikte dünya genelinde faiz oranlarının ve döviz kurlarının büyük oranda ‘serbestçe’ belirlenmeye veya ‘dalgalanmaya’ bırakılmasının (deregülasyon süreci) ve genel ekonomi içinde finansal sistemin daha fazla ağırlık ve önem kazanarak, toplumlardaki finansallaşma eğilimin hızla yükselmesinin ciddi bir faktör olabileceği mümkündür. Zira finansallaşma süreci, finansal servet sahiplerinin servetlerinin katlanmasına destek olurken, toplumların yoksul kesimlerinin, bireysel kredilerle borçlandırılması yoluyla, daha da fakirleşmesine etki yapmış olabilir.

Saez ve Zucman (2014) da Piketty (2014) gibi, ekonomik eşitsizliğin azaltılmasında özellikle servet vergisinin önemine değinerek, ayrıca alt ve orta gelir grubuna doğrudan gelir transferi yapılması ve bu kesim için kaliteli ve ulaşılabilir eğitim olanakları sağlanması, sağlık maliyetlerinin kontrol altında tutulması, asgari ücret politikaları ve ücret tayininde sermayedarlar ve üst düzey yöneticiler gibi işçi kesiminin de sürece dâhil edilmesi gibi önerileri sıralamaktalar.

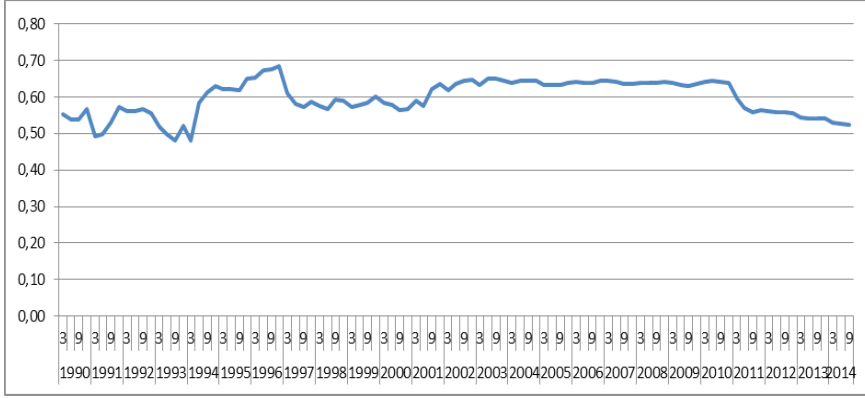
Son dönemde OECD bünyesinde Cingano (2014:1-9) tarafından yapılan bir çalışmada, son 30 yılda OECD ülkelerinde zengin ve fakir kesim arasındaki gelir eşitsizliğin en yüksek düzeyine ulaştığı, OECD ülkelerinde nüfusun en zengin %10’luk kesiminin en yoksul %10’luk kesimden 9,5 kat daha fazla kazandığı belirtilmektedir. OECD üyesi ülkelerin Gini Katsayısı verilerine göre, gelir eşitsizliği konusunda üye ülkeler arasında Türkiye’nin Meksika’dan sonra (0.40’ı aşan Gini katsayılarıyla) en adaletsiz dağılıma sahip olduğu ifade edilmektedir. Çalışmada, gelir eşitsizliğinin ekonomik büyüme üzerinde de negatif bir etkisi olduğuna ve bu konuda vergi ve gelir transferi gibi politikaların büyük önem taşıdığına vurgu yapılmaktadır.

Türkiye’de mevcut gelir ve servet dağılımı durumuna ilişkin en ciddi faktörlerin başında, şüphesiz ücretlerin seyri ve ücretlilerin milli gelirden aldığı pay gelmektedir. KESK Araştırma Biriminin bulgularına göre; Türkiye’de asgari ücretin 1978 yılından 2007 yılına kadar gelişimine bakıldığında, GSYH sabit fiyatlarla 3,7 kat büyürken, asgari ücret sadece %9 büyümüştür. Ayrıca ücretli kesimin milli gelir içindeki payı 1999’da %52 iken 2011’de %30’a kadar gerilemiştir (KESK, 2013).

2. BİR FİNANSAL SERVET GÖSTERGESİ OLARAK MEVDUAT VERİLERİNİN KULLANILMASI

Yargıtay 12. Hukuk Dairesi 29.04.2004 tarih ve 2004/10591 sayılı kararında bir bankaya mevduat yatırmayı hukuki olarak; *“esas itibarıyla belli oranda faiz elde etme amacına yöneldiği için karz akdine (ödünç sözleşmesine) daha çok yaklaşan, ancak güvenilir bir kurumda parayı muhafaza etme fikri ile vedia akdini (saklama sözleşmesini) hatırlatan kendine özgü bir akit tipidir”* şeklinde tanımlamaktadır. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ise mevduatı: *“yazılı ya da sözlü olarak veya herhangi bir şekilde halka duyurulmak suretiyle ivazsız veya bir ivaz karşılığında, istendiğinde ya da belli bir vadede geri ödenmek üzere kabul edilen para”* olarak vasıflandırmaktadır. Hukuki veya terminolojik önemi ve izahı yanında, mevduat çok yönlü bir parasal ve ekonomik olgudur. Finansal aracılığın en temel enstrümanı olmakla birlikte, kaydi paranın, parasal aktarım mekanizmasının ve para politikasının esas unsurlarından birini oluşturmaktadır. Çok önemli bir tasarruf ve servet saklama aracı olan mevduat, günümüzün en revaçta finansal araçları bankaların da en hayati finansman kaynağıdır. Aşağıda Grafik 2’de, çeyrek dönemler itibarıyla, toplam mevduatın Türkiye’deki bankaların toplam yükümlülüklerine (katılım bankaları hariç) oranı verilmiştir.

Grafik 2: Türk Bankacılık Sektöründe Mevduatın Bilançodaki Payı



Kaynak: BDDK

Grafik 2’den görüleceği gibi, Türkiye’de 20 yıldır mevduatın bankaların bilançoları içindeki ağırlığı % 50’nin altına düşmemektedir. Diğer taraftan, Küresel Finans ve Avrupa Borç Krizi sonrasında, büyük oranda dünya genelinde likidite koşullarının aşırı genişlemesine bağlı olarak, Türkiye’de de reel faizlerin ciddi şekilde gerilemesiyle birlikte, 2010 sonrasında mevduatın banka bilançolarındaki ağırlığı dikkate değer oranda azalmıştır. Bu noktada, Türkiye’de tasarruf sahipleri ve yatırımcılar için mevduat dışındaki diğer alternatif servet saklama ve yatırım kalemlerinin de önemli olduğu dikkatlerden kaçmamalıdır.

Türkiye’nin, uluslararası para ve sermaye piyasalarıyla özellikle 1989 konvertibilitesi sonrasında artan entegrasyonu, mevduat ve altın ile gayrimenkul gibi geleneksel servet birikim ve yatırım araçları yanında, yeni finansal varlıkların da gündeme gelmesini ve yaygınlaşmasını tetiklemiştir. Bu çerçevede, başta hisse senetleri ve hazine bonoları olmak üzere, farklı menkul kıymetlerin ihdas ve ihracı hız kazanmıştır. Böylece tasarruf sahipleri ve yatırımcılar için yeni yatırım araçlarının sunulması ve yaygınlık kazanması, bir finansal varlık olarak mevduata yeni rakipler çıkarmıştır. Ancak mevduatın bir birikim ve yatırım aracı olarak Türkiye’deki cazibesi hâlâ çok yüksek olup Tablo 1’de bu durum, 30 Eylül 2014 itibarıyla, net bir şekilde görülmektedir.

Tablo 1: Hanehalkı Finansal Varlıkları (30.09.2014)

	Milyar TL	Pay
Toplam	784,4	100
Mevduat	563,6	71,8
Kıymetli Maden Deposu	16,1	2,1
Tahvil ve Bonolar	20,3	2,6
Yatırım Fonları	62,3	8,0
Hisse Senedi	39,7	5,1
Repo	2,4	0,3
Dolaşımdaki Para	80,0	10,1

Kaynak: TCMB, Finansal İstikrar Raporu, (2014: 16).

Teorik olarak bir çeşit mevduat olarak değerlendirilebilecek ve toplamda %2,1 oranındaki kıymetli maden depoları da ilave edildiğinde, hanehalkının mevduat niteliğindeki finansal varlıkları Türkiye’deki toplam hanehalkı finansal varlıklarının yaklaşık ¾ düzeyinde olmaktadır. Son dönemde özellikle ciddi kamu teşvik paketleriyle desteklenen bireysel emeklilik fonları (toplam yatırım fonlarının %54’ü) hızlı bir artış göstermiştir. Ayrıca, uzun süre önce ihraç edilmeye başlanan hisse senetleri (%5,1), yakın zamanlarda daha sık karşılaşılmaya başlanan özel sektör tahvilleri (%1,8), kamu borçlanma araçları (%0,8) ve repolar (%0,3) diğer finansal varlıklardır. Dolayısıyla tedavüldeki paralar ile birlikte Türkiye’de hanehalkının kayıtlı finansal varlıklarının 30 Eylül 2014 itibarıyla yekûnu 784,4 milyar TL’ye ulaşmaktadır.

Bir toplumdaki toplam servetin yalnızca kayıt altındaki finansal varlıklardan ibaret olması beklenemeyecektir. Özellikle gayrimenkul, finansal sistem dışı döviz ve değerli madenlerin önemli birer servet saklama aracı olduğu tarihi bir vakıdır. Nitekim TÜİK’in “Hanehalkı Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırmaları”na göre Türkiye’de toplam nüfusun kendi konutunda oturma oranı 2006 yılından (%60,9) beri %60-61 arasında değişmekte olup 2013 yılında bu oran % 60,7’dir. Diğer taraftan yine TÜİK verilerine göre sadece 2007-2013 arasında 4.156.473 adet konut satış işlemi gerçekleşmiştir. BDDK verilerine göre ise 2006-2013 arasında konut kredileri nominal olarak yaklaşık dört kat artmıştır. TÜİK verilerine göre 2006-2013 arasında hanehalkı nüfusunun da 6.826.000 kişi artışı dikkate alındığında, söz konut satış ve kredi işlemlerine rağmen toplumdaki konut sahipliğinin aynı dönemde düşmesi sadece nüfus artışı ile açıklanamayacak boyuttadır. Dolayısıyla toplumda birden fazla konut sahipliğinin yaygın olduğu ve bunun çok önemli bir servet saklama biçimi olduğu mevcut verilerden de anlaşılmaktadır.

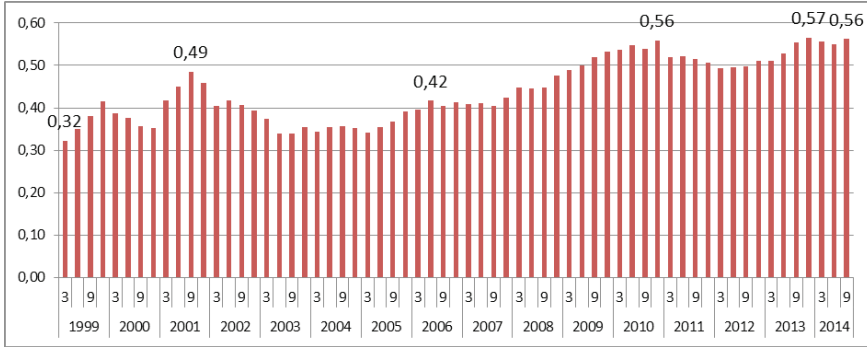
Yine TÜİK verilerine göre, Türkiye sadece 1996-2013 döneminde net olarak 29,4 milyar USD altın ithal etmiştir. Tablo 1’deki verilere göre, 30 Eylül 2014 tarihi itibarıyla, hanehalkının bankalardaki kıymetli maden deposu hesaplarında 7 milyar

USD civarında bir tutar olduğu dikkate alındığında, 1996 yılından itibaren ithal edilen altınların bile önemli kısmının (ayrıca yurtdışında zaten var olan, çıkarılan ve o zamandan önce ithal edilenler de bulunmaktadır) finansal sistem dışında tutulduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, kıymetli taşlar, değerli sanat eserleri, trafik siciline kayıtlı silindir hacmi çok yüksek lüks araçlar, ilgili sicile kayıtlı lüks yatlar ve belki sadece Türkiye’ye özgü taksi ve dolmuş hattı sahipliği de önemli birer finansal olmayan servet kalemi ve göstergesi durumundadır.

Servet analizlerinde Türkiye’de gayrimenkul, döviz ve altın şeklindeki geleneksel servet saklama yöntemlerinin toplum için ciddi bir alışkanlık olduğu ve çok büyük tutarlara tekabül ettiğinin unutulmaması elzemdir. Ayrıca, gayrimenkul, döviz ve altın şeklindeki geleneksel servet saklama eğiliminde ‘faiz kazancından uzak durma hassasiyeti’nin de ciddi bir rolü olabileceğinden, konu yalnız ekonomik veya finansal bir bağlamda değerlendirilemeyecek gibi görülmektedir.

Yukarıda verdiğimiz genel çerçeveye, mevduatın kayıt altındaki servet açısından dikkate değer bir gösterge olduğu anlaşılmaktadır. Hem servet birikiminin gelişiminin hem eğiliminin hem de yoğunlaşmasının bir gösterge olarak mevduat verilerinden hareketle analiz edilebileceği düşünülmektedir. Grafik 3’te 1999 yılından itibaren çeyrek dönemler itibarıyla mevduatın (katılım fonları hariç) yıllık milli gelire oranı yer almaktadır.

Grafik 3: Toplam Mevduatın Yıllık GSYH Oranı



Kaynak: BDDK, TCMB

Grafik 3’ten, özellikle 2001 ve 2009 gibi, ciddi milli gelir daralma dönemlerinin etkisi hemen görülmektedir. Bu dönemlerde, mevduatın milli gelire oranı kayda değer artışlar gerçekleştirmiştir. Bir diğer önemli nokta da 2009 yılından itibaren mevduatın milli gelire oranının çoğu dönem %50’yi geçmiş olması ve artış eğilimi göstermesidir. Dolayısıyla örneğin 2013 sonu itibarıyla 74.457 bin kişinin cari fiyatlarla bir yıllık gelirinin %57’si kadar bir likit finansal varlık olan toplam mevduatın, toplumda kaç kişinin (gerçek ve tüzel) kontrolünde olduğu Türkiye’deki servet sahipliği bakımından da önemli bir dağılım bilgisi sunmaktadır. Bu çerçevede daha güncel bir veri olarak

30 Eylül 2014 itibarıyla toplam mevduatın (katılım fonları dâhil) büyüklüklerine göre ayrımı ve yoğunlaşma durumu (yurtiçi yerleşik kişiler esas alınarak) aşağıda Tablo 2’de yer almaktadır.

Tablo 2: Bankacılık Sisteminde Mevduatın Dağılımı (30.09.2014)

(Milyon TL)	On Bin TL’ye Kadar	On Bin- Elli Bin TL Arası	Elli Bin- İkiyüzelli Bin TL Arası	İkiyüzelli Bin -Bir Milyon TL Arası	Bir Milyon TL Üzeri	Toplam
Mudi Sayısı	56.664.052	4.118.765	1.762.814	321.747	73.627	59.537.051
Mevduat Tutarı	40.384	103.940	200.644	162.299	512.767	1.020.034
Toplama Oran (Kişi)	95,17%	6,92%	2,96%	0,54%	0,12%	100,00%
Toplama Oran (Mevduat)	3,96%	10,19%	19,67%	15,91%	50,27%	100,00%

Kaynak: BDDK

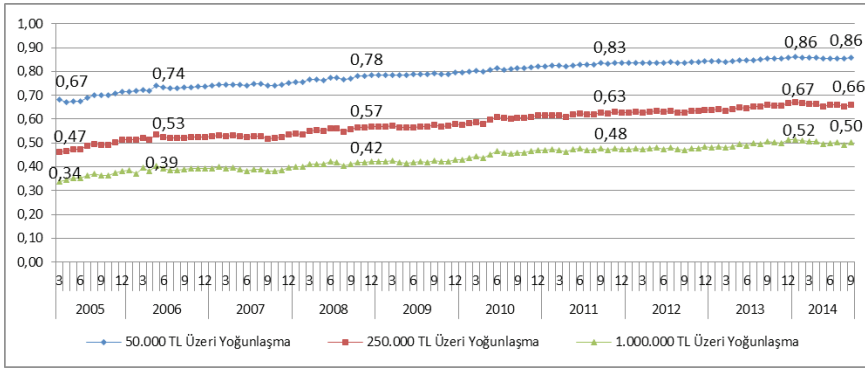
BDDK’nın kamuya açık verilerinden hareketle oluşturulan Tablo 2’ye göre, 30.09.2014 itibarıyla bankaların toplam 59.537.051 mudisi bulunmaktadır. Bu rakam, yaklaşık 74 milyon nüfusu olan Türkiye’de ilk etapta yüksek bir mudi sayısına işaret etmektedir. Ancak bu verinin her bir banka bazında ayrı ayrı toplulaştırılmış sayılara dayandığı ve tüzel kişileri de kapsadığı dikkate alındığında, aynı kişilerin farklı bankalardaki hesaplarının sektör genelindeki mudi sayısının hesaplanmasında mükerrerliğe yol açabileceği düşünülmektedir. Bu noktada, Türkiye’de finansal kapsama (financial inclusion) oranının, yani finansal sisteme dâhil olan kesimin toplam nüfusa oranının, %85’in üzerinde olduğunu hatırla tutmakta fayda bulunmaktadır (Yorulmaz, 2013: 86). Kısacası Türkiye’de toplumun finansal kurumlarla ilişkisi (finansallaşma) bir hayli yüksektir. Dolayısıyla birden fazla bankada mevduat hesabı olanlar, kaç farklı bankada hesapları olmasına göre, bankacılık sektörü bazındaki toplam mudi sayısında mükerrerliğe neden olabilecektir.

Ayrıca, söz konusu mudi sayısının ticari şirketler gibi tüzel kişilikleri de kapsamı bir diğer kritik noktadır. Yine de bu durumlar, söz konusu verinin mevduat şeklinde tutulan finansal varlık servetinin yoğunlaşmasının genel eğilimini göstermede çok önemli olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Hatta bu kritik hususlar, aslında gerçek kişiler bazında mevduattaki yoğunlaşmanın görüldüğünden de yüksek olabileceğini ima etmektedir. Zira birden fazla bankada hesabı bulunan servet sahipleri toplamda ayrı kişiler gibi veriye yansırken, gerçek ve tüzel kişiler birlikte sayılmaktadır. Oysa bir gerçek kişinin hem kendisinin hem de çoğunluk hissesini elinde bulundurduğu şirketin üzerinden kontrol edebildiği yüksek montanlı mevduatı olabilecektir. Dolayısıyla, örneğin birden fazla bankada 1 milyon TL ve üzeri mevduatı olan kişilerin varlığı halinde, 30.09.2014 itibarıyla 1 trilyon TL civarındaki toplam mevduatın %50,27’sine sahip görünen 73.627 adet 1 milyon TL ve üzeri hesabı olan mudi sayısı aslında daha az kişi de olabilecektir. Ancak bu durum yalnızca mevduat

hesaplarındaki mudi sayısı yoğunlaşmasının görüldüğünden daha yüksek olması ihtimalini gösterirken, mevcut mevduat verilerinin yansıttığı genel yoğunlaşma eğiliminin önemini ortadan kaldırmamaktadır. Kısacası, eldeki kamuya açık veriler nedeniyle, mevcut mevduat yoğunlaşma göstergelerinin ancak asgari oranlar olduğu unutulmamalıdır.

Neticede, 30.09.2014 itibarıyla, tüm bankalar bazında toplam mudi sayısı 59.537.051 olmakla birlikte, 1.020.034 milyon TL tutarındaki toplam mevduatın %85,85’i 2.158.188 mudiye, %66,18’i 395.394 mudiye ve %50,27’si de 73.627 mudiye ait olduğu, bu durumun da yüksek bir yoğunlaşmaya işaret ettiği görülmektedir. Bu nedenle Türkiye’deki mevduat sahipliği yoğunlaşması açısından tarihsel veriler daha da önem kazanmaktadır. Bu çerçevede, kamuya açık BDDK verilerinden hareketle, 50 bin TL ve üzeri, 250 bin TL ve üzeri ve 1 milyon TL ve üzeri mevduat varlığı olan mudi sayısı şeklinde üç ayrı kategori oluşturulmuştur. Bu üç kategorideki mudilerin mevduatının toplam sektör mevduatı (Katılım Bankaları dâhil) içindeki payı şeklindeki yoğunlaşma göstergesinin 2005 yılı Mart ayından (BDDK verileri söz konusu detayı bu tarihten itibaren vermektedir) itibaren aylık gelişimi Grafik 4’te verilmiştir.

Grafik 4: Toplam Mevduatın Yoğunlaşma Oranları

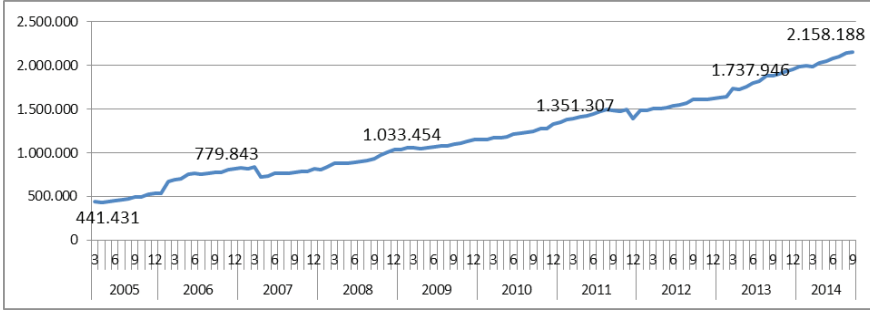


Kaynak: BDDK

Grafik 4’ten açık bir şekilde görüldüğü üzere, her üç kategoride de mevduattaki yoğunlaşma sürekli bir artış eğilimi sergilemektedir. Kısacası Bankacılık Sektörü verileri, Türkiye’deki en önemli finansal varlık (servet) olan mevduatın toplam nüfus ve mudi sayısına göre az sayıda mudi üzerinde yoğunlaştığını teyit ederken, son on yıldır bu eğilimin artarak devam ettiğini göstermektedir.

Bu noktada söz konu mevduat yoğunlaşma eğilimin mudi sayısı üzerinden de izlenmesi önemlidir. Sektör genelinde (Katılım Bankaları dâhil) 50.000 TL üzeri mevduat varlığı olan mudi sayısının gelişimi Grafik 5’te yer almaktadır.

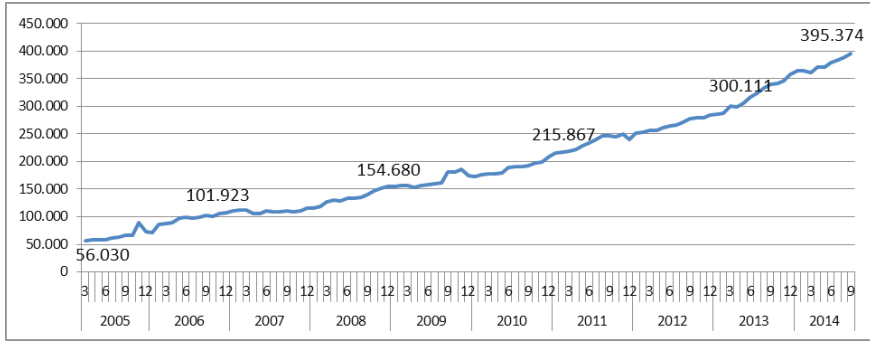
Grafik 5: 50.000 TL ve Üzeri Finansal Varlığı Olan Mudi Sayısındaki Gelişim



Kaynak: BDDK

Mart 2005’te bankalarda 50.000 TL ve üzeri mevduat varlığı olan mudi sayısı 441.431 iken Eylül 2014’te 2.158.188’e yükselmiştir. Bu dönemde bahis konusu mudi sayısının aylık ortalama artış hızı %1,45 iken yıllık ortalama artış hızı ise %18,8 olmuştur. Aynı dönemde yıllık ortalama reel GSYH büyümesinin %4,4 olduğu dikkate alındığında, bankalarda 50.000 TL ve üzeri finansal varlığı olan kişilerin sayısının ekonomik büyümenin üç katından daha fazla arttığı görülmektedir. Mevduat varlığının tutarı arttıkça mudi sayısındaki yoğunlaşmayı ortaya koymak açısından 250.000 TL ve üzeri mudi sayısının sektörel (Katılım Bankaları dâhil) gelişimi aşağıda Grafik 6’da verilmiştir.

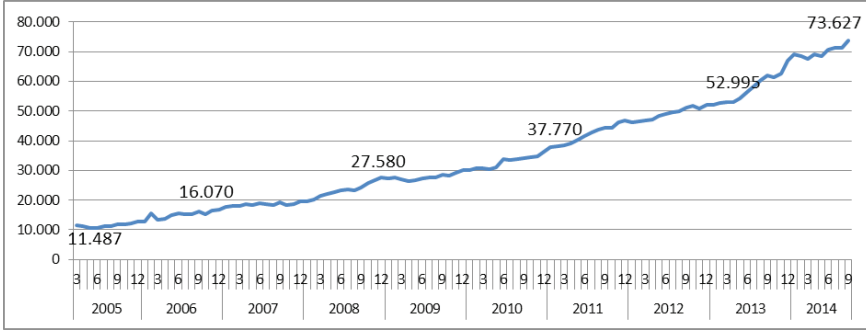
Grafik 6: 250.000 TL ve Üzeri Finansal Varlığı Olan Mudi Sayısındaki Gelişim



Kaynak: BDDK

Mart 2005’te bankalarda 250.000 TL ve üzeri mevduat varlığı olan mudi sayısı 56.030 iken Eylül 2014’te 395.374’e yükselmiştir. Bu dönemde bahis konusu mudi sayısının aylık ortalama artış hızı %1,83 iken yıllık ortalama artış hızı ise %22,73 olmuştur. Dikkat edileceği üzere finansal varlık tutarı 50.000 TL’den 250.000 TL’ye yükselince, mudi sayısı artışı (bir nevi yoğunlaşma hızı) daha fazla gerçekleşmiştir. Son dilim olan 1.000.000 TL ve üzeri mevduat varlığı olan mudi sayısının sektör bazındaki (Katılım Bankaları dâhil) tarihsel gelişimi ise Grafik 7’de sunulmuştur.

Grafik 7: 1.000.000 TL ve Üzeri Finansal Varlığı Olan Mudi Sayısındaki Gelişim



Kaynak: BDDK

Mart 2005’te bankalarda 1.000.000 TL ve üzeri mevduat varlığı olan mudi sayısı 11.487 iken Eylül 2014’te 73.627’ye yükselmiştir. Bu dönemde bahis konusu mudi sayısının aylık ortalama artış hızı %1,7 iken yıllık ortalama artış hızı ise %22,84 olmuştur. Tıpkı 250.000 TL üzeri mevduat varlığı olan mudi sayısında olduğu gibi bu kategorideki servet sahiplerinin artış hızı da 50.000 TL üzeri mudi sayısından fazla olmuş, hatta yıllık bazda en yüksek artış hızı %22,84 ile 1.000.000 TL ve üzeri finansal varlık sahiplerinde gerçekleşmiştir.

Mart 2005-Eylül 2014 arasında 50.000, 250.000 ve 1.000.000 TL ve üzeri şeklinde üç ayrı kategoride, finansal varlıklarını mevduat şeklinde tutan servet sahiplerinin sayısındaki ortalama artış hızı, aynı dönemde %4,4 şeklindeki ortalama reel GSYH büyüme oranının çok üzerinde gerçekleşmiştir. Bu durum, bankalardaki toplam mevduatın çok büyük oranda yüksek montanlı hesaplarda yoğunlaştığını da açık bir şekilde ve farklı bir açıdan teyit etmektedir.

3. FİNANSAL SERVET SAHİPLİĞİ VE EKONOMİK BÜYÜME ARASINDAKİ İLİŞKİ

3.1.Literatür

Finansal gelişme ve aracılık fonksiyonunun ekonomik büyüme ile ilişkisine dair iktisadi literatür bir hayli geniş olmakla birlikte (Rajan ve Zingales (1998), Demirgüç-Kunt ve Maksimovic (1998), Calderon ve Lui (2002), Christopoulos ve Tsionas (2004), Levine (2005), Zang ve Kim (2007), Beck, Demirgüç-Kunt, Laeven ve Levine (2008), Blanco (2009)), konuya ilişkin çalışmaların büyük kısmı tekil veya endeks şeklindeki temsili göstergelerden hareketle finansal sistemin büyüklüğü, para tanımı, sermaye piyasası verileri ve kredi rakamları üzerinden finansal gelişmişlik ve ekonomik büyüme ilişkisine odaklanmaktadır. Finansal gelişme konusunda yapılan çalışmaların önemli kısmı finansal sistemin bir ekonomi için önemine işaret etmekle birlikte, bu konuda tek yönlü, yeknesak bir ilişkinin varlığından bahsedilememektedir.

Nitekim Türkiye’de finansal gelişmişlik ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin tespitine yönelik yapılan önemli çalışmalar ve sonuçları Karaca (2012) tarafından kapsamlı şekilde derlenmiştir. Karaca (2012) yapılan tüm bu analiz ve çalışmalardan hareketle ortak bir sonuca ulaşamadığını belirtmekle birlikte, Türkiye’de 1990:I-2011:IV verilerini kullanarak gerçekleştirdiği çalışmasında, seçilen finansal gelişme göstergelerinin önemli olduğunu belirtmek suretiyle, finansal gelişmeden ekonomik büyümeye doğru tek yönlü pozitif bir nedensellik ilişkisinin olduğu neticesine ulaşmaktadır. Dolayısıyla finansal gelişmenin kredilere ulaşım olanaklarını artırarak ve yatırımları destekleyerek ekonomik büyümeyi hızlandığı belirtilmektedir. Ayrıca yapılan araştırmalarda finansal gelişmeyi temsil eden göstergelerin çok önemli olduğu vurgulanmak suretiyle, Türkiye’de konuya ilişkin yapılan çalışmalarda finansal gelişme göstergesi olarak çoğunlukla finansal sistemin aktif büyüklüğü, krediler ve para tanımlarının kullanıldığı görülmektedir (Karaca, 2012: 85-115).

Mevduatın ekonomik büyüme analizine doğrudan dâhil edildiği çalışmalardan birisi Özen ve Vurur (2013) tarafından yapılan bir araştırmadır. Bu çalışmada, ekonomik büyüme, kredi ve mevduat arasındaki nedensellik ilişkisi 1998:1-2012:1 dönemi üç aylık zaman serileri kullanılarak analiz edilmiştir. Çalışma bulgulara göre, banka mevduatlarından ekonomik büyümeye ve banka mevduatlarından banka kredilerine doğru tek yönlü nedensellik ilişkisi bulunmuştur. Özen ve Vurur’un (2013) analiz sonuçlarına göre, GSYH’deki artışın mevduat hacmi üzerinde bir etkisi saptanmazken, genel olarak banka mevduatları, büyümenin bir nedeni olarak bulunmuştur. Ayrıca bu çalışma ile mevduatlardan krediye doğru bir nedensellik ilişkisinin var olduğu ve mevduat hacmindeki artışın kredi miktarını da artırdığı sonucuna ulaşılmaktadır (Özen ve Vurur, 2013: 117-131).

Ayrıca, Tiryaki (2014) de bankaların kaldıraç oranı ve bazı kredi göstergeleriyle GSYH büyümesini analiz ettiği çalışmasında, bankaların aktif büyüklüklerinin en önemli göstergelerinden olan kaldıraç oranının GSYH’nin büyüme hızıyla negatif nedensellik gösterdiği ve bir diğer önemli kredi genişleme göstergesi olan mevduatın krediye dönüşme oranının da GSYH büyümesi ile nedensellik göstermediği sonuçlarına ulaşmıştır.

Dünyada son dönemin en önemli ekonomik büyüme örneklerinden olan Çin’in verileri üzerinden yapılan bir Chang, Jia ve Wang (2010) çalışması da bankaların fonlama tercihleri ile ekonomik büyüme ilişkisini analiz etmiş ve mevduatlar ile ekonomik büyüme arasında pozitif yönlü bir ilişki bulmuştur.

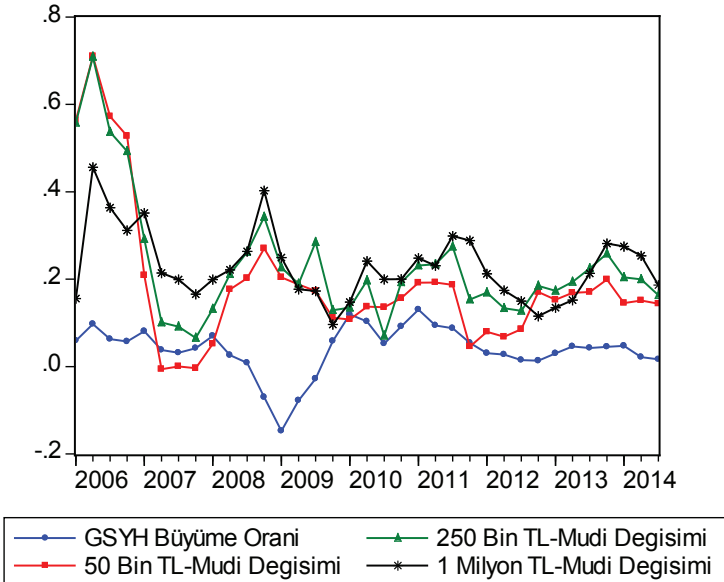
3.2. Zaman Serileri

Önceki bölümdeki veri ve değerlendirmeler, Türkiye’de mevduat şeklinde tutulan finansal servetin önemli bir kısmının nüfus ve toplam mudi sayısına göre az sayıda mudi üzerinde yoğunlaştığını ve bu yoğunlaşmanın 2005 yılından itibaren

artarak devam ettiğini göstermektedir. Kısacası mevduat şeklinde finansal serveti olanların sayısındaki artış ekonomik büyümenin çok üzerinde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla ekonomik büyüme ile mevduat yoğunlaşması şeklinde tezahür eden yüksek montanlı mevduat (finansal servet) sahipliğinin artması arasındaki ilişkinin önemli olduğu düşünülmektedir. Zira bu ilişki, milli gelir “pastasının” büyümesinden kimlerin daha çok istifade ettiği konusunda fikir vermesi bakımından da önem taşımaktadır. Dönemlik gelirden ziyade zamana yaygın birikime dayalı bir servet kalemi olan mevduat, elbette sadece yıllık GSYH büyümesinin bir sonucu olamayacaktır. Kişilerin gelir artışı yanında finansal bir varlık olan mevduatın servet olarak faiz şeklinde kendi getirisi de bulunmaktadır. Ancak yine de, bir ekonominin makro açıdan en önemli göstergelerinden biri olan GSYH büyümesinin finansal servet sahipliğini ne yönde etkilediğinin ortaya konulmasında fayda görülmektedir.

Bu çalışmada, Türk Bankacılık Sektörü’nün (Katılım Bankaları dâhil) BDDK internet sitesinden temin edilen verilerle 2006:1-2014:3 dönemi esas alınmak suretiyle, üç ayrı kategoride, yurtiçinde yerleşik mudiler için mevduat sahipliğinin çeyrek dönemler itibarıyla yıllık değişim oranı hesaplanmıştır. Bu çalışmada, temel olarak 50.000 TL, 250.000 TL ve 1.000.000 TL ve üzeri mudi sayılarının çeyrek dönemler itibarıyla yıllık değişim oranlarının, aynı dönemdeki GSYH reel büyüme oranı ile ilişkisi analiz edilmektedir. GSYH verileri TCMB’nin internet sitesinden (EVDS) temin edilmiştir. Belirlenen söz konusu dört zaman serisi birlikte Grafik 8’de yer almaktadır.

Grafik 8: Analizde Kullanılan Zaman Serilerinin Birlikte Gösterimi



Mevduat sahipliğinin her üç kategorisindeki değişimlerin büyük oranda birbirine paralellik arz ettiği Grafik 10’dan hemen anlaşılmaktadır. Bilhassa 50 Bin TL ve 250 bin TL üzeri mudi sayısı değişimi birbiriyle daha yakın bir görsel ilişki sergilemektedir. Ancak yüksek montanlı mevduat sahipliği yönünden 2006 yılı ortasındaki yüksek düzeydeki düşüş ile 2007-2009 Küresel Finans Krizi dönemindeki artış atağı, 2006 ve 2009 piyasa dalgalanmaları bağlamında kriz-servet ilişkisinin önemini hatırlatmaktadır. Gerçekten de 2009 yılında GSYH’de ciddi bir daralma yaşanırken finansal servet sahipliğindeki artış bir hayli dikkat çekici olmuştur. Finansal servet sahipliğinde, 2010 yılından sonra ise öncesine göre daha az hareketli bir süreç gözlenirken artış eğilimi devam etmektedir. Aşağıda Tablo 3’te, belirlenen zaman serilerinin Korelasyon Matrisi de değişkenler arasındaki görsel ilişkiyi büyük oranda yansıtmaktadır.

Tablo 3: Değişkenlerin Korelasyon Matrisi

	Ekonomik Büyüme	50 Bin TL-Mudi Değişim	250 Bin TL-Mudi Değişim	1 Milyon TL-Mudi Değişim
Ekonomik Büyüme	1,00	0,10	0,11	0,07
50 Bin TL-Mudi Değişim	0,10	1,00	0,97	0,56
250 Bin TL-Mudi Değişim	0,11	0,97	1,00	0,64
1 Milyon TL-Mudi Değişim	0,07	0,56	0,64	1,00

Belirlenen her üç kategorideki mevduat sahipliği değişiminin kendi arasındaki yüksek pozitif korelasyon Grafik 10’daki görsel ilişkileriyle uyumludur. Buna karşılık ekonomik büyüme oranı ile finansal servet sahipliği değişimleri arasında ise her üç kategoride, yüksek olmayan pozitif korelasyonlar gözlenmektedir.

3.3. Zaman Serisi Testleri

Zaman serisi analizlerinde dikkat edilmesi gereken ilk konu değişkenlerin durağanlığı konusudur. Zira ekonomik ve finansal değişkenlerin zaman serileri sıklıkla trend veya mevsimsellik içermekte ve bu durum serilerin durağan olma ilkesinin ihlaline yol açabilmektedir (Yurdakul, 2003). Durağanlık, ele alınan zaman serisinin ortalamasının ve varyansının zamandan bağımsız olması olarak tanımlanabilir. Zaman serilerinin durağan olmaması halinde, tahmin edilen ekonometrik modeller, yanıltıcı neticeler verebilmektedir. Bu sebeple, zaman serileriyle yapılan ekonometrik analizlerde, çoğunlukla ilgili zaman serilerine birim kök (unit root) testi (durağanlık testine) uygulanmaktadır. Dolayısıyla, bu çalışmada belirlenen zaman serilerinin birim kök içerip içermediği (durağanlık) Augmented Dickey-Fuller (ADF) testi kullanılarak test edilmiş (E-views programı yardımıyla) ve birim kök test sonuçları aşağıda Tablo 4’de sunulmuştur.

Tablo 4: Birim Kök Test Sonuçları

Zaman Serileri	ADF
GSYH Büyüme Oranı (gdp)	-3.13**
50.000 TL Üzeri Mudi Sayısı Değişimi (elli)	-10.80*
250.000 TL Üzeri Mudi Sayısı Değişimi (ikiyüzelli)	-8.90*
1.000.000 TL Üzeri Mudi Sayısı Değişimi (milyon)	-5.03*

*, **, birim kök hipotezinin sırasıyla %1 ve %5 anlamlılık düzeyinde reddedildiğini göstermektedir.

Analizde kullandığımız tüm değişkenler ilgili dönemlerdeki verilerden hesaplanmış değişim oranlarıdır. Tablo 4’te yer alan birim kök test sonuçlarından görüleceği gibi, seçilen dört zaman serisi de en az %5 anlamlılık düzeyinde durağanlık koşulunu sağlamıştır.

3.4.Finansal Servet Sahipliği Değişimleriyle Ekonomik Büyüme Arasındaki Nedensellik Testleri

VAR (Vector Auto Regression) model tahmini, belirlenen değişkenler arasındaki ilişkilerin tespitinde kullanılan temel ekonometrik analiz yöntemlerinden birisidir. Bu maksatla, seçilen finansal servet sahipliği değişkenleri ile GSYH büyümesi arasında her bir değişken bazında ayrı şekilde VAR modelleri oluşturulmuştur. Böylelikle her bir değişkenin birbirinden bağımsız olarak GSYH büyümesi ile ilişkisi istatistikî olarak gösterilmeye çalışılmıştır. Her bir finansal servet sahipliği göstergesi ve GSYH büyümesi arasında birbirinden bağımsız olarak yapılan VAR tahminleri neticesinde, ilgili değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisi de Granger nedensellik testi yardımıyla yapılmıştır. Bir değişkenin (X) geçmiş değerleri bir başka değişkenin (Y) gelecek değerlerinin tahmininde yararlı ise, Granger nedenselliği; “X, Y’nin Granger nedenidir” şeklinde ifade edilerek olarak gösterilmektedir. Granger nedenselliği tam olarak bir neden-sonuç ilişkisini göstermemekte, sadece bir değişkenin diğerinden daha önce gerçekleştiğine ve diğer değişkenin değerinin tahmin edilmesinde faydalı olduğuna işaret etmektedir (Hamilton, 1994: 303).

VAR modeli tahmininde uygun gecikme sayısının tespit edilmesi bir diğer gerekli husustur. VAR model tahmininde uygun gecikme sayısının saptanmasında sıklıkla Akaike Bilgi Kriteri (Akaike Information Criterion-AIC) ve Schwarz Bilgi Kriteri (Schwarz Information Criteria-SIC) yöntemleri tercih edilmektedir. Fakat bu analizde, her bir VAR tahmin modeli için 1’den 5’e kadar her gecikme sayısı için ayrı olarak VAR tahmini yapılmıştır. Böylece uygulamada mevcut zaman aralığı ve değişken sayısına göre en çok kullanılan gecikme sayılarının tamamıyla tahminde bulunulmuştur. Öte yandan yapılan her bir VAR tahmin modeli için ayrıca değişkenler arasında H_0 hipotezi bağlamında Granger nedenselliği olup olmadığına bakılmıştır.

Yanda izah edilen çerçevede, 50 bin TL (elli), 250 bin TL (ikiyüzelli) ve 1 milyon TL (milyon) mudi sayısı değişimleri ile aynı dönemli GSYH Büyüme Oranı (GDP) arasındaki Granger test sonuçları toplu şekilde aşağıda Tablo 5’te verilmiştir.

Tablo 5: GSYH Büyümesi ile Finansal Servet Sahipliği Değişimleri Arasındaki Granger Nedensellik Test Sonuçları

Bağımlı Değişken	Bağımsız Değişken: GDP				
	Olasılık (Yön)	Olasılık (Yön)	Olasılık (Yön)	Olasılık (Yön)	Olasılık (Yön)
Elli	0.9904 (-)	0.9540 (+)	0.6889 (-)	0.9659 (-)	0.9756 (-)
İkiyüzelli	0.8896 (+)	0.9936 (-)	0.8316 (+)	0.3991 (+)	0.2570 (+)
Milyon	0.0554 (+)	0.1579 (+)	0.1261 (+)	0.3768 (+)	0.6104 (+)
	1	2	3	4	5
Gecikme Sayısı					

*, **, H_0 hipotezinin (ilgili değişken Granger nedeni değildir) sırasıyla %1 ve %5 anlamlılık düzeyinde reddedildiğini ve sonuçların istatistikî olarak anlamlı olduğunu göstermektedir.

Tablo 5’teki modellerde, ekonomik büyümenin finansal servet sahipliği değişimi üzerindeki nedensellik ilişkisine bakılmış, ancak test sonuçlarından da görüleceği üzere her üç kategori için de istatistikî olarak anlamlı sonuçlara ulaşılamamıştır. Aşağıda Tablo 6’da ise her üç kategorideki finansal varlık sahipliği değişiminin ekonomik büyüme üzerindeki nedensellik test sonuçları sunulmaktadır. Böylece finansal servet sahipliğinin ekonomik büyümeyle mi yoksa ekonomik büyümenin finansal servet sahipliğiyle mi daha fazla nedensellik gösterdiği ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

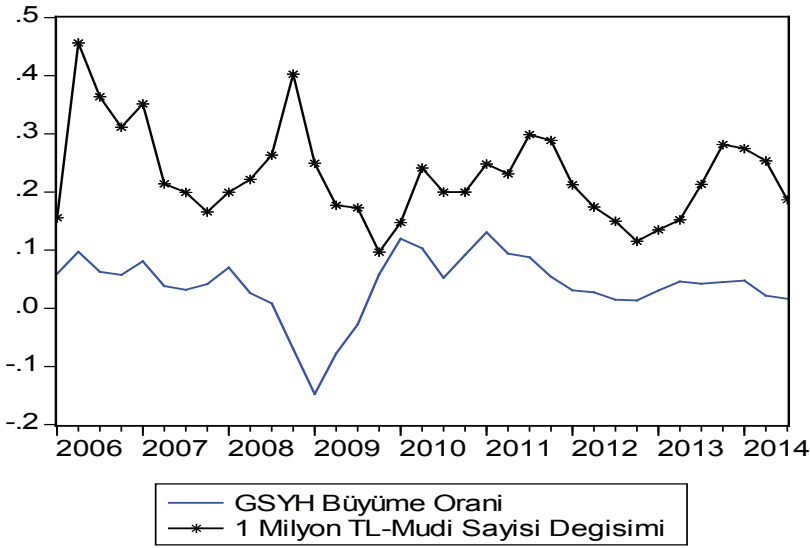
Tablo 6: Finansal Servet Sahipliği Değişimleriyle GSYH Büyümesi Arasındaki Granger Nedensellik Test Sonuçları

Bağımsız Değişken	Bağımlı Değişken: GDP				
	Olasılık (Yön)	Olasılık (Yön)	Olasılık (Yön)	Olasılık (Yön)	Olasılık (Yön)
Elli	0.9396 (+)	0.7336 (+)	0.8470 (+)	0.8303 (+)	0.8592 (-)
İkiyüzelli	0.6380 (-)	0.2093 (-)	0.4771 (-)	0.6649 (-)	0.4396 (-)
Milyon	0.0003* (-)	0.0004* (-)	0.0001* (-)	0.0010* (-)	0.0002* (-)
	1	2	3	4	5
Gecikme Sayısı					

*, **, H_0 hipotezinin (ilgili değişken Granger nedeni değildir) sırasıyla %1 ve %5 anlamlılık düzeyinde reddedildiğini ve sonuçların istatistikî olarak anlamlı olduğunu göstermektedir.

Tablo 6’daki model sonuçlarına göre, H_0 hipotezi bağlamında, belirlenen finansal servet sahipliği göstergelerinden sadece 1 milyon TL ve üzeri mevduat sahipliği değişimi ekonomik büyüme ile istatistikî olarak anlamlı sonuçlar vermektedir. Ayrıca, son derece düşük olasılık düzeyleri de 1 milyon TL ve üzeri mevduat sahipliğinin ekonomik büyüme ile negatif yönlü nedensellik ilişkisinin kuvvetli olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla 1 milyon TL üzerinde finansal serveti olanların sayısındaki artışın ekonomik büyüme açısından çok da olumlu sonuçları olmadığı bu analizin en önemli neticesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede, ekonomik büyüme oranı ile 1 milyon TL üzeri mevduat sahipliğindeki değişimi bir arada gösteren Grafik 9 aşağıda sunulmaktadır.

Grafik 9: Ekonomik Büyüme ve ‘Milyoner’ Mudi Sayısı Değişimi



Yapılan ekonometrik analiz sonucuna göre, 50 bin TL ve üzeri ve 250 bin TL ve üzeri değil de 1 milyon TL ve üzeri mudi sayısındaki değişiminin istatistikî olarak anlamlı sonuçlar vermesi dikkat çekici bulunmuştur. Nitekim bankacılık sistemindeki Mart 2006-Eylül 2014 arasında üç kategorideki mudi sayısının yıllık ortalama artış hızının sırasıyla %18,8, %22,73 ve %22,84 olduğu dikkate alındığında, 1 milyon TL ve üzeri mevduat yoğunlaşmasındaki artış hızı diğer kategorilerin üzerinde gerçekleşmiştir. Kanaatimizce, 1 milyon TL gibi yüksek montanlı mevduattaki yoğunlaşmanın ekonomik büyüme ile kısa dönemde negatif bir nedensellik göstermesi, bir ekonomi için atıl fonların tüketim ve yatırıma dönüşüm kabiliyetinin önemine de işaret etmektedir. Tüketim veya yatırıma dönüşmeyen tasarruflar bir ekonominin potansiyelinin altında büyümesine neden olabilecektir. Dolayısıyla bir ekonomi için servetin özellikle yatırım malı ve sermayesine dönüşebilmesi, üretimin

ve yeni gelir unsurlarının oluşması için önem taşımaktadır. Bu noktada bilhassa bankacılık sisteminin finansal serveti yatırıma aktaracak kredi mekanizmalarını işletebilme kapasitesi hayati bir rol oynamaktadır.

Ekonomik büyüme açısından bir diğer önemli nokta da mevduat yoğunlaşmasında dikkate alınması gereken mevduat tutarının 1 milyon TL ve üzeri mevduata sahip mudi sayısındaki değişim olduğudur. Zira görece daha düşük montanlı olan 50 bin TL ve üzeri ile 250 bin TL ve üzeri mevduat sahipliğindeki değişimin ekonomik büyüme ile istatistikî olarak anlamlı sonuçlar vermemesi, milyoner mudiler üzerindeki mevduat yoğunlaşmasının ekonomik büyüme yönünden daha kritik olduğunu göstermektedir.

SONUÇ

Tasarruf eğiliminin ve sermaye birikiminin ekonomide istikrarlı bir yatırım finansmanı, büyüme ve kalkınma için önemli olduğu genelde kabul görmektedir. Ancak ideal bir tasarruf oranı, sermayenin ne kadar ve nasıl biriktirileceği ve kim tarafından kontrol edileceği gibi hususlar ekonomi literatürünün hararetli tartışma konuları arasında yer almaktadır. Salt makro ekonomik sonuçların ötesinde, servet birikiminin ekonomik eşitsizlik açısından da ciddi etkileri olduğu son dönemde daha fazla gündeme gelmektedir. Bu durumu, bilhassa 2007-2009 döneminde sert etkileri yaşanan Küresel Finans Krizi sonrası yaşanan gelişmelerin, dünya genelinde mevcut gelir ve servet dağılımındaki adaletsizlikleri daha da artırdığı yönündeki iddialar tetiklemektedir.

Bu çalışmamızda, toplam servetin önemli ve en likit unsurlarından biri olan finansal servet sahipliğinin 2005 yılından itibaren Türkiye’de gelişimi ve ekonomik büyüme ile ilişkisi ele alınmıştır. Bankacılık Sektörü verileri, Türkiye’de yüksek bir mevduat yoğunlaşmasını açık bir şekilde göstermektedir. Peki, finansal varlıkların az sayıda kişi üzerinde yoğunlaşmasının ekonomik büyüme üzerinde nasıl bir etkisi olabilir? Bu konuda, Türk Bankacılık Sektörü’nün mevduat yoğunlaşma verileri ile reel ekonomik büyüme arasındaki ilişki ve bunun yönü, Granger nedensellik testi bağlamında analiz edilmiştir. Buna göre, finansal servet sahipliği ve mevduat yoğunlaşmasının Türkiye’nin aynı dönemli ekonomik büyümesi ile nedensellik ilişkisi ilginç sonuçlar vermiştir. 50.000 TL ve 250.000 TL ve üzeri finansal servet sahipliğinin ekonomik büyüme ile istatistikî olarak anlamlı bir ilişkisine rastlanmazken, 1.000.000 TL ve üzeri mevduat sahipliğinin GSYH büyümesi ile negatif nedensellik gösterdiği görülmüştür. Kısacası bu sonuç, finansal servetin az sayıda kişi üzerinde, atıl bir şekilde yoğunlaşmasının ekonomik büyüme için olumlu sonuçlar vermediğine işaret eder mahiyettedir. Bu netice, daha adil bir gelir ve servet dağılımının ekonomik büyüme bakımından da önemli olduğunu ima etmektedir.

Netice olarak, mevduat, bankalar açısından en önemli kaynak unsuru ve yatırımlar bakımından da önemli bir finansal aracılık enstürümanı olma vasfını korurken, toplam nüfus ve hesap sahibi sayısına göre az sayıda mudi üzerinde yoğunlaşması, toplam talebe dönüşmemesi (atıl fonlar) yoluyla, ekonomik büyümeyi negatif yönde etkileyebilmektedir. Bu sonuçta, 80’li yıllardan itibaren özellikle ücretli kesimin milli gelirden aldığı payın sürekli azalış kaydetmesinin ciddi etkileri olduğu düşünülmektedir. Ücretli kesiminin milli gelirden aldığı payın azalmasının hem toplam talep yoluyla ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkilediği, hem de finansal servetin az sayıda kişide yoğunlaşmasını artırdığı düşünülmektedir. Zira TÜİK’in 30 Eylül 2014 tarihli verilerine göre Türkiye’de çalışan kesimin %66,1’ini ücretli kesim oluşturmaktadır.

Finansal servet sahipliğinin az sayıdaki kişi üzerinde yoğunlaşmasının makro ekonomik etkileri yanında, toplumdaki ekonomik eşitsizlik açısından da ciddi neticeleri olduğu açıktır. Dolayısıyla hâlihazırda, dünyada zaman zaman tartışılan ve Türkiye’de toplam vergi gelirleri içinde düşük bir payı olan servet vergilerinin yakın zamanda bu bağlamda daha çok gündeme gelmesi beklenebilecektir.

KAYNAKÇA

- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) (2014), İstatistikî Veriler, http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Istatistiki_Veriler/Istatistiki_Veriler.aspx (Erişim Tarihi: 10 Aralık 2014).
- Beck, T. H. L., Demirgüç-Kunt, A., Laeven L., Levine, R. (2008), “Finance, Firm Size and Growth”, Tilburg University.
- Blanco, L. (2009), “The Finance-Growth Link in Latin America”, Southern Economic Journal, 76(1), 224-248.
- Calderon, C., Liu, L. (2002), “The Direction of Causality Between Financial Development and Economic Growth”, Central Bank of Chile Working Papers, No: 184.
- Chang, P., Jia, C., Wang, Z. (2010), “Bank Fund Reallocation and Economic Growth: Evidence from China”, Journal Of Banking & Finance, 2010, 34, 2753-2766.
- Christopoulos, D. K., Tsionas, E. G. (2004), “Financial Development and Economic Growth: Evidence from Panel Unit Root and Cointegration Tests”, Journal of Development Economics, 73(1), 55-74.
- Cingano, F. (2014), “Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth”, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, 163, 1-9.
- Demirgüç-Kunt, A., Maksimovic, V., (1998), “Law, Finance, and Firm Growth”, Journal of Finance, 53, 2107-2137.
- Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) (2014), Bütçe Gelirleri, http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_54.xls.htm (Erişim Tarihi: 8 Aralık 2014).
- Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) (2009), Kayıt dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010), Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Yayın No:87, Ankara.
- Hamilton, J.D. (1994), Time Series Analysis, New Jersey, Princeton Uni. Press.
- Karabarbounis, L., Neiman B. (2013), “The Global Decline of Labor Share”, NBER Working Paper No. 19136.
- Karaca, O. (2012), “Finansal Gelişme ve Ekonomik Büyüme: Türkiye İçin Bir Nedensellik Analizi”, BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar Dergisi, 6, 2, 85-111.
- KESK Araştırma Birimi (2013). <http://www.kesk.org.tr/content/eme%C4%9F-pay%C4%B1-azal%C4%B1rken-%C3%BCcretler-ve-m%C3%Bccadele> (Erişim Tarihi: 14.12.2014).
- Levine, R., (2005), “Finance and Growth: Theory and Evidence”, (Edi. Philippe Aghion, Steven Durlauf), Handbook of Economic Growth, The Netherlands: Elsevier Science.

- Özen, E., Vurur, N. S. (2013), “Türkiye’de Mevduat Banka Kredisi ve Ekonomik Büyüme İlişkisinin İncelenmesi”, Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2013, 6/3, 117-131.
- Piketty, T. (2014), Yirmi Birinci Yüzyılda Kapital, (Çev. Hande KOÇAK), İstanbul: T. İş Bankası Kültür Yayınları.
- Rajan, R., Zingales, L., (1998), “Financial Dependence and Growth”, American Economic Review, 88, 559-587.
- Saez E., Zucman G. (2014), “Wealth Inequality in the United States Since 1913: Evidence From Capitalized Income Data”, NBER Working Paper No. 20625, 37-65.
- Selim R., Günçavdı Ö., Bayar A. A. (2014), Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı Eşitsizlikleri: Fonksiyonel Gelir Kaynakları ve Bölgesel Farklılıklar, TÜSİAD, Yayın No: TÜSİAD-T/2014-06/554, İstanbul, 27-35.
- Tiryaki, G. (2014), “Banking Leverage, Credit Indicators, Current Account Balance and Economic Growth with their Implications in Turkey (1999-2013)”, Marmara Üniversitesi Finansal Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi, 6, 11, Temmuz, 99-118.
- Türkiye Bankalar Birliği (TBB) (2014), İstatistiksel Raporlar, <http://www.tbb.org.tr/tr/banka-ve-sektor-bilgileri/istatistiki-raporlar/59> (Erişim Tarihi:11 Aralık 2014).
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) (2014), Elektronik Veri Dağıtım Sistemi (EVDS), <http://evds.tcmb.gov.tr/> (Erişim Tarihi:15 Aralık 2014).
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) (2014), Finansal İstikrar Raporu, Kasım 2014.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2014), Gelir, Tüketim ve Yoksulluk ile Dış Ticaret Verileri, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> ve http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1011 (Erişim Tarihi: 15 Aralık 2014).
- Yorulmaz, R. (2013), “Construction of a Regional Financial Inclusion Index in Turkey”, BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar Dergisi, 7, 1.
- Yurdakul, F. (2003), Yapısal Kırılmaların Varlığı Durumunda Geliştirilen Birim-Kök Testleri, Ekonometri Seçme Yazılar (Editörler Aydın Ünsal-Nezri Köse), Ankara: Gazi Üniversitesi İİBF Gel. Vakfı İşletmesi.
- Zang, H., Kim, Y. C. (2007), “Does Financial Development Precede Growth? Robinson and Lucas Might Be Right”, Applied Economics Letters, 14(1), 15-19.
- 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, 01.11.2005 tarih ve 25983 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

KAMU ZARARI KAVRAMI ÜZERİNE YARGI KURUMLARI ARASINDAKİ HÜKÜM UYUŞMAZLIKLARINDA UYUŞMAZLIK MAHKEMESİNİN ROLÜ VE ÖNEMİ

Seyit KOÇBERBER*

ÖZ

Kamu kaynağını tasarrufu altında bulunduranların hesap vermeleri ve sebebiyet verdiği kamu zararını karşılamaları halka karşı mali sorumluluğun bir gereğidir. Kamu zararı kavramı mevzuatımıza 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile girmiştir. Bu Kanun'a göre kamu zararının tespiti çeşitli süreçlere bağlanmıştır. Farklı süreçler aynı konuda farklı yargı kararlarını da ortaya çıkarmaktadır. Aynı konuda yargı organlarınca farklı kararlar alınması tarafları zor durumda bırakabilmektedir. Bu konuda Uyuşmazlık Mahkemesinin verdiği bir karar, sürece yol gösterici olmuştur. Uyuşmazlık Mahkemesi kararları ile adli ve idari yargı arasındaki kamu zararına ilişkin hüküm uyuşmazlıklarının kesin hükme bağlanabileceği ortaya çıkmıştır. Ancak, en önemli fonksiyonu kamu zararı tespit etmek olan Sayıştay ile diğer yargı organları arasındaki hüküm uyuşmazlıklarının ne şekilde kesin hükme bağlanacağı belirsizliğini korumaktadır. Anayasa Mahkemesi son kararlarında içtihat değişikliğine giderek Sayıştayı yargı kurumu olarak kabul etmiştir.

Aynı konuda yargı kararları arasında hüküm uyuşmazlığı olması hukuk devleti anlayışı içinde kabul edilebilir bir durum değildir. Bu sebeple Sayıştay kararları ile diğer yargı organları arasındaki hüküm uyuşmazlıklarını çözümüyle yetkisinin de Uyuşmazlık Mahkemesine verilmesi gerekir.

Anahtar Kelimeler: Kamu zararı, Sayıştay, Uyuşmazlık Mahkemesi.

THE ROLE AND IMPORTANCE OF THE CONFLICT COURT IN THE CONFLICTS OF JUDGMENT AMONG JUDICIAL INSTITUTIONS ON THE CONCEPT OF PUBLIC LOSS

ABSTRACT

The accountability of those who have authority over public resources and their liability for the public loss they cause is a requirement of their fiscal responsibility to the public. The concept of public loss has entered our legislation with the Public Financial Management and Control Law no. 5018. According to this law, the detection of public loss requires various processes. Different processes lead to different judicial decisions on the same subject. When judicial organs make different decisions on the same subject, this can leave parties in a difficult situation. On this subject, a decision made by Conflict Court has been a guiding factor for the process. With the decisions of the Conflict Court, it has become clear that the

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

conflicts of judgment on public loss between judicial and administrative justices can reach a final judgment. However, it is still unclear how to reach a final judgment in the conflicts of judgment between the Court of Accounts, whose main function is to detect public loss, and other judicial bodies. The Constitutional Court has accepted the Court of Accounts as a judicial institution by changing the case law in its recent decisions. Having conflicts of judgment between judicial decisions on the same subject is not an acceptable situation in a state of law. For this reason, the Conflict Court should be given the authority to resolve the conflicts of judgment between the Court of Accounts and the other judicial organs.

Keywords: Public loss, The Court of Accounts, The Conflict Court.

GİRİŞ

Kamu hizmetlerinin çeşitliliğinin her geçen gün artması ve sunumunda yaşanan değişimler, kamu parasının kullanımını da farklılaştırmaktadır. Bu farklılıktan dolayı, kamu hizmetleri farklı idari yapılar tarafından sunulabilmektedir. Bu nedenle, kamu kaynağı kavramını yeniden tanımlama gereği ortaya çıkmıştır. Günümüzde hangi kaynaktan alınırsa alınsın, kamunun elde ettiği para ve parasal değer ifade eden bütün kaynaklar, kamu kurumlarından alınan kaynaklar ile özel kurumların belli statü ve yetki kullanarak elde ettiği kaynaklar kamu kaynağı olarak kabul edilmektedir. Kamu kaynağı kullanımı kamu zararı kavramını da ortaya çıkarmıştır.

Kamu yönetiminin daha etkin işleminin önemli bir ayağı da mali yönetimin etkin çalışmasını sağlamaktır. Bu kapsamda yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu etkinlik, saydamlık, hesap verilebilirlik gibi üç önemli ilke üzerine inşa edilmiştir. Bu ilkeler aynı zamanda mali sorumluluğu gerektirmektedir. Mali sorumluluğun bir gereği olarak her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından, kötüye kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olarak hesap vermek zorundadırlar.

Mali sorumluluğu olanların, sebebiyet verdiği kamu zararından sorumlu tutulmaları hesap verilebilirlik ilkesinin doğal bir sonucudur. 5018 sayılı Kanun'da kamu zararı tanımlanmış, tespiti ve tahsili süreçleri belirlenmiştir. Ancak 5018 sayılı Kanun'a göre kamu zararının tespiti tek bir sürece değil çeşitli süreçlere bağlanmıştır. Farklı süreçler, aynı konuda farklı yargı kararlarını da ortaya çıkarmaktadır. Aynı konuda farklı yargı kararları olması sorumluları ve olayın taraflarını zorda bırakabilmektedir. Hukuk devleti kavramı içinde kabul edilemeyecek bir durum olan hüküm uyuşmazlıkları konusunda Uyuşmazlık Mahkemesinin verdiği bir karar sürecin belirleyiciliği açısından yol gösterici olmuştur.

Bu çalışmada 5018 sayılı Kanun'daki kamu zararı kavramının doğurduğu çeşitli yargı süreçleri sonucunda oluşan farklı yargı kararları ile Uyuşmazlık Mahkemesinin bu süreçteki rolü incelenerek çözüm önerileri sunulmaya çalışılmıştır.

1. KAMU ZARARI KAVRAMI

1.1. Tarihi Süreçte Kamu Zararı Kavramı

Çok bilinen bir kavram gibi görülen kamu zararı aslında 5018 sayılı Kanun'la mevzuata girmiştir (Güngör, 2006: 3). 5018 sayılı Kanun'dan önce yürürlükte olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda "devlet zararı" kavramı kullanılmıştır (Kuluçlu, 2011: 54). 1050 sayılı Kanun'da devlet zararının doğrudan tanımı yapılmamışsa da giderlerin gerçek gereksinme karşılığı olmaması; belli nitelikteki mal veya hizmetin en uygun bedelle elde edilmemesi; belli bir bedelle amaca uygun nitelikte en fazla mal veya hizmetin sağlanmaması; alınmayan mal ya da hizmetin alınmış gibi gösterilmesi; mevcut olmayan inşaat, onarım ve üretimi var ya da bitmiş gibi göstererek gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle devletin mal varlığından bir eksilmeye neden olunması gibi durumlar devlet zararı olarak nitelendirilmiştir.

1050 sayılı Kanun'da devlet zararı kavramı kullanılmasını normal karşılamak gerekir, zira Türk kamu yönetiminde 2000'li yıllara kadar genellikle "devlet" kavramı ön planda tutulmuştur. Bu dönemde genel düzenleyici birçok kanunun kapsamı devlet olarak belirlenmiştir. Devlet İhale Kanunu, Devlet Memurları Kanunu gibi genel düzenleyici kanunlar bu duruma örnek gösterilebilir. Yine bu dönemde kurulan kamu kurum ve kuruluşların çoğunun isminde devlet sözcüğü yer almaktadır (Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Devlet Personel Başkanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Malzeme Ofisi, Devlet İstatistik Enstitüsü gibi).

2000 yıllarla birlikte kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında "devlet" sözcüğü yerine "kamu" sözcüğünün kullanılmaya başlanıldığı görülmektedir. Bu dönemde yürürlüğe sokulan düzenleyici nitelikteki kanunların kapsamı genellikle tüm kamu olarak belirlenmektedir (Kamu İhale Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun gibi). Yine bu dönemde oluşturulan kurumların ismi de kamu sözcüğü ile başlamaktadır. Kamu İhale Kurumu, Kamu Denetçiliği Kurumu, Kamu Gözetimi Kurumu, Kamu Güvenliği Müsteşarlığı bu kurumlara örnek sayılabilir. Tüm bu değişimin arkasında kamu yönetimini tek bir çatı altında toplayarak disipline etme çabası vardır. Kamu kavramı, devlet kavramından kapsam olarak daha geniş bir anlam çağrıştırmaktadır. Sözlük anlamı itibarıyla de kamu, bir ülkedeki halkın bütünü ya da halk hizmeti gören devlet organlarının tümü anlamına gelmektedir. Kamu hizmeti ve sunumunda yaşanan genişleme ve farklılaşmaya karşın mevcut kurumların etki alanlarının kısıtlı kalması zaman içinde "kamu" kavramını ön plana çıkarmıştır.

Kamu hizmeti sunan ya da kamu kaynağı kullanan pek çok kurumun Muhasebe-i Umumiye Kanunu, Sayıştay Kanunu, Devlet ihale Kanunu gibi düzenleyici ve denetleyici kanunların kapsamı dışında kalması, zaman içinde denetimsizlik ve disiplinsizlik sorununu da beraberinde getirmiştir. İşte bu kapsamda 2005 yılında yürürlüğe sokulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu yönetiminde mali disiplinin sağlanması amaçlanmıştır.

1.2. 5018 Sayılı Kanunda Kamu Zararı Kavramı

Türk kamu yönetiminde “kamu” sözcüğünün ön plana çıkma sürecine uygun olarak kamu zararı kavramı da 5018 sayılı Kanun’la ilk kez bir kanun metnin de yer almış ve tanımlanmıştır. Bu Kanun’un 71 inci maddesinde “kamu zararı” mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması olarak tanımlanmıştır. Kamu kaynağının ne olduğu ise 5018 sayılı Kanun uyarınca 19 Ekim 2006 gün ve 26324 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’te belirlenmiştir. İlgili Yönetmelik’e göre kamu kaynağı borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler olarak tanımlanmıştır.

5018 sayılı Kanun’da kamu zararının belirlenmesinde 6 unsur belirlenmiştir. Bunlar;

- İş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması,
- Mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması,
- Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması,
- İş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması,
- İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,
- Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması,

şeklinde sayılmıştır. Kamu zararı kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilecektir. 5018 sayılı Kanun’un 71 inci maddesi sadece kamu kaynağında usulsüz azaltma yapmayı kamu zararı olarak tanımlamamış aynı zamanda kamu kaynağında artışa engel olmayı da kamu zararı olarak kabul etmiştir. Örneğin, bir kamu görevlisi idarenin bir alacağını eksik tahsil ederse ya da alacağın tahsilini imkansız hale getirirse bu durum da kamu zararı olarak değerlendirilecektir.

Her ne kadar isminin başında kamu sözcüğü bulunsa da 5018 sayılı Kanun tüm kamuyu kapsamamaktadır. Bu kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır. Kanun'un kapsamı dışında kalan kamu kurum ve kuruluşları 5018 sayılı Kanun'da öngörülen kamu zararı sürecine de dahil değildir. Ayrıca bazı kuruluşlar örneğin düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, 5018 sayılı Kanun kapsamında olmakla birlikte Kanun'un 71 inci maddesine tabi değildirler. Bu gibi idare ve kuruluşlar hakkında kendi mevzuatlarında hüküm varsa bu hükümler, yoksa genel hükümlere gidilerek Borçlar Kanunu hükümleri uygulanacaktır (Turguter, 2012: 34).

5018 sayılı Kanun'da yapılan tanım, kamu zararının kapsamının ne olacağı sorununun da ortaya çıkarmaktadır. Esas itibariyle herhangi kamu idaresinden yapılan bir ödemenin kamu zararına konu olup olmadığının tespiti Sayıştay yargısının konusudur. Ancak bir kamu kurumunun başka bir kamu kurumuna fazla ödemede bulunmasının kamu zararı olup olmadığı sorusu 5018 sayılı Kanun'da netleştirilmiş bir husus değildir. Bu durum aynı zamanda iki kamu kurumu arasında borç alacak ilişkisi gibi de değerlendirilebildiğinden Borçlar Kanunu hükümleri uyarınca adli yargının konusuna da girebilmektedir. 5018 sayılı Kanun hükümlerine göre kamu zararının oluşması için kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması gerekir. Bir idarenin gideri diğer bir idarenin geliri olacağına göre bütüncül yaklaşımla kamu kaynağında bir artış yada azalış olacak mıdır? Tüm kamu kurumları bir bütün olarak mı düşünülecektir yoksa her idare ayrı ayrı bağımsız olarak mı kabul edilecektir? (Orulluoğlu, 2015: 12). Bağımsız ayrı ayrı kurumlar olarak kabul edilirse kamu kurumundan başka bir kamu kurumuna usulsüz aktarmada bulunulması durumu kamu zararını oluşturacak mıdır? Ne yazık ki mevzuat içinde bu sorunun net cevabını bulmak mümkün değildir. Susmuş'a (2012: 19-32) göre; bir kamu kurumunca mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemler sonucunda yapılmış bir ödeme var ve bu ödemeyi de diğer kamu kurumu tahsil etmişse, ödemeyi yapan kurum yöneticisi kurumu zarara uğratmış olsa bile konu "kamu" açısından ele alındığında, "kamu kaynağında" artışa engel veya eksilmeye neden olunmadığından, daha açık bir deyimle her iki kurum da kamu kurumu olduğundan ve bir kamu kurumundan yapılan ödemeyi diğer kamu kurumu tahsil ettiğinden, kamu zararı söz konusu olmayacaktır. Aynı hususta Orulluoğlu (2015: 13), bu konunun mevcut yasal ve idari düzenlemeler ışığında cevaplandırılmasının mümkün görülmediğini ifade etmekle beraber, 5018 sayılı Kanun'un 71 inci maddesindeki düzenleme ile buna paralel düzenleme içeren Yönetmelik'in, kamu zararının tespitinde esas alınacak kriterler arasında sayılan "Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla ve yersiz ödemede bulunulması" hususu göz önünde bulundurulduğunda, genel yönetim içinde olsun veya olmasın idareler arasında yapılan transferler dahi kamu zararına konu edildiğinden her bir idarenin bağımsız olarak değerlendirilmesi gerektiği sonuca ulaşabileceğini belirtmektedir.

Sayıştay yargısının bir kamu kurumunun başka bir kamu kurumuna fazla ödemede bulunmasının, Orulluoğlu'nun yaklaşımından yola çıkarak kamu zararı olarak değerlendirmesi mümkündür. Ancak konunun adli yargıya taşınması durumunda ise Susmuş tarafından ifade edildiği üzere “kamu” açısından “kamu kaynağında” artışa engel veya eksilmeye neden olunmadığı için kamu zararı olarak değerlendirilmemesi de mümkündür. Bu durumda yargı kurumları arasında hüküm uyumsuzluğu ortaya çıkacaktır.

Bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı olarak inceleneceği üzere 5018 sayılı Kanun'da yapılan tanımdaki kamu zararının kapsamının ne olacağı konusunda önemli bir sorun da kamu görevlilerine maaş veya bu kapsamda yapılan hatalı ödemelerin kamu zararı olup olmadığı konusunda Danıştayla diğer yargı kurumlarının kararları arasındaki uyumsuzluktur.

Görülebileceği üzere sadece 5018 sayılı Kanun'daki kamu zararı tanımından yola çıkılarak dahi aynı konuda yargı kurumlarınca bir birinden farklı kararlar alınabilmektedir. Bu durum kamu zararı konusunda yargı kurumları arasında ortaya çıkan uyumsuzluğu giderecek bir mekanizmanın gerekliliğini zorunlu kılmaktadır.

2. KAMU ZARARININ TESPİTİ

5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yürürlüğe giren “Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hükümlerine göre kamu zararı tespitinden tazminine kadar bir süreçtir. Bu süreç içinde kamu zararı; 5018 sayılı Kanun'un 71 inci maddesi ile ilgili Yönetmelik'teki kamu zararının belirlenmesi kıstasları esas alınarak, kontrol, denetim veya inceleme, Sayıştayca kesin hükme bağlama ve adlî, idarî veya askerî yargılama sonucunda tespit edilecektir. Ancak kamu zararı tespit şeklinin çeşitli idari ve yargı organlarına bırakılması farklı hukuk süreçlerini beraberinde getirmiştir. Farklı yargı organlarınca yapılan değerlendirmeler sonucunda oluşan farklı hukuk süreçleri birbirinden farklı kararları da ortaya çıkarabilmektedir. Bu farklılığın ortaya konulabilmesi açısından 5018 sayılı Kanun'un 71 inci maddesinde belirtilen kamu zararı tespit süreçlerinin incelenmesinde fayda vardır.

2.1. Kontrol, Denetim veya İnceleme Yoluyla Kamu Zararının Tespiti

Kontrol, denetim ve inceleme gibi kavramlar 5018 sayılı Kanun'un çeşitli maddelerinde sayılmıştır. 5018 sayılı Kanun'un 57' nci maddesine göre kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşmaktadır.

İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve

kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

Ön malî kontrol, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsamaktadır. Ön malî kontrol süreci, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur.

Denetim, iç denetim ve dış denetim olarak sıralanmıştır. Ancak dış denetim Sayıştayın görevidir. İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.

Kamu idareleri bünyesinde bulunan fakat 5018 sayılı Kanun'da belirtilen kontrol ve denetim görevini yürüten birimler arasında sayılmayan bazı denetim ve teftiş birimleri de idari ve mali anlamda denetim yapabilmekte veya bunların denetim raporları mali sonuç doğurabilmektedir. Bu konuda Sayıştay Genel Kurulu, Mülkiye Teftiş Kurulunun başvurusu üzerine verdiği 30.01.2006 tarih ve 5146/1 sayılı kararında; kamu idarelerinin yürüttüğü işlemlerin idari ve mali olarak ayrılmasının mümkün olmayacağı, idari işlemlerin uzantısı olan mali işlemlerin de denetim kapsamı dışında olmadığı, 5018 sayılı Kanun'da belirtilen kontrol ve denetim görevini yürüten birimler dışında, kamu idarelerinde denetim ve teftiş birimlerinin denetimlerinde kamu zararı tespit edilmesi durumunda da 5018 sayılı Kanun hükümlerine göre işlem yapılması gerektiği şeklinde görüş vermiştir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Kamu zararının tespiti ve bildirilmesi" başlıklı 7'nci maddesinin 2'nci ve 3'üncü fıkralarında kontrol, denetim veya inceleme yoluyla kamu zararının tespitinde yapılacak işlemler belirtilmiştir. Buna göre tespit edilen kamu zararına ilişkin yazı, tutanak, rapor, ilâm ve benzeri belgeler ilgili kamu idarelerine gönderilecek; kontrol, denetim ve inceleme sonucunda tespit edilerek kamu idarelerine bildirilen kamu zararlarına ilişkin belgelerde yer alan hususlar, ilgili harcama yetkilisinin de görüşleri alınmak suretiyle merkezde üst yönetici, taşrada ise idarenin en üst yöneticisi tarafından değerlendirilecektir.

Yönetmeliğin 10'uncu maddesine göre kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararı alacaklarının sorumlulara ve ilgililere tebliğ işlemlerine, 7'inci madde gereğince yapılacak değerlendirme işlemlerinin tamamlandığı tarihten itibaren beş iş günü içerisinde başlanması gerekmektedir. Tebliğde; borcun miktarı, sebebi, doğuş tarihi, faiz başlangıç tarihi, ödeme yeri, yedi günlük itiraz süresi, itiraz mercii belirtilerek, söz konusu tutarın tebliğ tarihinden itibaren bir ay içerisinde ödenmesi istenecektir.

Kamu zararı alacaklarının yapılan tebligata rağmen sorumlular ve/veya ilgililerce süresinde rızaen ödenmemesi halinde ilgili alacak takip dosyası, sürenin bitiminden itibaren beş iş günü içerisinde, alacağın hükmen tahsili için, strateji geliştirme birimi veya taşradaki ilgili takip birimince kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimine gönderilir.

Yönetmelik'in 22'inci maddesine göre kamu zararından doğan alacakların sorumlularca ve/veya ilgililerce rızaen veya sulhen ödenmemesi halinde alacak takip dosyası, genel hükümlere göre takibat yapılmak ve dava açılmak üzere, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince o yerdeki muhakemat müdürlüğü veya hazine avukatlığına, Hazine avukatı bulunmayan yerlerde dava ve icra işleri kamu idaresi yöneticileri tarafından takip edilmektedir. Genel bütçe dışındaki diğer kamu idarelerinde ise söz konusu dosyanın hukuk birimine gönderilmesi gerekmektedir. Bu aşamadan sonra kamu zararı süreci adli yargıda devam etmektedir.

Bu süreç içerisinde çoğu zaman ilgililer kendilerine yapılan tebligata karşı idari yargıya başvurarak idari işleminin iptalini istemektedirler. Bu durumda ise süreç hem adli yargıda hem de idari yargıda devam etmektedir. Bu durum kamu zararı konusunda yargıdaki hüküm uyuşmazlıklarının temelini oluşturmaktadır. Yargı sürecinin iki ayrı koldan ilerlemesi sonunda farklı kararlar ortaya çıkabilmektedir.

2.2. Adlî, İdarî veya Askerî Yargılama Yoluyla Kamu Zararının Tespiti

Yargı yoluyla kamu zararının tespiti 5018 sayılı Kanun kapsamında doğrudan kamu zararının tazminine yönelik bir dava sonucunda olabildiği gibi farklı bir dava sonucunda da mahkemece kamu zararına hükmedilebilmektedir. Yargı kararları ile tespit edilen kamu zararı alacakları ile değerlendirme sonucunda takip ve tahsiline karar verilen alacaklar, merkezde strateji geliştirme birimlerince, taşrada ise takibe yetkili idare birimlerince takip edilmektedir. Adli, idari ve askeri mahkemelerce hükme bağlanan ve taraflara tebliğ edilen kamu zararından doğan alacaklara ilişkin kararın kesinleşmesi beklenilmeksizin takip işlemlerine başlanmaktadır. Yargılama sonucunda verilen tazmine ilişkin kararlardan kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimince takip edilmeyenler, takip edilmek üzere temsile yetkili hukuk birimlerine intikal ettirilmektedir.

2.3. Sayıştayca Kesin Hükme Bağlama Yoluyla Kamu Zararının Tespiti: Sayıştay Yargısı

5018 sayılı Kanun dış denetimin, harcama sonrasında Sayıştay tarafından yapılacağını belirtmiştir. Kamu zararının tespiti açısından en önemli görev kamu idarelerinden bağımsız bir kurum olarak Sayıştaya düşmektedir. Sayıştaylar tüm dünyada halkın ödediği verginin halk yararına kullanımını sağlamak için parlamentolar adına denetim yapmak üzere kurulmuşlardır. Mutlak iktidarların sınırlandırılması gereksinimi ve bunların ardından Parlamentoların ortaya çıkmasıyla, Sayıştayların doğuşu arasında yakın ilişki vardır. Çağdaş dünyada yaşanan gelişmeler, Sayıştay denetiminin nesnel tabanının genişletilmesi yönündedir. Bu gelişmeler, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştaylar) Teşkilatının (INTOSAI) ve benzeri diğer uluslararası kurumların dokümanlarına da yansımıştır. Yine son dönemlerde, gerek ülkeler bazında gerekse uluslararası kuruluşlar platformunda, Sayıştay denetimi ile Parlamentoların denetim fonksiyonunun etkinliği arasında ilişki kurulmakta ve Sayıştay denetimi saydamlığın, hesap verme sorumluluğunun güvencesi sayılmaktadır. Bu gelişmelere bağlı olarak Sayıştayların yaptığı denetimin kapsamı kamu kaynağının kullanıldığı tüm alanlara yayılmıştır. Uluslararası denetim anlayışındaki gelişmelere uygun olarak hazırlanan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu 2010 yılında yürürlüğe girmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda kamu zararı kavramı tamamen 5018 sayılı Kanun'la uyumlu olarak düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun'dan önce yürürlükte olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda esas olan kusursuz sorumluluktur. Tahakkuk memuru ve sayman, kusursuz olarak sorumlu tutulurken 1050 sayılı Kanun'un 22'inci maddesinde sonradan yapılan düzenlemeyle bazı durumlarda ödemede imzası olan diğer sorumluların kusuru ölçüsünde sorumlu tutulabilmesi mümkün olmuştur (Kızılkaya, 2010: 178). Mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre Sayıştay hesap yargılaması da bu kapsamda kusursuz sorumluluk esas alınarak yapılagelmiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda ise 5018 sayılı Kanun'a paralel olarak kusurlu sorumluluk esas alınmıştır. 1050 sayılı Kanun'daki ve 832 sayılı Kanun'daki sayman hesabı yargılaması uygulamasına bu Kanun'la son verilerek kamu idaresi denetimine geçilmiştir. 6085 sayılı Kanun'a göre Sayıştayın kamu idareleri üzerindeki denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsamaktadır. Bu ayırım içinde kamu zararı düzenlilik denetimi kapsamında ilgili kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti amacıyla Sayıştay denetçileri tarafından yapılan denetimler sonucunda ortaya çıkarılmaktadır.

Sayıştay denetiminde kamu zararının tespiti ve tazmini tamamen kendi içinde işleyen bir süreçtir. Sayıştayın buradaki fonksiyonu tarafların iddia ve savunmaları arasında hakemlik yapmak değildir. Diğer yargı mercilerinden farklı olarak kamu zararı olduğu iddiası Sayıştay tarafından ortaya konulur ve Sayıştay yargısıyla saptanır. Sayıştay yargısının Anayasa'da belirtilen anlamda bir mahkeme olup olmadığı uzun

yıllar boyunca tartışma konusu olmuştur. Anayasa Mahkemesi zaman içinde bu konuda farklı kararlar vermiştir. Örneğin Anayasa Mahkemesinin 11.07.1991 tarihli ve 1991/21 Karar sayılı kararında, *“Sayıştay, Anayasa’nın 160. maddesine göre, temelde TBMM adına mali denetim görevini yapan ve özel olarak da bu denetim çerçevesinde aleyhine hiçbir yargı organına başvurma olanağı bulunmayan kimi kesin kararlar alan kendine özgü bir anayasal kurumdur. Yargı kuruluşlarına benzemeyen görev, yetki çalışma yöntemleri ve aleyhine yargı yollarının izlenmesi olanaksız kimi kesin hükümler kurması nedeniyle Sayıştay bir yargı kuruluşu sayılamaz ve mensupları da hakimlere ilişkin hükümlere bağlı tutulamaz”* denilerek Sayıştayın yargı organı olmadığı belirtilmiş ise de, aynı Yüksek Mahkemenin 27.12.2012 tarihli ve 2012/207 Karar sayılı kararında ; *“Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama yönünden yargısal bir faaliyet icra ettiği ve bu çerçevede verilen kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu, kesin hüküm vermesi nedeniyle bunu sonuçsuz veya etkisiz kılacak şekilde gerek idari gerekse yargısal makamlar nezdinde herhangi bir karar alınmasının söz konusu olamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır.”* denilerek içtihat değişikliğine gitmiş ve Sayıştayın yargı fonksiyonuna sahip olduğu kabul edilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu görüşünü, 23.11.2014 tarih ve 2014/170 Karar sayılı kararında da *“Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi çerçevesinde verilen kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu ve bu görevin icrası kapsamında mahkeme sıfatını haiz bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır.”* denilmek suretiyle korumuştur.

Anayasa Mahkemesi 23.11.2014 tarih ve 2014/170 Karar sayılı kararında ise Sayıştayın, anılan görevinin icrası kapsamında mahkeme sıfatının bulunduğu saptandıktan sonra bu görev çerçevesinde karara bağladığı işlerin Anayasa’nın 152. maddesinin birinci fıkrası bağlamında “dava” niteliğinde olduğuna karar vermiş ve Sayıştay 1. Dairesinin 11.10.2011 günlü, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin bazı maddelerinin Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine yaptığı başvurusunu kabul ederek Sayıştayın Anayasa’nın 152 inci maddesine göre res’en iptal başvurusu yapabilecek mahkemeler arasında olduğuna karar vermiştir.

2.4. Sayıştay Yargılama Süreci

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler tarafından kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde sorumluların savunmaları alınarak mali yılsonu itibarıyla yargılamaya esas rapor düzenlenir. Yargılamaya esas raporlar eki belgelerle birlikte Sayıştay Başkanlığına sunulur. Sayıştay Başkanlığı bu raporları en geç on beş gün içinde hesap yargılamasının yapılacağı daireye gönderir. Daireler tarafından yapılan hesap yargılaması sonucunda; hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna veya kamu zararının sorumlulardan tazminine hükmedilir. Dairelerce yapılan yargılama

sonucunda gerekçeli olarak ilam düzenlenir. Sayıştay ilamları; sorumlulara, sorumluların bağlı olduğu kamu idarelerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Maliye Bakanlığına, ilgili muhasebe birimine ve başsavcılığa tebliğ edilir. Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur. İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 09.06.1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur.

Bu konuda Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 29.06.2011 tarih ve 2011/4-206 Esas, 2011/461 Karar sayılı ilamında, Sayıştayın yargı organı olmadığı, ilamlarının da mahkeme ilamı niteliğini haiz olamadığı belirtilmekte ise de; Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, Anayasa Mahkemesinin 11.07.1991 tarihli ve 1991/21 Karar sayılı kararına dayanarak bu sonuca ulaşmıştır. Oysa Anayasa Mahkemesi yukarıda da belirttiğimiz gibi içtihat değişikliğine gitmiştir. Bu durumda Sayıştayın yargı fonksiyonuna sahip olduğunun kabulü zorunludur (Geçgel, 2015: 34). Sayıştay daire kararlarına karşı sorumlular temyiz veya yargılamanın iadesi yoluyla kanun yollarına başvurabilirler. Ancak kanun yollarına başvurulmuş olması ilamın infazını etkilememektedir.

Sayıştayca kesin hükme bağlama yoluyla kamu zararının tespiti süreci tamamen Sayıştay içinde gelişen bir süreçtir. Sayıştay denetiminde kamu zararının tazmini hükmü sorumlu kamu görevlilerine çıkmaktadır. Ahizlerin yani kendisine fazla ödemede bulunanların Sayıştaya karşı sorumluluğu bulunmamaktadır. Uygulamada kamu idareleri denetim sonucunda denetçiler tarafından düzenlenen sorgulara karşı ahizlerden kamu zararını ödemelerini talep etmektedirler. Ahizler ise idarenin yazısıyla oluşan idari işlemin iptali için idari yargıya başvurabilmektedirler. İdari yargılama sonucunda Sayıştay yargısından farklı bir karar çıkabilmektedir. Bazı durumlarda İdare Mahkemeleri kamu zararının esasına girerek iptal kararı verebilmektedir. Bu durum iki yargı kurumu arasında hüküm uyuşmazlığına sebep olabilmektedir.

3. KAMU ZARARI KONUSUNDA UYUŞMAZLIK MAHKEMESİNİN ROLÜ

3.1. Adli Yargı Kararları ile İdari Yargı Kararları Arasındaki Uyuşmazlıklarda Uyuşmazlık Mahkemesi

Yargı erkini Anayasa'nın kendilerine tanıdığı görev ve yetki alanlarıyla sınırlı olarak paylaşan bu yüksek mahkemeler arasında yer alan Uyuşmazlık Mahkemesi, Anayasa'nın 158. maddesiyle görevlendirilmiş, adli, idari ve askeri yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözmeye yetkili, bağımsız bir yüksek mahkemedir (Anıl, 1992: 45). Uyuşmazlık Mahkemesi, yargı ayrılığı ilkesinin ortaya çıkardığı görev uyuşmazlıklarını çözmek suretiyle kişilerin askıda kalan hak

arama hürriyetlerinin gerçekleşmesini sağlayan; hüküm uyumsuzluklarını çözmek suretiyle de hakkın yerine getirilmesini olanaksız kılan hukuki engelleri gideren; yargı erkini paylaşan diğer yüksek mahkemelerden Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin kararlarını kaldırıp onların yerine hüküm tesis edebilen özel yetkili bir yüksek mahkeme, dolayısıyla, hukukumuzda kesin hükmü ortadan kaldıracı tek yargı organıdır (Dinç, 1986: 37). Uyuşmazlık Mahkemesinin idari ve adli mahkemeler arasındaki kamu zararı konusunda hüküm uyumsuzluğuyla ilgili verdiği bir karar kamu zararı kavramına yeni bir boyut getirmiştir.

Kamu zararı konusunda örnek teşkil eden bir olayda Türkiye İstatistik Kurumu Edirne Bölge Müdürlüğünde sözleşmeli TÜİK Uzmanı olarak görev yapan kişiye (adli yargıda davalı, idari yargıda davacı) 18.11.2005-14.01.2009 tarihleri arasında yersiz olarak ödenen denetim tazminatının geri alınmasına ilişkin işlemin iptali için açılan dava sonucunda Edirne İdare Mahkemesi ilgilinin başvurusunu haklı görmüş ve kabul etmiştir. Aynı konuda oluşan kamu zararının tazmini konusunda hazine avukatlarınca adli yargı da açılan dava sonucunda ise Edirne 2. Sulh Hukuk Mahkemesi idare lehine davanın kabulü yönünde karar vermiştir. İdari ve adli yargıda farklı yönde kararlar oluşması nedeniyle konu Uyuşmazlık Mahkemesine intikal etmiştir. Uyuşmazlık Mahkemesinin kararına geçmeden önce konuya açıklık getirmesi açısından davaların temyizi aşamalarında kamu zararı kavramına farklı yorumlar getiren Danıştay ve Yargıtay kararlarının incelenmesinde fayda vardır.

Konunun Danıştaydaki temyiz sürecinde Danıştay 2'inci Dairesi 21.09.2010 gün ve E:2010/536 K:2010/3483 sayılı tarihli kararında 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinin birinci fıkrasında kamu zararı tanımı yapıldığı, ikinci fıkrada ise birinci fıkrada tanımlanan tanımın geçerli sayılacağı kapsamın belirlendiği belirtilerek kamu zararı sayılan halleri belirlemek için anılan maddenin ikinci fıkrasına bakmak gerekeceği, ikinci fıkrada yer alan bentler birlikte değerlendirildiğinde 5018 sayılı Kanun'un kamu zararı kapsamının; kamu kaynakları kullanılarak piyasadan mal ve hizmet satın alınması sırasında fazla ödeme yapılması, idarenin gelirlerinin tahsili sırasında mevzuata aykırı davranılması ve mevzuatta öngörülmeleyen bir ödeme yapılması suretiyle yol açılan zararlar sınırlı olduğu belirtilerek, 71'inci maddenin birinci fıkrasındaki, "... mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal..." ibaresinin ikinci fıkra ile belirlenen kapsam dahilinde gerçekleştirilen karar, işlem, eylem veya ihmal olarak anlamak gerekeceği belirtilmiştir.

Danıştay 2'inci Dairesi'nin kararında belirlenen kapsam içinde, kamu malına zarar verilmesi, kamu görevlilerinin hukuka aykırı eylemleri nedeniyle kişilere verdikleri zararın kamu tarafından ödenmek zorunda kalınması; mevzuatta ödenmesi öngörülmekle birlikte mevzuatın yorumunda hataya düşülmek suretiyle veya ihmal ve kasit yoluyla fazla ödeme yapılması halleri sayılmadığı, ikinci fıkra bir bütün olarak değerlendirildiğinde "g" bendinde yer alan "mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması" kuralının kapsamının, yine mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan

ödemeler sonucu oluşan kamu zararı şeklinde anlaşılmasını gerektirdiği; dava konusu olayda uyuşmazlığın mevzuatta öngörülmemiş bir ödeme yapılması nedeniyle oluşan kamu zararı olmayıp, mevzuatın öngörülen bir ödemenin yapılması sırasında hataya düşülmesine ilişkin olduğundan, uyuşmazlığın anılan kanun kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığı belirtilmektedir. Danıştay 2'inci Dairesi'nin bu kararına göre kamu görevlilerine daha önce sehven kanuna aykırı olarak yapılmış fazla ödemelerin geri alınmasında, 5018 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması mümkün değildir. Bu sebeple de kamu görevlilerine sehven yapılan fazla ödemelerin geri alımında, tıpkı 5018 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce olduğu gibi Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 22.12.1973 günlü, E:1968/8, K:1973/14 sayılı kararının uygulanması gerekecektir.

Konu hakkında Yargıtay 3'üncü Dairesinin kararı ise Danıştay kararının tersi yöndedir. Edirne 2. Sulh Hukuk Mahkemesinde görülen davanın temyiz sürecinde Yargıtay 3'üncü Dairesi'nin 04.05.2010 gün ve E:2010/6165 K:2010/7959 sayılı kararında yapılan ödemenin daha önce bu yolda alınmış bir idari karara dayandığı iddia ve ispat edilmediği, yapılan ödemenin hatadan kaynaklandığı Borçlar Kanunu'nun 62. maddesi gereğince, borç olmayı rızası ile ödeyen kimsenin, yanlışlığa düştüğünü ispat ettiği takdirde ödediğini geri isteyebileceğini, yanlışlığın, eda ile ilgili olup, edada bulunan da bağışlama irade ve arzusunun bulunmadığını gösteren bir yanılma olduğunu, başka bir deyişle idare hataya düşmeseydi, davalıya edada bulunmayacağı bu sebeple dava konusu alacağın Borçlar Kanunu'nun 62. maddesindeki koşullara göre geri istenebileceği belirtilmiştir. Yargıtay 3'üncü Dairesi'nin kararına göre Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulunun 27.1.1973 tarih, 72/6 E. 73/2 K sayılı kararı bu davaya emsal olamaz çünkü içtihadı birleştirme kararı ile çözümlenen husus; hatalı intibak veya hatalı terfi işlemi gibi bir şart tasarrufun sonradan idare tarafından geri alınması halinde, daha önce bu şart tasarrufa dayanılarak memura yapılmış olan fazla ödemenin nedensiz zenginleşme hükümleri uyarınca geri istenmesinin idare hukuku ilkelerine göre mümkün olup olmadığına ilişkindir. Yargıtay 3'üncü Dairesi'nin kararına göre söz konusu içtihadı birleştirme kararının idare tarafından yapılan bütün ödemelere uygulanması halinde, idarenin haksız iktisap kurallarından hiçbir zaman yararlanamaması ve memurların yapmış oldukları bütün hatalı ödemelerin idare tarafından gerek ödeme yapılan kişilerden, gerekse ödemeyi yapandan geri alınamaması gibi bir sonuç doğuracağından idareyi işlemez duruma getirecektir.

Konuya açıklık getirmesi açısından birbirine yakın tarihli olan Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulunun 27.01.1973 72/6 E., 73/2 K sayılı kararı ile Danıştay içtihatları Birleştirme Kurulunun 22.12.1973 günlü, E:1968/8, K:1973/14 sayılı kararının incelenmesinde fayda vardır.

Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulunun 27.01.1973 tarihinde verdiği kararda: *"Yokluk ile mutlak butlan halleri hariç ve kişinin gerçek dışı beyanı*

veya hilesi de sebebiyet vermemiş olmak kaydıyla, idarenin yanlış şart tasarrufunu (özellikle yanlış intibak işlemi), ancak iptal davası süresi veya kanunlarda özel bir süre varsa bu süre içinde yahut iptal davası açılmışsa dava sonuna kadar, geriye yürür şekilde geri alabileceğine; Bu süreler geçtikten sonra yanlış tasarrufun geriye yürür şekilde geri alınamayacağına; Bu süreler geçtikten sonra yanlış tasarrufun geri alınması halinde geri alma gününe kadar doğmuş durumların, parasal sonuçları da dâhil olmak üzere, hukuken kazanılmış durum olarak tanınması gerektiğine; Bu nedenle yanlış işlemin (intibakın) bu süreler geçtikten sonra geri alınması durumunda geri alma gününe kadar ödenmiş bulunan fazla paraların (aylıkların) hukuken geçerli bir nedenle ödenmiş bulunduğu kabulü gerekmesi karşısında artık sebepsiz zenginleşme söz konusu olamayacağından, sebepsiz zenginleşme hükümlerine dayanılarak geri istenemeyeceğine” karar verilmiştir.

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun Yargıtay ile uyumlu olarak almış olduğu 22.12.1973 günlü, E:1968/8, K:1973/14 sayılı kararında ise bu ödemelerin tamamının geri istenemeyeceğine hükmetmiştir. Hukuki açıdan bağlayıcı niteliği bulunan Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 22.12.1973 tarihli kararında özetle; idarenin şart tasarruf niteliğindeki karar ve işlemlerinin geri alınmaları sonucu, bu şart-tasarrufa dayanılarak yapılmış fazla ödemelerin geri istenip istenemeyeceğinin çözümü konusunda sorunun, Borçlar Kanunu’nda yer alan sebepsiz zenginleşme hükümlerine göre değil, idare hukuku kurallarından faydalanılarak çözümlenmesi gerektiğine; bir idari tasarrufun iradi veya gayri iradi sebeplerle sona erebileceği, iradi olarak sona erme hallerinin kazai yoldan iptal, tasarrufun idare tarafından geri alınması, tasarrufun kaldırılması, düzeltilmesi şeklinde yapılabileceğine ve fazla ve yersiz ödemelerin geri alınmasının yanlış tasarrufun geri alınması durumu olduğuna, yanlış bir şart tasarrufun idare tarafından geri alınmasında, süre sınırının olmasının kamu ve hukuk düzenine olan güven ve devamlılığın sağlanması bakımından önemli olduğu ve bu sürenin de iptal davası süresi olduğuna, iptal davası açma süresi geçtikten sonra tasarrufun ancak ilerisi için hüküm ifade edecek şekilde geri alınabileceğine, daha doğrusu ilerisi için değiştirilebileceğine, belirtilen sürelerin geçmesinden sonra geçmişteki durumların artık kazanılmış durum niteliğinde olacağına karar vermiştir.

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu kararına göre dava hakkının kullanılması ve yargı mercilerine başvurunun herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın sonsuza kadar kullanılabilir olması bireyler için yararlı bir uygulama gibi gözükse de idarenin eylem ve işlemlerinin uzunca bir süre yargı denetimi tehdidi altında tutulmaları, kamu hizmetinin işleyişini aksatacağı gibi idarede bulunması gereken istikrarı da bozacaktır.

İdarenin hatası nedeniyle kamu görevlilerine hatalı ödeme yapılması konusunda 1973 yılında Yargıtay ve Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurullarınca alınan kararlar birbiriyle uyumludur (Kaya, 2011: 194). Esas itibarıyla her iki Yüksek Mahkemenin bahsi geçen içtihadı birleştirme kararları incelendiğinde o dönemde

yeni yürürlüğe giren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca gerçekleştirilen intibak uygulamalarında, idarelerden kaynaklanan hataların kamu görevlilerini uzunca süre mağdur etmesinin önüne geçilmek istenildiği anlaşılmaktadır.

Ancak 5018 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra iki Yüksek Mahkemenin verdiği kararlar arasında uyumsuzluk ortaya çıktığı görülmektedir. 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra TÜİK Uzmanı olarak görev yapan kişiye (adli yargıda davalı, idari yargıda davacı) 18.11.2005-14.01.2009 tarihleri arasında yersiz olarak ödenen denetim tazminatının geri alınmasına ilişkin açılan davada Danıştay 2'inci Dairesi kamu görevlilerine sehven kanuna aykırı olarak yapılmış fazla ödemelerin geri alınmasında Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 22.12.1973 günlü, E:1968/8, K:1973/14 sayılı kararının uygulanmasına devam edilmesi görüşünü korurken; Yargıtay 3'üncü Dairesine göre Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulunun 27.1.1973 tarih, 72/6 E. 73/2 Karar sayılı kararı bu konuya emsal olamaz. Her iki Yüksek Mahkemenin kararlarına davaların görüldüğü yerel mahkemelerin uyması sonucunda ortaya çıkan hüküm uyuşmazlığı hakkında Uyuşmazlık Mahkemesi, 13.10.2014 tarih ve 2014/887 no'lu kararında kamu personeline yapılan yersiz ödemeler nedeniyle kamu kaynağında meydana gelen eksilmenin, 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinde tanımlanan bir "kamu zararı" olduğu ve ilgisi tarafından rızaen ödenmeyen borcun genel hükümler çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiğinin kabulü gerekeceği belirtilerek; uyuşmazlığın ortaya çıktığı tarihte yürürlükte olan 818 sayılı Borçlar Kanunu'nun " Borç olamayan şeyin tediyesi" başlıklı 62. maddesinde; "Borçlu olmadığı şeyi ihtiyariyle veren kimse hataen kendisini borçlu zannederek verdiğini ispat etmedikçe onu istirdat edemez. Müruru zamana uğramış olan bir borcu eda yahut ahlaki bir vazifeyi ifa için verilen şey, geri alınamaz." denildiği; aynı şekilde halen yürürlükte olan 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 818 sayılı Borçlar Kanunu'nun 62. maddesinin karşılığı olan "Borçlanılmamış edimin ifası" başlıklı 78. maddesinde "Borçlanmadığı edimi kendi isteğiyle yerine getiren kimse, bunu ancak, kendisini borçlu sanarak yerine getirdiğini ispat ederse geri isteyebilir" hükümleri uyarınca borç olmayanı rızası ile ödeyen kimse, yanlışlığa düştüğünü ispat ettiği takdirde ödediğini geri isteyebileceğinden söz konusu uyuşmazlığın idarece yapılan yersiz ödemenin sebepsiz zenginleşme hükümleri uyarınca çözümlenmesi gerektiği belirtilerek Türkiye İstatistik Kurumu Edirne Bölge Müdürlüğü'nde sözleşmeli TÜİK Uzmanı olarak görev yapan kişiye 18.11.2005-14.01.2009 tarihleri arasında yersiz olarak ödenen denetim tazminatının geri istenilmesine ilişkin işlemin hukuka uygun olduğu kabul edilerek yersiz ödemenin geri alınmasına ilişkin işlemin iptali için açılan davanın sonunda davanın kabulüne karar veren Edirne İdare Mahkemesi'nin 06.05.2011 gün ve E:2011/493 K:2011/397 sayılı kararının kaldırılmasına, hukuk ve usule uygun bulunan, Edirne 2. Sulh Hukuk Mahkemesi'nin 30.03.2011 gün ve E:2010/489 K:2011/241 sayılı kararının kabulü ve bu surette hüküm uyuşmazlığının giderilmesine karar verilmiştir.

3.2.Uyuşmazlık Mahkemesi Kararının Etkileri

Uyuşmazlık Mahkemesinin hüküm uyuşmazlığı konusunda verdiği kararlar kesin hüküm ifade eder. Bu mahkemeden çıkan kararlara, ilgili bütün mahkemeler uymakla yükümlüdürler. Uyuşmazlık Mahkemesi kararları, kanun gereğince Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır. Fakat Uyuşmazlık Mahkemesi kararları olayla sınırlıdır ve ilke niteliği taşımadığı için benzer işlerde bağlayıcılığı yoktur (Bilge, 2000: 103-104). Bu nedenle Uyuşmazlık Mahkemesinin verdiği karar sadece uyuşmazlık konusunda farklı karar veren mahkemeleri etkilemektedir. Kararın içtihat niteliği olmadığı için konunun görüldüğü bütün davaları bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bağlayıcılığı olmamasına karşın yargı sürecinde varılacak olan son noktayı belirlemesi açısından uyuşmazlık mahkemesi kararları önemlidir. Zira idari yargı açısından Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 22.12.1973 günlü, E:1968/8, K:1973/14 sayılı kararı hala yürürlüktedir. Bu karar idare tarafından yanlış tasarrufun ancak iptal davası açma süresi içerisinde geri alınabileceği, iptal davası açma süresi geçtikten sonra tasarrufun ancak ilerisi için hüküm ifade edecek şekilde geri alınabileceği ve geçmişteki durumların artık kazanılmış durum niteliğinde olacağını belirtmektedir. İçtihat niteliğinde olan bu karara idare mahkemeleri uymak zorundadır. Bu nedenle idare adına, kamu zararını takip etmekle görevli hukuk birimlerinin idari yargıda karar farklı yönde karar verilmiş olsa dahi adli yargıda süreci takip etmeleri konunun uyuşmazlık mahkemesine taşınabilmesi açısından önem taşımaktadır.

Uyuşmazlık Mahkemesinin verdiği kararının içeriğine bakıldığında ise mahkemenin 5018 sayılı Kanun’da tanımlanan kamu zararı kavramından farklı bir yol izlediği görülmektedir. Esas itibarıyla Uyuşmazlık Mahkemesi kararının gerekçesi 5018 sayılı Kanun’a değil Borçlar Kanunu’na dayandırılmaktadır. 5018 sayılı Kanun’un 71’inci maddesinde kamu zararı kasıt, kusur veya ihmâl gibi unsurların varlığına bağlanmışken Uyuşmazlık Mahkemesi kamu zararı için kamu aleyhine sebepsiz zenginleşmeyi yeterli görmektedir.

3.3. Sayıştay Kararları ile Diğer Yargı Kurumlarının Kararları Arasındaki Uyuşmazlıklarda Uyuşmazlık Mahkemesi

Anayasa’nın 160. maddesine göre Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Anayasa uyarınca mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması da Sayıştay tarafından yapılmaktadır. 5018 sayılı Kanun’a uygun olarak yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’na göre Sayıştay yargısının en önemli fonksiyonu kamu zararı konusunda hüküm vermektir. Sayıştay mali yargı konusunda bir nev’i ihtisas mahkemesidir. Anayasa Mahkemesinin son dönem kararları da bu durumu güçlendirmiştir. Sayıştayın

mali yargı konusundaki bu özel durumuna rağmen diğer mahkemelerce zaman zaman mali konularda Sayıştay kararlarının aksi yönünde kararlar verilebilmektedir. Hatta bazı durumlar da Sayıştay yargılama dairelerince verilmiş kararları etkisiz hale getirecek kararlarda diğer yargı organlarınca alınabilmektedir. Özellikle 5018 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun vermiş olduğu 2011/4-206 Esas ve 2011/461 Karar sayılı kararı bu duruma bariz örnek teşkil eder. Söz konusu karar, kanunlar gereğince Sayıştaya karşı sorumlu tutulanların dahi yargı kararıyla sorumluluğunun kaldırılabilirdiğini göstermesi açısından önemlidir. Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun bahsi geçen kararı Karabük ilinde görev yapan ilköğretim müfettişlerine 6245 sayılı Harcırah Kanunu'na aykırı olarak, görev yeri dışında geçirdikleri sürelerle bakmadan, tam ödeme yapılması nedeniyle Sayıştay 1. Dairesi'nin 21.07.2005 gün ve 338 sayılı kararıyla kamu zararına hükmedilmesi karşısında ilgili kamu idaresinin kamu zararının sorumlulardan tazmin edilmesi amacıyla açtığı ve Karabük 2. Asliye Hukuk Mahkemesince kabul edilen davanın Yargıtay 4. Hukuk Dairesince bozulması karşısında ilgili yerel mahkemenin direnmesi nedeniyle alınmıştır.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu kararında Anayasa'ya göre Sayıştayın yargı organı olarak nitelendirilmesinin olanaksız olduğuna vurgu yapıldıktan sonra, aynı konuda geçmiş yıl denetimlerinde Sayıştay tarafından tazmin hükmolunan kamu zararlarına karşı ilgili kamu idaresince kendilerine fazla ödeme yapılan ilköğretim müfettişlerine rücu işlemi yapıldığı, fakat ahizlerin bu yazıya karşı dava açarak idari işlemin iptalini sağladıkları, İdari Mahkemenin iptal kararının gerekçesinde ödenen gündeliklerin 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 33/(b) maddesine göre almalarının hukuka uygun olduğu ve bu sebeple kamu zararının oluşmadığı saptamasına yer verildiği belirtilerek aynı konuda yargı kararı varken bu ödemeyi yapanların sorumlu tutulamayacağına karar vermiştir.

Sayıştay ve adli yargı kararları arasındaki hüküm uyumsuzlukları konusunda nasıl hareket edileceği ne yazık ki mevzuatta belirlenmiş bir husus değildir. Örneğin 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 81'inci maddesinin (i) bendi uyarınca yüklenicinin yararlandığı sigorta prim yardımının yükleniciye ödenen hakedişten kesilip kesilmeyeceği konusunda Sayıştay ile adli yargı kararları arasında uyumsuzluk bulunmaktadır. Sayıştay 6'ncı Dairesi'nin 17.09.2012 tarih ve 1245 sayılı ilamında söz konusu prim yardımının yüklenicinin hakedişinden kesilmesi gerektiği belirtilerek bu kesintinin yapılmaması nedeniyle sebep olunan kamu zararının tazminine karar verildiği halde, idarece bu kamu zararının ahizinden tahsili yoluna gidilmesi üzerine ahizi tarafından Diyarbakır 3'üncü Asliye Hukuk Mahkemesinde menfi tespit davası açılmış olup anılan Mahkemece 14.06.2011 tarihli ve 2011/343 Esas ve 2011/677 Karar sayılı kararla, davalının davacıya borçlu olmadığına tespitine karar verilmiş ve bu karar da Yargıtay 13'üncü Hukuk Dairesi'nin 21.02.2012 tarih ve 2012/3517 Karar sayılı ilamı ile onanmıştır. Sorumluların Diyarbakır 3'üncü Asliye

Hukuk Mahkemesinin Yargıtay 13'üncü Hukuk Dairesince onanmış kararına istinaden yaptıkları yargılamanın iadesi talebi Sayıştay 6'ncı Dairesince kabul edilmiş ise de; yapılan yargılamanın iadesi sonucunda düzenlenen 20.11.2013 tarihli ve 1463 sayılı Ek İlamla, Mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 65'inci maddesinde, "Genel mahkemelerce verilen hükümler Sayıştayın, hesap ve işlemler yönünden denetimine ve hükmüne engel değildir" denildiği gerekçesiyle, anılan tazmin hükmünün Diyarbakır 3'üncü Asliye Hukuk Mahkemesinin 14.06.2011 tarihli ve 2011/343 Esas ve 2011/677 Karar sayılı kararına istinaden kaldırılma zorunluluğunun bulunmadığına hükmedilmiştir (Geçgel, 2015: 40).

Sayıştay yargısıyla adli yargı kararları arasında uyumsuzluklar olduğu gibi idari yargı kararları ile Sayıştay yargısı arasında da uyumsuzluklar yaşanabilmektedir. Her ne kadar Anayasanın 160'ncı maddesinin ikinci fıkrasında, "Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır" denilerek vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzlukların yaratacağı sorunların önlenmesine ilişkin bir çözüm getirilmiş ise de vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında alt derece mahkemeleri olan vergi mahkemeleri ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda nasıl hareket edileceği konusu mevzuatta belirlenmemiştir (Geçgel, 2015: 40). Ayrıca Danıştay ve Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluk sadece vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler konusunda yaşanmamaktadır. Personel mevzuatı ve benzeri diğer konularda da Danıştay ve Sayıştay kararları arasında uyumsuzluk çıkabilmektedir. Örneğin yukarıda belirtilen Uyuşmazlık Mahkemesi kararına konu olan kamu görevlilerine hatalı maaş ödemelerinde Sayıştay yargısı tarafından kamu zararına tazmin hükmedilirken idari yargıda Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu kararına uyularak bu konuda kamu zararının olmadığı yönünde karar verilmektedir. Başka bir örnekte ise; Danıştay 5'inci Dairesinin 31.01.2000 tarihli ve 1997/1377 E ve 2000/339 K sayılı kararında Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programına katılan hakime geçici görev yolluğu ödenebileceğine hükmedildiği halde, Sayıştay 6'ncı Dairesinin 15.3.2007 tarih ve 75 sayılı sayılı ilamında söz konusu lisans üstü programa katılan hakime geçici görev harcırahı ödenemeyeceğine hükmedilmiştir (Geçgel, 2015: 40).

Sayıştayyargısıileadliveidariyargıkararlarıarasındaki hüküm uyumsuzluklarında temel gerekçe Sayıştayı yargı kurumu olarak kabul etmeyen Anayasa Mahkemesinin 11.7.1991 tarihli ve 1991/21 Karar sayılı kararına dayanmaktadır. Oysaki Anayasa Mahkemesi yukarıda da belirtildiği üzere içtihat değişikliğine giderek Sayıştayı bir yargı kurumu olarak kabul etmiştir. Sayıştayın yargı kurumu olarak kabul edildikten sonra diğer yargı organlarıncı verilen kararlar ile arasındaki hüküm uyumsuzluklarının önüne geçilebilmesi için Sayıştayın yargılama esas faaliyeti olan hesap yargısının ayrı bir yargı düzeni olarak kabul edilip kendine has özellikleri dikkate alınarak

Anayasanın 158'inci maddesi ile 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'da değişiklik yapılarak Sayıştay kararları ile diğer yargı organları kararları arasındaki görev ve hüküm uyumsuzluklarını çözme yetkisi ve görevinin Uyuşmazlık Mahkemesine verilmesi gerekmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

5018 sayılı Kanun kamu zararının kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edileceğini hüküm altına almıştır. Tespit edilen kamu zararı ilgilerce rızaen ödenmediği takdirde tahsil işlemi için yargı kararıyla yaptırım uygulanması gerekmektedir. Bu konuda ise adli yargı, idari yargı ve Sayıştay yargısı olarak üç farklı yargı kurumu karşımıza çıkmaktadır. Konu aynı olsa dahi bu üç yargı kurumunun kararları zaman zaman birbiriyle çelişebilmektedir. Bu durum konunun taraflarını ve kamu görevlilerini sıkıntıya sokmaktadır. Kamu görevlilerine ödenen maaş veya bu kapsamda yapılan diğer ödemeler konusunda Yargıtay ve Danıştay Kararları arasında oluşan hüküm uyumsuzluğu ile ilgili Uyuşmazlık Mahkemesinin verdiği bir karar yol gösterici olmuştur. Bu kararla Uyuşmazlık Mahkemesi kamu görevlilerine yapılan hatalı maaş ödemelerinde İdare Mahkemesi kararlarına gerekçe teşkil eden Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun geri alma süresinin dava açma süresiyle sınırlı olduğu görüşünü kabul etmeyerek hatalı ödemenin Borçlar Kanunu'nun sebepsiz zenginleşme hükümleri uyarınca her zaman geri alınabileceğine karar vermiştir. Ancak, Danıştayın idare yargı kararlarına esas gerekçe teşkil eden içtihadı değişmemiştir. Bu nedenle olay aynı zamanda idari yargıya taşınması durumunda İdare Mahkemeleri Danıştayın içtihadı yönünde karar verecektir. Bu durumda kamu zararının tazmininin sağlanması için kamu idaresini hukuken temsil edenlerin konuyu adli yargıya da taşıyarak dava sürecini sonuna kadar takip etmeleri gerekmektedir.

Uyuşmazlık Mahkemesinin verdiği kararın içeriğinden ziyade sürece katkısı daha önemlidir. Aynı konuda idari ve adli yargıda oluşan farklı kararların kesinleşmesi durumunda konu taraflarca Uyuşmazlık Mahkemesine götürülerek kesin hükme bağlanabilecektir. Ancak Uyuşmazlık Mahkemesi Anayasa'ya göre adli, idari ve askeri yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyumsuzluklarını kesin olarak çözmeye yetkili, bağımsız bir yüksek mahkemedir. Uyuşmazlık Mahkemesinin Sayıştayla diğer yargı organları arasındaki hüküm uyumsuzluklarını çözmek konusunda yetkisi bulunmamaktadır. Nitekim Uyuşmazlık Mahkemesi 15.11.1993 gün ve E:1993/46, K:43 sayılı kararında, Sayıştayın, Anayasa'nın 158. ve 2247 sayılı Kanun'un 1. maddesinde sayılan yargı yerleri kapsamına girmediğinden Sayıştayca verilen karar ile adli yargı kararı arasında olduğu ileri sürülen hüküm uyumsuzluğunun incelenmesinin, Uyuşmazlık Mahkemesinin görevi dışında kaldığı belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi son dönem kararlarında ise içtihat değişikliğine giderek Sayıştayı bir yargı organı olarak kabul etmiştir. Sayıştay yargısının en önemli fonksiyonu kamu zararına karar vermektir. Buna rağmen, Sayıştay kararları ile diğer yargı kararları arasında aynı konuda hüküm uyuşmazlıkları olabilmektedir. Sayıştay kararları ile diğer yargı kararları arasındaki uyuşmazlıkları kesin hükme bağlayacak bir mekanizmanın olmaması ise kamu görevlileri ile kararın tarafı olan vatandaşları zor durumda bırakabilmektedir. Hukuk devleti anlayışı içinde yargı kararları arasında hüküm uyuşmazlığı olması kabul edilebilir bir durum değildir. Bu nedenle Sayıştay kararları ile diğer yargı organları arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarının çözümü yetkisinin Uyuşmazlık Mahkemesinin görev alanına girmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Anıl, Ayten (1992), “Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluşu ve İşleyişi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Ankara.
- Bilge, Necip (2000), “Hukuk Başlangıcı: Hukukun Temel Kavram ve Kurumları” Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Dinç, M. İlhan (1986), “Olumsuz Görev Uyuşmazlığının Çözümü İçin Uyuşmazlık Mahkemesine Başvuru” Danıştay Dergisi, Sayı 60-61, s: 36-47, Ankara.
- Geçgel, Bülent (2015), “Sayıştayın Yargı Yetkisi, Yargısal Görevinin Niteliği ve Yargı Kolları Arasındaki Yeri” Sayıştay Dergisi, Sayı: 93, s: 31-42, Ankara.
- Güngör, Hayrettin (2006), “İl Özel İdareleri ve Belediyelerde Kamu Zararı”, Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt: 11, Sayı: 11, Ankara.
- Kaya, Selim (2011), “Kamu Görevlilerine Hatalı Ödenen Maaş Tutarlarının Kamu Zararı mı, Fazla ve Yersiz Ödeme mi Olduğu ve Geri Alınmasında Karşılaşılan Sorunlar” Mali Kılavuz Dergisi, Sayı 52, s: 190-202, Ankara.
- Kızılkaya, Emin (2010), “Kamu Zararı Uygulamalarının Eleştirisi”, Dış Denetim Dergisi, Sayı: Temmuz, Ağustos, Eylül 2010, s: 173-178, Ankara.
- Kuluçlu, Erdal (2011), “Sayıştayın Denetim, Yargılama ve Raporlama Görevleri Açısından Kamu Zararı Kavramı” Sayıştay Dergisi, Sayı: 82, s: 53-82, Ankara.
- Susmuş, Türker (2012), “Kamu Zararı Paneli” T.C. Sayıştay Başkanlığı Kütüphanesi, 24 Mayıs 2012, Ankara.
- Orulluoğlu, Cuma (2015) “Kamu Zararı”, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını No:31, 3. Baskı, Ankara.
- Turguter, Necip (2012), “Kamu Zararı Açıklaması” Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.

MOBBİNGİN KURUMSAL ETKİLERİ VE MALİYETİ

Mustafa KAYA*

ÖZ

Günümüzde her ne kadar konu hakkında farkındalık artsa da konunun öneminin tam olarak anlaşılması açısından şunu belirtmek gerekir ki mobbing kişinin intihar etmesine dahi sebep olabilecek bir süreçtir. Cinsiyet, yaş, kademe, öğrenim durumu vs. gibi hiçbir ayırım gözetmeksizin her çalışanın başına gelme ihtimali bulunmaktadır. Özel sektörde veya kamu kurumlarında, bir veya birden fazla kişi tarafından bir veya birden fazla kişiye karşı sistematik olarak belirli bir süre, gizli veya açık bir şekilde devam eden, kişi veya kişileri işten uzaklaştırmayı/pasifize etmeyi amaçlayan kötü niyetli, düşmanca ve kasıtlı tutum ve davranışların bütünü olan bu sürecin etkilerinin ve maliyetinin daha net olarak ortaya koyulması, mobbinge mücadelede katkı sağlayacaktır.

Bu çalışmada mobbingin özellikle kurumlar üzerindeki etkisi ve bunun kurumlara getireceği ek maliyetlere değinilecektir.

Anahtar Kelimeler: Mobbing, İşyerinde psikolojik taciz, Mobbingin etkileri, Mobbingin kurumsal maliyeti.

THE COSTS AND EFFECTS OF MOBBING ON INSTITUTIONS

ABSTRACT

Although there is increased awareness regarding mobbing nowadays, it is necessary to point out that mobbing is a process that may even urge people to attempt suicide. Mobbing can happen to any employee regardless of gender, age, seniority or educational background. It includes all kinds of malevolent, hostile and intentional behaviours and attitudes of a person/ a group of people against a person/ a group of people in private sector or public institutions for a specific period of time which may be explicit or implicit and are intended to detract people from the job or make them passive. If the effects and costs of mobbing can be identified clearly, this will definitely help to struggle against it.

This study is going to address the effects of mobbing on institutions and the additional costs which it will bring to institutions.

Keywords: Mobbing, Psychological Harassment in the workplace, the Effects of Mobbing, the Costs of Mobbing on Institutions,

* Devlet Personel Uzmanı, Devlet Personel Başkanlığı, Mobbing Eğitim Yardım Araştırma Derneği Genel Sekreteri, mkaya@dpb.gov.tr

GİRİŞ

İnsanlığın varoluşu ile birlikte başlayan yaşam mücadelesi, bütün düzeni ve karmaşasıyla sürekli bir devinim içerisinde devam etmektedir. İnsan hayatının önemli bir bölümünü oluşturan iş yaşamı, bu mücadelenin ve rekabetin en acımasız geçtiği alanların başında gelmektedir. İş yaşamında huzur, gerek geçirilen zamanın fazla olması ve gerekse insan hayatında karşılık bulduğu önemi nedeniyle varlığı önemsenen bir durumdur. Çalışan bireyin kişiliğinin ezildiği, sevgi ve saygı ortamının olmadığı, emeğin karşılığının alınmadığı bir yerde huzurlu ve verimli bir iş yaşamı olacağı düşünülemez (Yaman, 2009: 3). Ne var ki işyerleri, toplumun diğer birimleri gibi insan topluluklarının gücünü olduğu kadar zaaflarını da içlerinde barındırmaktadır (Baltaş, 2010). İş hayatı içerisinde yer alan bireyler de kimi zaman içinde bulundukları kurum kültürüne ya da sadece içinde yaşadıkları döneme, çalışma arkadaşlarına, astlarının veya üstlerinin kişilik yapılarına has tutumlar sebebiyle bulundukları örgüt içerisinde olumsuz davranışlar sergileyebilmekte veya bu davranışlara maruz kalabilmektedirler (Deniz, 2007: 1). Son zamanlarda yaşanan bu ve benzeri olumsuz süreçlere mobbing olgusu da eklenmektedir.

Mobbing, aslında iş yaşamında her zaman var olmuş ama yakın zamana kadar adlandırılmamış bir olgudur. Günümüzde ise önlenmesi amacıyla uluslararası düzeyde mücadeleler yapılmaya başlanmış olan ve giderek önem kazanan bir olgu niteliğindedir (Tınaz, 2008: 1).

Ülkemizde de mobbinge ilişkin farkındalığın gün geçtikçe arttığı gözlemlenmektedir. Ancak, henüz yeterli düzeyde olduğunu söyleyemeyiz. Yeterli düzeyde olamayışının önemli bir nedeni ise mobbingin etkileri ve maliyeti hakkında yeterli bilgiye sahip olunamayışıdır. Bu çerçevede, hem farkındalığın artması hem de yeterince mücadele edilebilmesi amacıyla mobbingin etkileri ve işverene veya kurumlara maliyeti hususunda çalışmalara ihtiyaç bulunmaktadır.

Bu çalışmada, öncelikle mobbingin kısa tarihçesine değinilmiş olup tanımı üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda, konuya ilişkin farklı yorumlara ve mahkeme kararlarına yer verilmiştir. Daha sonra mobbingin kişiler, kurumlar ve toplum üzerindeki etkileri genel olarak incelenmiş ve nihayetinde mobbingin kurumlar üzerindeki etkileri ve maliyeti ayrıntılı olarak değerlendirilmiştir.

1. TARİHÇE VE TANIM

Tarihsel gelişimi 1960'lara kadar uzanan ancak literatüre yaklaşık olarak 1990'larda giren mobbing, psikolojik ve duygusal açıdan bir tür işyeri terörüdür. Çalışma hayatında sıklıkla karşılaşılabilen ancak bir olgu olarak tanımlanması sonrasında günlük hayatımızda çokça telafuz ettiğimiz mobbing, ilk olarak hayvanlara ilişkin bir araştırma neticesinde kullanılmıştır.

1960’larda hayvan davranışlarını inceyen Konrad Lorenz bu sözcükle, büyük bir hayvan tehdidine karşı küçük hayvan gruplarından gelen karşı saldırıları isimlendirmiştir. Lorenz mobbingi, kurbanı izole eden ve ümitsizlik nedeniyle intihara kadar götürebilen davranışların ciddiyetini vurgulamak için kullanmıştır (Özler ve Mercan, 2009: 3).

Daha sonra mobbing kavramının, İsveçli hekim Peter-Poul Heinemann tarafından çocuklardan oluşan küçük grupların, tek ve güçsüz bir çocuğa karşı giriştiği zarar verici saldırgan davranışları tanımlamak amacıyla kullanıldığını görmekteyiz (Yaman, 2009: 22).

İş yaşamında ise mobbing kavramının ilk kez, 1980’li yıllarda İsveç’te yaşayan Alman endüstri psikoloğu Heinz Leymann tarafından kullanıldığı bilinmektedir. Çalışma yaşamında bu tarz davranışlar, Leymann’dan önce hiç kimse tarafından fark edilip tanımlanmamıştır. Leymann, iş yerinde mobbing davranışının varlığını belirtmekle kalmamış, davranışın özel niteliklerini, ortaya çıkış şeklini, uygulanan şiddetten en fazla etkilenen kişileri ve doğabilecek psikolojik sonuçları da vurgulamıştır (Tınaz, 2008: 11-12).

Leymann, mobbingi; “bir veya birkaç kişi tarafından, bir diğer kişiye yönelik (nedeni, düşünce ve inanç ayrılığından kıskançlık ve cinsiyet ayrımına kadar çok çeşitli olabilen), sistematik bir biçimde, düşmanca ve ahlak dışı bir iletişim yöneltmesi şeklinde ortaya çıkan bir çeşit psikolojik terör” olarak tanımlamaktadır (Tınaz, 2008: 13).

Davenport, Schwartz ve Elliot’ a göre mobbing, duygusal bir saldırı olup; “Bir kişinin, diğer kişileri kendi rızalarıyla veya rızaları dışında başka bir kişiye karşı sürekli kötü niyetli hareketlerde bulunmaya, ima, alay ve karşısındakinin toplumsal itibarını düşürme gibi yollarla, saldırgan bir ortam yaratarak onu işten çıkarmaya zorlaması” davranışdır (Devanport vd., 2003: 15). Bu tanımdan anlaşıldığı gibi mobbing eyleminde kurbanı saldıran sadece mobbing eylemini uygulayan kişi değildir. Bu davranış türünde, mobbing eylemlerini uygulayan kişi, saldırısının daha etkili olması amacıyla aynı ortamdaki ve üzerinde nüfuzu bulunan kişileri de kurbanı saldırmaya yönlendirir. Bu durum ise saldırıyı daha etkin kılmasıyla kurbanı daha çok çaresiz bırakır (Ertürk, 2005: 12).

Tim Field mobbing kavramını, mobbing mağdurlarının kendilerine olan güvenine ve özsaygısına sürekli ve acımasız bir saldırı olarak tanımlamaktadır. Bu anlamıyla mobbing, “mağdurun benliğini öldürme çabası” olarak görülebilir. Bu davranışın altında yatan temel neden; üstünlük kurmak, buyruğu altına almak ve yok etmek arzusudur. Field’in mobbing tanımında, mobbingcilerin davranışlarının sonuçlarını inkâr etmesi de bulunmaktadır (Canaktan, 2014).

Mobbing, bireye iş yerinde üstü-astı veya eşitleri tarafından uygulanan ve bireyi iş yaşamından dışlamak amacıyla taciz, rahatsız etme ve yıldırma davranışlarıyla kasıtlı olarak uzun bir periyotta uygulanan sürekli, sistemli davranışlar bütünüdür ve

örgütün bütününde moral, motivasyon, verimlilik, iş tatmini, performans ve örgütsel bağlılığı olumsuz yönde etkilemek suretiyle ciddi ve zararlı etkilere yol açmaktadır (Yılmaz vd., 2008: 26).

Mobbinge ilişkin literatürde birçok tanım bulunmakla birlikte mobbingi şöyle tanımlayabiliriz. Bir işyerinde, bir veya birden fazla kişi tarafından bir veya birden fazla kişiye karşı sistematik olarak belirli bir süre, gizli veya açık bir şekilde devam eden, kişi veya kişileri işten uzaklaştırmayı/pasifize etmeyi amaçlayan kötü niyetli, düşmanca ve kasıtlı tutum ve davranışların bütünüdür.

Bilimsel çalışmalarda 1960'lara kadar uzanan mobbing kavramı, ülkemizde son yıllarda sık sık gündeme gelmiş olup konuya ilişkin birçok akademik çalışma yapılmıştır. Mobbinge ilişkin ilk mevzuat düzenlemesi olarak 2011 yılında "İşyerlerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi" ile ilgili 2011/2 sayılı Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır. Daha sonra, 1 Temmuz 2012 tarihinde yürürlüğe giren Türk Borçlar Kanunu'nun 417'nci maddesi ise psikolojik tacize karşı işçinin korunmasında işverene yükümlülük getirerek mobbingin yer aldığı ilk kanuni düzenleme olmuştur.

Mobbinge ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamışken bile mahkemeler konuya ilişkin kararlar vermişlerdir. Mobbing ile ilgili ülkemizdeki ilk yargı kararlarından biri olması bakımından önem arz eden Ankara 8. İş Mahkemesi'nin konuya ilişkin kararında¹, "Davacı, kendisi ile ilgili problem çıkmasını önlemek adına bir alt görevde çalışmayı kabul ederek görevini yerine getirirken, tanık beyanlarından da anlaşılacağı üzere işyerinde amirlerinin uzaktan, yüksek sesle bağırarak iş yapmasını söylemelerine, telefonla konuşurken konuşmasına aldırılmadan emir ve görev vermelerine, yüksek sesle bağırarak "sen bu işi beceremiyorsun" gibi sözlü saldırılara, hakaretlere maruz kalmıştır. Kişilik hakları çiğnenmiş, çalışma arkadaşları arasında küçük düşürülmüştür. Bu davranışlar mahkememizce işçiyi yıldırmaya, psikolojik baskı uygulayıp genellikle de işten ayrılmasını sağlamaya yönelik davranışlar olarak değerlendirilmiştir. Yine tanık beyanıyla doğrulanan, davacının mesai sonrasında ağlama krizine girmesi, psikolojik tedavi görmesi, rapor alması da bu kanaati kuvvetlendirmektedir. (Mobbing) kavramı, işyerinde bireylere üstleri, eşit düzeyde çalışanlar ya da astları tarafından sistematik biçimde uygulanan her tür kötü muamele, tehdit, şiddet, aşağılama vb., davranışları içermektedir." ifadelerine yer verilmiştir. Hüküm, davalı tarafından temyiz edilmiş ve Yargıtay temyiz kararında², "Bu davranışlar, işçiyi yıldırmaya, psikolojik baskı uygulayıp genellikle de işten ayrılmasını sağlamaya yönelik davranışlar olup davacı işçinin, mesai sonrasında ağlama krizine girmesi, psikolojik tedavi görmesi, rapor alması da bu kanaati kuvvetlendirmektedir." demek suretiyle davacıyı haklı bulmuş ve söz konusu işyerinde mobbing uygulandığına karar vermiştir (Kaya, 2010: 4-5).

1 Ankara 8. İş Mahkemesi, E. 2006/19; K. 2006/625; T. 20.12.2006.

2 Y. 9. HD., 23.06.2008 tarih ve 2007/42976 E., 2008/17137 K. sayılı ilam.

Bir başka kararda, Yargıtay 9. Hukuk Dairesi³ psikolojik tacizi, işçilerin birbirine sistematik olarak düşmanlık beslemesi, kasten güçlük çıkarması, eziyet etmesi veya bu eylemlerin işveren veya işveren vekilleri tarafından gerçekleştirilmesi olarak tanımlamıştır.

Konunun mahkeme kararlarına yansımaları, çalışma hayatında önemli bir soruna çözüm bulunması açısından umut verici bir gelişme olmakla birlikte mobbing olgusunun kişiler, işyerleri, kurumlar ve toplum üzerindeki etkileri ve bu etkinin doğuracağı maliyetler ise araştırmalara konu olmaya devam etmektedir.

2. MOBBİNG SÜRECİNİN ETKİLERİ

İşyerinde psikolojik taciz, stresli çalışma ortamının önemli bir kaynağı ve çalışanlar için ağır sonuçlar doğuran bir işyeri sorunudur. Süreçten en fazla etkilenen, tacize maruz kalan taraftır. Ancak sürecin ilerlemesi ve şiddetlenmesi ile birlikte mağdurun çalışma arkadaşları ve çalıştığı kurum da tacizden etkilenebilmektedir. İşyerinde psikolojik taciz, mağdur açısından olduğu kadar diğer çalışanlar ve kurum açısından da olumsuz sonuçlar doğurarak, toplumların ve ülke ekonomilerinin zarar görmesine neden olabilir (Karatuna ve Tınaz, 2010: 70).

Mobbing süreci; kişiler, kurumlar, ülke ekonomisi ve toplum üzerinde de ciddi tahribatlara neden olmaktadır. Ancak bu süreç, öncelikle insanın ruhsal ve bedensel sağlığı üzerinde çok ciddi etkiler bırakabilmektedir. Kişinin depresyona girmesine kadar ilerleyebilmekte hatta intiharlara sebebiyet vermektedir.

İsveç'te yapılan bir araştırmada, bir yıl içinde gerçekleşen intiharların %10-%15'inin nedeninin mobbing olduğu belirlenmiştir (Uluslararası Çalışma Örgütü, 2010). Mağdurda meydana getirdiği etkiler bakımından bazen paranoya ile manik depresyon ya da kişilik bozukluğu ile karıştırılan mobbing, nihayetinde kişiye tüm hayatı boyunca maddi ve/veya manevi sıkıntılar yaşatabilecek psikolojik ve duygusal bir baskı sürecidir.

Matthiesen ve Einarsen tarafından yapılan bir araştırmada, uzun süre mobbinge maruz kalan bireylerin çok sık olarak anksiyeteye kapıldıkları ve belli olaylar ve durumlar karşısında aşırı tepkiler verdikleri belirlenmiştir (Budak, 2008: 395). Yine, Djurković, McCormack ve Casimic tarafından yapılan bir çalışmada, mobbing sonucunda, çoğunlukla depresyon ve anksiyetenin birlikte görüldüğü ve ruh sağlığının bozulmasıyla mağdurda; karın ağrısı, istemsiz kas hareketleri (tik), baş ağrısı gibi fiziksel rahatsızlıkların ortaya çıktığı belirtilmiştir (Budak, 2008: 395).

Bireyler üzerinde son derece yıkıcı etkilere yol açabilen mobbing, kurbanın kariyerini de olumsuz etkilemektedir. Bu yıkıcı eylemlere maruz kalanların işlerini

3 Y. 9. HD. 14.3.2008 tarihli E. 2008/3122, K. 2008/4922 sayılı ilam.

değiştirmeleri ilk bakışta bir çözüm yolu olarak görünse de kişinin yaşlandıkça kendi yeteneklerine uygun yeni bir iş bulmasının zorluğu veya yeni işinde daha alttaki bir pozisyonda çalışmaya başlayacağı ihtimalleri düşünöldüğünde bunun uygun bir çözüm olmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim Leymann'a göre, mobbinge bağılı olarak meydana gelen travma sonrası stres bozukluğuna çoğunlukla 40 yaş üstü bireylerde rastlanmaktadır (Özler ve Mercan, 2009: 119).

Mobbing süreci, bireyler dışında kurum, aile, toplum ve ülke ekonomisi üzerinde de ciddi tahribatlara neden olmaktadır. National Safe Workplace Institute (Ulusal İşyeri Güvenliği Enstitüsü) uzman raporuna göre, Amerika Birleşik Devletleri'nde mobbingin çalışanlara toplam maliyeti, 1992 yılında 4 milyar dolardan fazladır (Tınaz, 2010).

Almanya'da yapılan araştırmalarda, mobbing uygulamalarının çok yaygın olduğı ve bu tür uygulamaların hem mağdur olan birey hem de işletme üzerinde olumsuz sonuçlar yarattığı tespit edilmiştir. Araştırmalarda, 1,5 milyon çalışanın mobbinge maruz kaldığı, mobbingin Alman ekonomisine yaklaşık 13 milyar Euro'luk bir zarar verdiği ifade edilmektedir. Alman Federal Çalışma Bakanlığı verilerine göre ise, çalışanların %2,7'si somut olarak mobbinge maruz kalmaktadır. Hatta intiharların %10'unun mobbing nedeniyle gerçekleştiğı belirtilmektedir (Bozbel ve Palaz, 2007: 66–80) Bir başka araştırmaya göre, İsveç'te 55 yaş ve üzerindeki tüm işgücünün % 25'lik bir bölümünün mobbing nedeniyle erken emekliye ayrıldığı bulgusuna ulaşılmıştır (Solmuş, 2008: 383).

Mobbing süreci, doğal olarak en fazla mağduru etkilemektedir. Ancak, düşük bir ihtimal olsa bile mobbingin bir şirket/kurum politikası olarak kullanılması haricinde kurumsal etkileri ve maliyetleri göz önünde bulundurulduğunda birçok işverenin ve en büyük işveren olarak devletin, konunun ciddiyetini daha net olarak algılayabileceğı değerlendirilmektedir.

3. KURUMSAL ETKİLERİ VE ÖRNEK MALİYET HESAPLAMALARI

Mobbing süreci, ilk bakışta sadece kişileri etkiliyor gibi gözükse de yalnızca kişileri etkilemekle kalmayıp, bir süre sonra adeta domino etkisiyle işyerindeki bütün değişkenler üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bu etkinin sonuçlarını önceden kestirebilmek yani bu yangının nerelere kadar sıçrayabileceğini öngörebilmek pek mümkün değildir.

Bir işveren, mobbingin örgütüne vereceğı zararların ne denli ağır olacağını bilse ve ortaya çıkması olası sonuçlara ilişkin bilgilerle donanmış olsa, şüphesiz bu süreçle mücadele etmek ve buna son vermek için süratle elinden geleni yapacaktır. İşveren açısından ortaya çıkan hasarlar, öncelikle ekonomiktir. Ancak, bunun yanında ağır sosyal sonuçların oluşması da kaçınılmazdır (Tınaz, 2008: 159).

Örgüt içinde ekip çalışması ve birliktelik ruhunun bozulması sonucunda başarılı iş sonuçlarının ortaya çıkmasının engellenmesiyle firmanın saygınlığının lekelenmesi, acımasız rekabetin yaşandığı günümüz iş dünyasında kaçınılmaz bir sonuçtur. İşletmeler ve kurumlar, mobbing süreci sonucunda kilit insanları yitirirler. Yalnız mobbinge maruz kalanlar ve ayrılanlar değil, süreç içerisindeki olaylara tanık olan çalışanlar da, bir gün kendilerinin de mobbinge maruz kalacaklarını düşünerek örgüte olan güvenlerini yitirirler (Tınaz, 2006: 160-161). Örneğin, Birleşik Krallık'ta yapılan bir çalışmada, olası bir mobbing vakasına en az iki kişinin tanık olduğu ve tanık olanların % 20'sinin işten ayrıldığı belirlenmiştir (Özler ve Mercan, 2009: 31).

Mobbingin öncelikli amacı, hedef alınan kişi veya kişilerin işten ayrılmasını sağlamak olduğundan en önemli etkisi, deneyimli çalışanların ve bu sürece tanık olarak çalıştıkları kuruma güvenini yitiren personelin işten ayrılmaları olacaktır. Bu personelin işten ayrılması nedeniyle yerine yeni personel alımı yapılması gerekecek ancak işe alma, işe uyum, eğitim ve yeterli deneyime ulaşması hem zaman alacak hem de ciddi maliyetler doğuracaktır.

Bir personelin işten ayrılmasının işletmeye yükleyeceği maliyetler ise şu şekilde sıralanabilir (Yılmaz ve Halıcı, 2010: 96-97);

1) Yeni işe alınacak personele harcanacak işe alma işlem ve zaman maliyetleri (örneğin; görevi duyurmak için hazırlanan ilanlar, yazışma, mülakat, seçim ve benzeri işler için katlanılan araç gereç ve personel maliyetleri),

2) Yeni işe alınacak kişinin alacağı hizmet içi eğitim maliyetleri,

3) Yeni işe alınan kişinin, işleri yeni öğrenmesi nedeniyle ücretine göre daha az iş yapmasının yarattığı maliyet artışı,

4) Yeni işe alınan kişinin işi iyi bilmemesi nedeniyle, işteki hataların ve kazaların maliyeti artırıcı etkisi,

5) İşten ayrılan personelin işten ayrıldığı günden itibaren yeni işe alınan personelin işe başlayamaması ve işe geç başlamasından doğan boş kapasite üretim kaybı,

6) İşe yeni başlayan personelin kullandığı araçlara yeni adapte olması nedeniyle, belirli bir dönem kullanılmayışının üretimde doğurabileceği verim kaybı,

7) İşten ayrılanların sayısının yüksek olması halinde fazla işlerin zamanında yetiştirilebilmesi için ödenen fazla mesailerin artması veya siparişleri zamanında karşılayabilme güçlüğü.

Bu süreç, her zaman işten ayrılma ile sonuçlanmamakta, çoğu zaman da bir mücadele şeklinde devam etmektedir. Bu süreçte tacizci amacına ulaşabilmek için her türlü yolu denemekte sakınca görmemekte ve mobbing süreci sıkıntılı bir şekilde devam etmektedir. İşveren veya yöneticiler tarafından mobbing sürecinin

önemsenmemesi, düşük motivasyon nedeniyle kaza ve tedavi masraflarını, hukuki mücadeleler nedeniyle avukatlık masraflarını artırmaktadır. Maddi kayıpların da ötesinde bazen intihar olaylarına hatta cinayet vakalarına kadar varan süreçler yaşanabilmektedir. Bütün bunlar bazen bir şirketi iflasa kadar götürebilmektedir. Özellikle yüksek tazminat rakamlarına hükmedilen gelişmiş ülkelerde, borsa hareketlerinin çok hassas olduğu dönemlerde şirketler için bu tür olumsuz sonuçlar kaçınılmaz olabilmektedir (Kaya, 2010: 83).

Diğer bazı çalışmalar işyerinde psikolojik taciz sürecine maruz kalan bireylerin, stresli ve düşük iş doyumu ile çalıştıklarını göstermektedir. Örneğin, Birleşik Krallık'ta yapılan bir çalışma, işyerinde psikolojik taciz mağdurlarının, mağdur olmayan çalışanlara kıyasla daha düşük iş memnuniyeti ile çalıştıklarını ortaya koymuştur. Benzer olarak Finlandiya'da, işyerinde psikolojik taciz mağdurlarının daha fazla stres yaşadıkları ve daha düşük iş doyumu ile çalıştıkları saptanmıştır. Norveç'te 207 çalışanın katıldığı bir araştırmada ise, işyerinde psikolojik taciz ile iş doyumu arasında negatif bir ilişkinin varlığına dikkat çekilmiştir (Karatuna ve Tınaz, 2010: 81).

İtalya Mobbinge Karşı Dayanışma Derneğinin, internet üzerinden yayınlanan araştırmasının sonuçları, mobbingin işletme üzerindeki etkileri hakkında genel bir yargıya varılabilmesi için güzel bir örnek oluşturmaktadır. Buna göre, İtalya'da bir işyerinde mobbinge maruz kalmış iki mağdurun altı ay içinde iş verimleri % 50 oranında düşmüştür. Bu düşüş sağlık giderlerini içermemektedir. Mağdurlardan biri sekiz, diğeri de on hafta süre ile işten uzak kalmış ve işyerinin üretim kapasitesi bu süre içinde % 5 oranında azalmıştır. Ayrıca mağdurların firma ile ilgili kötü izlenimlerini dışarıda anlatmaları nedeniyle kurum itibarı ve imajı zedelenmiştir (Çobanoğlu, 2005: 100-101).

1994 yılında, İngiltere Sağlık ve Güvenlik Direktörü tarafından mobbingin stres ve stres ile ilişkili maliyeti yılda £4.5 milyon olarak tahmin edilmekteydi (Field, 2014). Londra Ticaret Odasının 12 Haziran 2000 tarihli "İşyerinde Zorbalık ve Taciz" başlıklı raporunda ise 2000 yılı itibarıyla mobbingin İngiltere endüstrisine olan zararı yıllık £2 milyar olarak belirtilmiştir. Raporda, taciz sonucu oluşan hatalar ve iş kazaları, artan hastalık izinleri, düşük verimlilik ve yüksek işe alım maliyetlerinin yaklaşık 19 milyon iş gününün kaybına neden olduğu belirtilmiştir (Field, 2014).

Leymann ise İsveç için bu rakamı mobbinge maruz kalan kişi başına \$30.000 ile \$100.000 olarak tahmin etmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütünün 2000 yılında yayımladığı raporda da Almanya'da her yıl zihinsel sağlık problemleri nedeniyle alınan izinlerin \$2.2 milyon maliyete neden olduğu belirtilmektedir (Bingöl, 2007: 116).

2001 yılında örgütsel sembolizm konulu konferansta Sheehan, McCarty, Barker ve Henderson, mobbingin Avustralyalı bir işverene maliyeti ile ilgili bir tahminde

bulunulan uluslararası çalışmanın sonuçlarını açıklamışlardır. Buna göre, araştırmada Avustralya'daki;

- Personel devri oranı (% 83),
- İşe geç gelme oranı (% 87),
- Azalan etkinlik oranı (% 21-58),
- Düşen kalite durumu (% 19-28),
- Firmaların danışmanlık hizmeti ihtiyacı (% 18),
- Çalışanların meditasyon vb. yardımcı yöntemlere gereksinimi (% 10),
- Artan hata maliyeti oranı (% 10),
- Güvenli olmayan işyerlerinin oranı (% 59),
- Tazminat talebiyle başlatılan hukuki mücadelelerin oranı (% 3),
- İşyerlerinde görülen ayrımcılık eylemleri (% 2),
- Diğer faktörler (% 1) dikkate alınarak,
- Mobbing için belirlenen % 3,5'luk yaygınlık oranı kullanılarak,

her bir mobbing vakasının Avustralyalı işverene maliyetinin en az AU\$ 16977 olduğu tahmin edilmiştir (Bingöl, 2007: 116).

Michael H. Harrison'un A.B.D.'de 9.000 kamu çalışanı üzerinde yaptığı araştırmada, kadın çalışanların %42'sinin, erkek çalışanların ise % 15'inin son iki yılda zorbalığa uğradığını, bunun kayıp zaman ve verimlilik açısından 180 milyon dolara mal olduğu anlaşılmaktadır (Tutar, 2004: 114).

Birleşik Krallık'ta ise dava konusu olan bir psikolojik taciz vakasının kuruma finansal maliyeti, hesaplanabilen maliyetler çerçevesinde belirlenmiştir. 20 çalışanlı bir grafik tasarım işletmesinde yaşanmış ve davacının, davalıya göre daha üst düzey bir pozisyonda çalıştığı vakada davacı, davalıdan, verilen talimatları yerine getirmediği, ayağını kaydırmaya çalıştığı ve şiddet tehdidinde bulunduğu gerekçeleri ile şikayetçi olmuştur. Davacının şikayeti üzerine kurumda gerekli işlemler başlatılmış ve şikayet, iki uzman tarafından incelenmiştir. Vaka, tehdit unsuru içerdiği için üst düzey yönetici, resmi bir soruşturmanın başlatılmasını talep etmiştir. Resmi soruşturmada, dört tanıkla görüşülmüş, bu aşamada davalının tam gün çalışması askıya alınmıştır. Davacı yaşadığı stres ve kaygı nedeniyle raporlu hastalık iznine ayrılmıştır. Sekiz haftalık soruşturma sürecine hem davacı hem davalı kurumun sağladığı danışmanlık hizmetinden faydalanmışlardır. Soruşturma sonucuna ulaşılmış ve davalı işten çıkarılmıştır. Bu vakanın kuruma getirdiği hesaplanabilen maliyeti aşağıdaki tabloda gösterilmiştir (Karatuna ve Tınaz, 2010: 83-84)

Dava Konusu Olan Bir Psikolojik Taciz Vakasının İşverene Maliyeti	
Devamsızlık	6.972,00 £
Davalı ve davacı yerine başkasını çalıştırma maliyeti	7.500,00 £
Düşen verimlilik	?
Soruşturmayı yürütenlerin harcadıkları zamanın maliyeti	2.110,00 £
Yöneticilerin harcadıkları zamanın maliyeti	1.847,00 £
Genel Müdürlük ofis personelinin harcadığı zaman maliyeti	2.600,00 £
Kurum çalışanlarının harcadığı zamanın maliyeti	2.100,00 £
Gerekli prosedürlerin maliyeti (duruşma, avukat, danışma)	3.780,00 £
Tanıklarla görüşmenin maliyeti	1.200,00 £
Davanın getirdiği yasal maliyet	?
Psikolojik tacizden etkilenenlerin neden olduğu maliyet	?
Diğer maliyetler (olumsuz imaj vs.)	?
TOPLAM MALİYET	28.109,00 £

SONUÇ

İnsan hayatının önemli bir kısmını kapsayan iş yaşamı, hızla değişen ekonomik ve sosyal şartlara uyum sağlarken, ağır rekabetin ve kar baskısının altında “insanlara” ve “kurumlara”, “insan odaklı” olmayı çoğu zaman unutturmaktadır. Bazen yükselme ihtirası bazen elde ettiklerini kaybetme korkusu insanların beraber çalıştığı kişilere zarar vermesine neden olmaktadır. İşyerlerinde düşmanca davranışların sergilendiği zararlı ve tahrip edici eylemleri tanımlayan ve mağdur üzerinde somut sonuçları olan fiziksel şiddet ya da bir defaya mahsus yaşanan çatışmadan daha derin anlamlar taşıyan mobbing, psikolojik, fiziksel ve sosyal sorunlara sebebiyet veren, ahlaki olmayan ve insana yönelik kötü niyetli bir davranış biçimidir.

Şirketler ve ticari kazanç amaçlayan kuruluşlar açısından olaylara ekonomik açıdan bakmak doğal kabul edilse bile öz sermayesi insan olan kamu kurumları ve devlet, bu konuda insan odaklı düşünmek zorundadır. Mobbingin yaygınlaşması ve

Önce iş yaşamını ardından da toplumsal yaşamı etki altına alması insan kalitesinde ve toplumsal yaşamda sıkıntılara neden olacaktır. Olması gereken ise bir insanın dahi mutsuz olmasını engelleyecek mekanizmaların kurulması ve toplumsal alana yayılmasını daha doğmadan engellemek olmalıdır.

Mobbingin neden olduğu psikolojik gerilimin kişilere, kurumlara ve topluma olan faturasının yüksekliği ise bu sürecin somut sonuçlarını göstermesi açısından önem arz etmektedir. Özellikle özel sektör işyerlerinde yönetici konumunda olan insanlar, olaylara maliyet boyutundan yaklaşmaktadır. Mobbing ise daha ziyade psikolojik zararlar verdiği düşünülen ve sadece kişilerin iç dünyalarıyla ilgili sonuçları olduğu tahmin edilen bir olgu olduğundan mobbingin işverene ve kurumlara maliyetine ilişkin yapılan çalışmalar, mobbing ile mücadele noktasında işverenleri ve kurumları biraz daha teşvik edici olacaktır.

KAYNAKÇA

- Bingöl, Bahar (2007), “İşyerinde Yıldırma (Mobbing) ve Yıldırma Üzerine Bir Araştırma”, İzmir.
- Bozbel, Savaş, Serap Palaz (2007), İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Hukuki Sonuçları, TISK Akademi, Cilt. 2, Sayı. 3
- Budak, Gönül (2008), Yetkinliğe Dayalı İnsan Kaynakları Yönetimi, Fakülteler Kitabevi Barış Yayınları, İzmir.
- Çobanoğlu, Şaban (2005), Mobbing, İşyerinde Duygusal Saldırı ve Mücadele Yöntemleri, Timaş Yayınevi, İstanbul.
- Deniz, Derya (2007), “İşyerinde Örgütsel Yıldırmaya Maruz Kalan Çalışanların Kişilik Yapıları ve Kullandıkları Ego Savunma Mekanizmaları”, İstanbul.
- Devanport, Noa, Ruth Distler Schwartz ve Gail Pursell Elliott (2003), Mobbing-İşyerinde Duygusal Taciz, Çev: Osman Cem Onertoy, 1. Basım, Sistem Yayıncılık, İstanbul.
- Ertürk, Abbas (2005), “Öğretmen ve Okul Yöneticilerinin Okul Ortamında Maruz Kaldıkları Yıldırma Eylemleri”, Ankara.
- Karatuna, Işıl, Pınar Tınaz (2010), İşyerinde Psikolojik Taciz Sağlık Sektöründe Bir Araştırma, Türk-İş, Ankara.
- Kaya, Mustafa (2010), “Çalışma Hayatında Mobbing ve Çalışanların Çözüm Teknikleri: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Alan Araştırması”, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Özler, Derya Ergun, Nuray Mercan, (2009), Yönetimsel ve Örgütsel Açısından Mobbing Psikolojik Terör, Detay Yayıncılık, Ankara.
- Solmuş, Tarık (2008), İş ve Özel Yaşama Psikolojik Bakış, Epsilon Yayınları, İstanbul.
- Tınaz, Pınar (2008), İş Yerinde Psikolojik Taciz (Mobbing), Beta Yayınları, İstanbul.
- Tınaz, Pınar, Çalışma Yaşamında Psikolojik Bir Dram: MOBBING <http://www.toprakisveren.org.tr/2006-71-pinartnaz.pdf> (03.11.2010).
- Tutar, Hasan (2004), İşyerinde Psikolojik Şiddet Sarmalı: Nedenleri ve Sonuçları, Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt. 2, Sayı. 2.
- Yaman, Erkan (2009), Yönetim Psikolojisi Açısından İşyerinde Psikoşiddet-Mobbing, Nobel Yayınları.
- Yılmaz, Abdullah, Derya Ergun Özler, Nuray Mercan (2008), Mobbing ve Örgüt İklimi ile İlişisine Yönelik Ampirik Bir Araştırma, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Güz C. 7.
- Yılmaz, Burcu, Ali Halıcı (2010), Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi, S. 4. http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_007970/index.htm (24/11/2010).
- Tim Field, “Facts, figures, surveys, costs of bullying”, <http://www.bullyonline.org/workbully/costs.htm> (24/10/2014).
- www.canaktan.org (01/10/2014).
- www.baltas-baltas.com (14/12/2014).

AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE SAVUNMA HARCAMALARINI BELİRLEYEN EKONOMİK VE SOSYAL FAKTÖRLER: PANEL VERİ ANALİZİ

Emin DEDEBEK*
Metin MERİÇ**

ÖZ

Bu çalışmanın amacı, ekonomik ve sosyal faktörlerin ülkelerin savunma harcamaları üzerindeki etkisinin araştırılmasıdır. Bu amaçla, 1980-2014 yıllarını kapsayan bir dönem için, ekonomik ve sosyal faktörlerin savunma harcamaları üzerindeki etkileri AB üyesi 28 ülke örneğinde “Panel Veri Analizi” kullanılarak ekonometrik açıdan incelenmiştir. İlgili literatürde savunma harcamaları belirleyicilerinin tespitinde genellikle kullanılmakta olan Neoklasik model üzerinden çalışma açıklanmaya çalışılmıştır. Bu çalışmada Neoklasik Model temelinde, bağımlı değişken olarak savunma harcamaları kullanılmıştır.

Analiz sonucunda; sosyal göstergelerden insan hakları ve politik hakların bağımlı değişken üzerinde etkisinin negatif; ekonomik faktörler arasında yer alan dışa açıklık derecesi ve vergi gelirlerinin milli gelir içindeki payının ise pozitif etkiye sahip olduğu gözlenmiştir. Kişi başına milli gelir ile bağımlı değişken arasında istatistiksel olarak negatif bir ilişki olduğu çalışmadan çıkarılacak diğer sonuçlar arasında yer almaktadır.

Anahtar Kelimeler: Savunma Harcamaları, Kurumsal Faktörler, İnsan Hakları, Politik Haklar.

ECONOMICAL AND SOCIAL FACTORS THAT DETERMINE THE MILITARY EXPENDITURE OF EUROPEAN COUNTRIES: A PANEL DATA ANALYSIS

ABSTRACT

This study aims to examine the impact of economical and social factors on the military expenditures. For this purpose, in the sample consisting of 28 EU member states, the impacts of economical and social factors on the military expenditures for the period of 1980-2014 have been analyzed econometrically using “Panel Data Analysis”. An attempt was made to explain the study via the Neoclassical Model which is the model generally used for finding the military expenditure determiners in the relevant literature. In the present study, military expenditures were used as the dependent variable in the base of Neoclassical Model. The analysis shows that human rights and political rights, two of social indicators, have negative

* Arş. Gör., Namık Kemal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, ededebek@nku.edu.tr

** Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, meric1961@gmail.com

effects on the dependent variable whereas openness and the share of tax revenues in the national income, which are included in the economical factors, have positive effects. The fact that there is a statistically negative correlation between per capita income and the dependent variable is another finding to be concluded from the study.

Keywords: Military Expenditures, Institutional Factors, Human Rights, Politic Rights.

GİRİŞ

20. yüzyılda yaşadığımız dünya savaşları ve özellikle içinde bulunduğumuz yüzyılda küresel terör saldırılarındaki belirgin artış dünyadaki savunma harcamalarını artırmıştır. Bu artış küresel kamusal kaynakların eğitim ve sağlık gibi görece verimli alanlardan savunma alanlarına aktarıldığı anlamına gelmektedir. Savunma harcamalarının bir diğer önemli boyutu bu harcamaların alt bileşeni olan küresel silah ticareti ve bu ticaretin günümüzde ulaştığı seviyedir. Küresel savunma harcamaları ve silah ticareti karşılaştırıldığında iki değişken arasında paralellik olduğu ortaya çıkmaktadır. Günümüzde küresel savunma harcamaları ve silah ticaretinin geldiği boyut başta gelişmiş ülkeler olmak üzere gelişmekte olan ülkelerin şimdiki ve gelecek nesiller üzerine nasıl bir tehdit ve maliyet yüklediğini gözler önüne sermektedir.

Bu çalışmanın amacı Avrupa Birliği üyesi ülkelerde savunma harcamalarının temel belirleyicisi olan askeri faktörlerin dışında ekonomik ve sosyal faktörlerin incelenmesidir. Ekonomik ve sosyal faktörlerin savunma harcamaları üzerindeki etkisi neoklasik model kapsamında panel veri yöntemi kullanılarak tespit edilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın ilk bölümünde savunma harcamaları, bu harcamaların belirleyicilerinin tespitinden yazında yer alan temel modellere ve bu alanda 1980-2014 yılları arasında yapılan ekonometrik çalışmalara yer verilmiştir. Devamında savunma harcamalarını belirleyen ekonomik ve sosyal faktörlerin tespiti için kurulan modelde veri ve yöntem kısaca açıklanmıştır. Dördüncü bölümde ampirik analiz sonuçlarına yer verilmiş ve sonuç bölümünde ise genel bir değerlendirme yapılmıştır.

1. SAVUNMA HARCAMALARININ BELİRLEYİCİLERİ

Literatürde çalışmaların büyük birçoğunda bağımlı değişken olarak kullanılan savunma harcamaları tanımı üzerinde fikir birliğinin olmadığı görülmektedir. Bunun temel nedeni ülkelerin kendi isteklerine göre savunma harcamaları kalemlerini tanımlamada özgür olmaları ve devlet sırrı kapsamına ülkelerin bazı harcama alt kalemlerini açıklamamalarıdır. Buradan hareketle farklı tanımlama yöntemleri ile karşılaşılmaktadır. Seçilen tanımlama yöntemi ulusal bütçelerle ya da harcama kalemleri aracılığıyla ifade edilebilir. Tanımlama konusundaki bu özgürlük Brzoska (1995: 48)'nın ifadesiyle kamuoyunu kandırma amacıyla ya da özel durumlar için kullanılabilir. Savunma harcamalarının belirlenmesinde NATO, IMF ve BM

gibi kuruluşlar bazı harcama kalemlerinde fikir birliğine varamasa bile savunma harcamalarının belirlenmesinde bu kurumların görüşleri genel bir bakış açısı vermektedir. Tablo 1’de bu kuruluşların savunma harcamasını tanımlarken kullandığı alt kalemler karşılaştırılmalı olarak verilmiştir.

Tablo 1: NATO, IMF ve BM’nin Savunma Harcaması Tanımları

Harcama Kalemleri	NATO	IMF	BM
Askeri güç ve bu güce destek için yapılan harcamalar			
1. Asker ve polisler için yapılan ödemeler	X	X	X
2. Askeri organizasyonlar ve silahlı kuvvetlere dâhil teknisyen ve bürokrat maaşları	X	X	X
3. Tıbbi malzemeler, vergisel ve sosyal avantajlar	X	X	X
4. Emekli maaşları (askeri alanlar)	X	-	X
5. Askeri okullar ve hastaneler vb.	X	X	?
6. Silah ithalatları dâhil cari silah harcamaları	X	X	X
7. Altyapı inşaatı, barınma vb.	X	X	X
8. İşletme ve bakım	X	X	X
9. Diğer malların tedariki	X	X	X
10. Askeri ARGE’ler	X	X	X
Askeri, savunma ve stratejik amaçlarla yapılan diğer harcamalar			
11. Stratejik malların stoklanması	X ^a	-	-
12. Silahların ve üretim hatlarının imhası	X ^a	X	-
13. Silah üretim ve dönüşüm destekleri	X	-	-
14. Diğer ülkelere yapılan askeri yardımlar	X	X	X
15. Uluslararası organizasyonlara yapılan yardımlar (Askeri birliktelikler (NATO), Birleşmiş Milletler Barış Gücü vb.)	X	X	
16. Sivil savunma	-	X	X
Geçmişteki askeri eylem ve askeri güçler için yapılan harcamalar			
17. Gazilere yapılan ödemeler	-	-	-
18. Savaş borçları servisi	-	-	-
Diğer güçlere yapılan harcamalar			
19. Yarı askeri/Jandarma	X ^b	X ^b	X ^b
20. Sınır/gümrük koruma	X ^b	X ^b	X ^b
21. Polis	X ^b	-	-
Eklenebilir diğer kalemler			
22. İnsancıl, felaketzedelere yardım	X	-	-
23. Birleşmiş Milletler Barış Gücü	X	X	-
(X) : Savunma harcamalarına dâhil edilmeli (-) : Savunma harcamalarına dâhil edilmemeli (Y) : Bütçede gelir olarak yer almalı (^a) : Yönetimi ve finansmanı savunma teşkilatı tarafından yapılıyor ise (^b) : Askeri eğitim, teçhizat ve askeri operasyonlar dâhilinde (^c) : Önceki toplamaya dâhil edildiği durumda mükerrer olacaktır			

Kaynak: Brzoska, 1995:48.

Savunma harcamalarının tanımı ve kapsamı NATO'nun savunma harcamaları tanımlamasına büyük ölçüde bağılı kalan Stockholm Uluslararası Barış Araştırmaları Enstitüsü (SIPRI) tarafından yazında büyük ölçüde belirlenmektedir. SIPRI'nin tanımına göre savunma harcamaları tüm cari ve sermaye harcamalarını içermektedir. Bu tanım (SIPRI, 2015):

- Barış koruma gücünü kapsayan silahlı kuvvetleri,
- Savunma bakanlığı ve savunma projelerinde yer alan tüm devlet kurumlarını,
- Yarı askeri birimlerin askeri operasyonlar için kullandıkları donanım ve eğitimi,
- Askeri uzay faaliyetlerini kapsamaktadır.

Yine SIPRI bu tanıma aşağıdaki harcamaların eklenmesini öngörmüştür:

- Mevcut askeri ve sivil personel harcamaları, emekli askeri personel ödemeleri, askeri personele ve ailelerine yönelik sosyal hizmet harcamaları,
- İşletme ve bakım giderleri,
- Askeri araştırma ve geliştirme giderleri,
- Askeri inşaat,
- Askeri yardımlar.

Dunne ve Mohammed'in (1995) yaptıkları çalışmalardan yararlanılarak savunma harcamalarının belirleyicilerini politik, askeri ve ekonomik gerekçelere dayanarak ulusal, bölgesel ve küresel düzlemde Tablo 2'deki şekilde ifade etmek mümkündür. Dunne ve Mohammed'in çalışmaları çerçevesinde savunma harcamaları askeri nedenler başta olmak üzere ekonomik, sosyal ve politik etkenler ile açıklanmaya çalışılmıştır. Askeri nedenler arasında iç ve dış savaş başta olmak üzere potansiyel düşman devletler, komşu ülkelerin gereksiz savunma harcamaları artışı gibi faktörler ön plana çıkmaktadır. İçsel olarak kabul edilen ekonomik faktörler arasında ise daha çok ülkenin milli gelir seviyesi, merkezi hükümet harcamaları, büyüme oranı, gelir dağılımı ve ekonomik kriz yer almaktadır. Dışsal ekonomik faktörler arasında ise doğrudan yabancı sermaye yatırımları, ülkelerin dışa açıklık dereceleri, Avrupa Birliği benzeri ekonomik birliklere üyelik gibi faktörler yazında değerlendirilmiştir. Politik faktörler arasında ise ülkelerin demokrasi seviyesi, askeri yönetim, siyasi kriz, insan hakları ve politik haklar gibi temel göstergeler son yıllarda yazında sıklıkla yer almaya başlamıştır.

Tablo 2: Savunma Harcamalarının Belirleyicileri

	Ulusal	Bölgesel	Küresel
Politik Nedenler	• Devlet yapısı	• Bölgesel düşmanlar	• Küresel güç bloğuna bağlılık
Askeri Nedenler	• Askeri çıkarlar • İç savaş baskısı	• Bölgesel savaşlar ve ülkelerarası düşmanlıklar	• Yabancı askeri yardımlar
Ekonomik ve Sosyal Nedenler	• Ekonomin gelişmişlik seviyesi • Milli gelirdeki reel artış • Devlet bütçe büyüklüğü • Askeri sanayinin yapısı • İnsan Hakları • Politik Haklar • IMF İstikrar Programları	• Bölgesel ekonomik gruplaşmalar	• Yabancı sermaye etkisi • Ana yardım veren ülkelerin etkisi • Ülkeye döviz girişi

Kaynak: (Dunne & Mohammed, 1995)'den yararlanılmıştır.

Savunma harcamalarının belirleyicilerinin ilgili yazında “örgütsel politik modeller”, “silahlanma yarışı modelleri” ve “neoklasik modeller” olmak üç farklı model çerçevesinde incelendiği görülmektedir. Bürokrat, politikacı ve silah endüstrisini kapsayan bu kesimlerin savunma harcamaları pastası içerisinde daha fazla pay alma çabalarını inceleyen modeller örgütsel politik modeller olarak kabul edilmektedir. Bu modellerde özetle savunma harcamalarının belirleyicileri kısa vadede söz konusu aktörlerin talepleri tarafından açıklanmaya çalışılmıştır (Isard & Anderson, 1988). Örgütsel politik modellerde karar vericiler baskı gruplarının sürekli olarak etkisi altında çok yıllık savunma bütçeleri yapmak zorunluğu altındadır (Lucier, 1979: 20). Richardson (1960) tarafından öne sürülen Silahlanma yarışı modelleri, temelde silahlanma yarışı ve aksiyon reaksiyon olgusuna dayanmaktadır. Silahlanma yarışı modellerinin temel dayanağı ülkelerin savunma harcamalarının rakip ülkelerin savunma harcamaları tarafından belirlenmesidir. Richardson dışındaki silahlanma yarışı modellerinde bu yarışın belirleyicileri iç ve dış faktörler olmak üzere iki başlıkta toplanmıştır (Hartley & Sandler, 1995). Gerek örgütsel politik modeller gerekse silahlanma yarışı modelleri genelde iki ülke varsayımına dayalı aksiyon-reaksiyon güdüsü temelinde inşa edilmiş modellerdir. İki ülke varsayımı analizlerde çalışmacılara kolaylık sağlamalarına rağmen ilgili modellerde savunma harcamaları belirleyicisi olarak sadece askeri faktörlerin kullanılması modellere yöneltlen başlıca eleştiriler arasında yer almaktadır.

Kapsam olarak ilk iki modele göre daha geniş bir yelpazeye sahip olan, ülkelerin savunma harcamalarının belirleyicilerinin belirlenmeye çalışıldığı neoklasik modellerde ise açık ekonomi varsayımına dayalı olarak savunma harcamalarının ekonomik ve politik faktörler tarafından belirlendiği temel görüşü hâkimdir (Smith, 1980). Bu çalışmada Hewitt (1996) ve Smith (1980)'in çalışmaları çerçevesinde neoklasik model temel alınarak AB üyesi ülkelerde savunma harcamalarının temel belirleyicileri ampirik olarak test edilmeye çalışılmaktadır.

Smith'in öncülüğünü yaptığı neoklasik modellerde sosyal refah sivil çıktılar ve dikkate pek alınmayan güvenlik değişkeni tarafından açıklanmaya çalışılmıştır. Bu modellerde güvenlik ise savunma harcamalarına bağlı bir değişken olarak kabul edilmiştir. Sözü edilen bu yaklaşımlarda devletlerin görevi savunma harcamalarıyla sağlanan ve sivil çıktılarının alternatif maliyeti olan ekstra güvenlik ile sosyal fayda arasındaki dengeyi sağlamaktır. Neoklasik modellerde (Smith , 1980: 811-820):

Sosyal refah fonksiyonu, ülkelerin özel tüketim (**C**), güvenlik (**S**) ve diğer politik değişkenleri (**Z**) tarafından belirlenmektedir. Buradan sosyal refah fonksiyonu (**W**);

$$W=W(C, S, Z) \quad (1)$$

olarak gösterilmektedir.

Neoklasik modelde güvenlik seviyesi (S_t); ülkelerin savunma harcamalarına (M_g), düşman ülkelerin savunma harcamalarına (M_e), dış faktörlere (**E**) ve bir önceki dönem güvenlik seviyesine (S_{t-1}) bağlı olmaktadır. Güvenlik seviyesi aşağıdaki şekilde ifade edilebilir:

$$S_t=S(M_g, M_e, E, S_{t-1}) \quad (2)$$

Refah fonksiyonu bütçe kısıtına ve güvenlik fonksiyonuna rağmen maksimize edilmektedir. Bütçe kısıtı ise,

$$Y \geq P_m M_g + M_e C \quad (3)$$

şeklinde ifade edilmektedir. Üç nolu eşitlikte (Y) nominal toplam gelir, (P_m) ve (P_e) sırasıyla savunma harcamaları ve tüketimin fiyat deflâtörüdür.

Savunma harcamaları talebi aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir:

$$S_t=S(M_g, M_e, E, S_{t-1}) \quad (4)$$

Ülkelerin savunma harcamaları dikkate alınarak ve ülkelerin (t) ve (t-1) dönemleri savunma harcamaları talebi eklenerek fayda fonksiyonu maksimize edilecek olur ise talep fonksiyonu aşağıdaki gibi yazılabilir (Smith, 1980: 820):

$$M_{g,t}=D(Y, P_m, P_e, M_e, E, M_{g,t-1}) \quad (5)$$

Bu çalışmada teorik model dikkate alınarak savunma harcamaları bağımlı değişkenini açıklarken savunma harcamalarını etkileyen dış faktör olarak belirlenen

(E) değişkeni arasında yer alan ülkelerin milli gelir içerisinde ihracat ve ithalat toplamının oranı şeklinde ifade edilmiştir. Buna ek olarak içsel değişken olarak kabul edilebilecek milli gelir içerisinde vergi gelirleri oranı ve savunma harcamalarını etkilediği düşünülen politik haklar ve insan hakları değişkenleri de analize dâhil edilmiştir.

Bağımlı değişken olarak savunma harcamalarının kullanıldığı özellikle 1980 sonrası çalışmalardan ilki Dommen ve Maizels (1988) tarafından yapılan çalışmadır. Bu çalışmada savunma harcamalarının ulusal, bölgesel ve küresel faktörler tarafından belirlendiği belirtilmiştir. Hewitt (1996) tarafından gelişmekte olan 125 ülke üzerinde yapılan çalışma, ülkelerin milli gelirleri ile savunma harcamaları arasında pozitif bir ilişkinin olduğunu göstermiştir. Davoodi, Clements ve arkadaşları (2001) gelişmiş ve gelişmekte olan ülke örneklemleri üzerinde panel veri analizini kullanarak yaptıkları çalışmada özellikle IMF'in istikrar programları uygulamalarının savunma harcamaları üzerinde pozitif ve anlamlı bir ilişkisi olduğunu göstermiştir. Dunne ve Perlo Freeman (2003a) tarafından savunma harcamaları üzerinde ekonomik faktörlerden daha çok askeri ve politik faktörlerin incelendiği çalışmalarında, soğuk savaş dönemi sonrasında demokrasi seviyesindeki artışın da savunma harcamalarını azalttığı gözlenmiştir. Dunne, Freeman ve Smith (2008) Dunne ve Freeman (2003b)'ın yapmış olduğu analizi aynı örneklem üzerinden tekrar incelemiştir. Bu çalışmada savunma harcamaları üzerinde ticaretin ve demokrasi seviyesinin negatif ve anlamlı olduğu ortaya konmuştur. Tambudzai (2007), 12 Güney Afrika Ülkesi üzerinde 1997-2004 dönemini kapsayan çalışmasında kişi başına düşen milli gelirin savunma harcamaları üzerinde negatif ve anlamlı bir etkisi olduğunu tespit etmiştir. Bu çalışmada demokrasi seviyesi ve savunma harcamaları arasında negatif, milli gelir ile asker sayısı arasında negatif bir ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Dunne ve Freeman (2010b) soğuk savaş dönemi 93, soğuk savaş sonrası 111 gelişmekte olan ülke (GOÜ) ile yaptıkları çalışmada savunma harcamaları ile demokrasi seviyesi ve dışa açıklık seviyesi arasında negatif bir ilişki olduğunu gözlemlemiştir. Wang (2012)'ın 9 Güney Asya Ülkesini kapsayan 1991-2011 yılları arasında dinamik panel veri analizi yöntemini uygulayarak yaptığı çalışmasında, gayri safi yurtiçi hâsıla ve savunma harcamaları arasında pozitif, demokrasi seviyesi ile savunma harcamaları arasında ise negatif bir ilişki tespit edilmiştir. Nikolaidou (2008) 1961-2005 yılları arasında 15 AB üyesi ülke ile ARDL modelini kullanarak yapmış olduğu analizde, savunma harcamaları ile ülkelerin büyük bir kısmında milli gelir arasında pozitif bir ilişki olduğunu gözlemlemiştir. Fonfría ve Marín (2012) 1996-2006 yılları arasında NATO ülkelerinde savunma harcamaları ile kişi başına milli gelir arasında pozitif bir ilişki olduğu sonucuna ulaşmıştır. Doucha ve Solomon (2013) 1955-2007 yılları arasında 9 GOÜ üzerinde yaptıkları panel veri analizinde, savunma harcamaları ile milli gelir seviyeleri arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki olduğunu tespit etmiştir.

2. YÖNTEM

AB üyesi ülkelerde savunma harcamalarının belirleyicilerinin tespitinde ekonomik ve sosyal faktörlerin analiz edilmeye çalışıldığı bu çalışmada geleneksel yatay kesit analizi ve zaman serisi analizi yerine savunma harcamaları veri setleri için en uygun yöntem olan panel veri analizi kullanılmıştır. Panel veri analizinin tercih edilmesinin en temel nedeni savunma harcamalarının ülkeler için stratejik öneme sahip olması, ülkelerin devlet sırrı kapsamında bütçelerinin “siyah programlar (black programmes)” (Brzoska, 1995: 47) olarak adlandırdıkları savunma harcamalarının bazı yıllara ait verileri ve özellikle bazı bölümlerini kamuoyu ile paylaşmamalarıdır.

Panel veri analizinin zaman serisi analizi ve kesit analizlerine göre avantajlarına bakacak olur isek, bu analizin hane halkları, ülkeler, firmalar vb. yatay kesit gözlemleri ile belirli zaman dönemini bir araya getirerek, gözlem sayısını yatay kesit analizi ya da zaman serisi analizine göre artırarak ve özellikle veri eksikliği sorununu gözlem sayısını artırarak en aza indirdiği görülecektir (Baltagi, 2005: 1). Ülkelerde savunma harcamalarına ilişkin uzun dönem istatistiksel verilerin olmayışı ya da veri setlerinin kesintiye uğraması sıkça karşılaşılan sorunlar arasında yer almaktadır. Bu sorunlar panel veri analizi yöntemi ile bu çalışmada giderilmeye çalışılmıştır. Bu analiz araştırmacılara geniş bir gözlem sayısı vererek, serbestlik derecesini artırıp açıklayıcı değişkenler arasındaki doğrusal bağlantı sorununu en aza indirmektedir. Panel verisinin bu özellikleri sonuçta etkili bir ekonometrik tahmine imkân tanımaktadır. Bu yönüyle panel veri analizi yatay kesit analizi ve zaman serisi analiziyle cevap bulamadığımız ekonomik sorunların analiz edilmesinde etkili bir yöntemdir (Hsiao, 2003: 3). Panel veri analizinde bireysel farklılıklar daha kolay kontrol altında tutulabilmektedir. Yöntem bireyler, firmalar, ülkeler ya da şehirlerin farklı yapılar da olduğunu varsayar. Zaman serisi ve yatay kesit analizleri bu farklılıkları kontrol etmede yetersiz kalmaktadır (Baltagi, 2005: 4). Panel veri analizi kesit analizi ve zaman serisi analizleri ile saptanamayan etkilerin ölçülmesi ve tespitinde uygun bir yöntemdir. Bunun yanında panel veri modelleri çok karışık davranış modellerinin kurulmasında ve test edilmesinde diğer yöntemlere göre daha fazla avantaj sağlamaktadır. Bu yöntemin belki de en önemli avantajı daha önce ifade edildiği gibi bireyler, firmalar ve hane halklarını içeren küçük veri setleriyle daha fazla gözlem sayısının elde edilebilmesidir (Baltagi, 2005: 6-7).

Genel olarak k değişkenli panel veri modelini aşağıdaki şekilde ifade etmek mümkündür (Baltagi, 2005: 11):

$$y_{it} = \beta_{1it} + \beta_{2it} X_{2it} + \dots + \beta_{kit} X_{kit} + e_{it} \quad i=1,2,\dots,N; \quad t=1,2,\dots,T$$

Modelde (i) hane halkları, bireyler, firmalar, ülkeler vb. ifade etmektedir. (i) indisi burada yatay kesit birimlerini, (t) indisi ise zaman kesiti olmak üzere iki alt indisi göstermektedir.

Modele ilişkin temel varsayımlar hata terimi olan e 'nin ortalamasının sıfır ($E(e_{it})=0$) ve varyansının sabit ($Var(e_{it})=\sigma_e^2$) olmasıdır.

Şayet panel veri analizinde eksik veri yoksa “*dengeli panel*”, eğer ana kütlede bazı dönemlere ait veriler eksikse “*dengesiz panel*” tercih edilmektedir (Tatoğlu, 2013: 1). Yazında daha çok dengeli paneller üzerinde çalışmalar mevcuttur. Dengesiz panel veri setleriyle karşılaşılmasının nedeni ise tesadüfi olarak ortaya çıkan veri eksiklikleridir. Örneğin birim ülke için bazı yıllarda ülkede istenilen veri gözlemlenememekte ya da bu çalışmada olduğu gibi savunma harcamalarının ülkeler için stratejik öneme sahip olması dolayısıyla ülkelerin devlet sırrı kapsamında bütçelerinin “*siyah programlar (black programmes)*” (Brzoska, 1995: 47) ve “*gri alan (gray zone)*” (Berlin, 1992: 95) olarak adlandırdıkları bölümlerini kamuoyu ile paylaşmamaları nedeniyle bazı gözlemler açıklanmamaktadır. AB üyesi ülkelerin incelendiği bu çalışmada bağımlı değişken başta olmak üzere değişkenlerin bir kısmında veri eksikliğinden ötürü dengesiz panel tercih edilmiştir.

Temel varsayımlara ilave olarak dengesiz panel verilerinde şayet grup içi (sabit etkiler) tahmin yöntemi kullanılacak olur ise aşağıdaki varsayımlar yapılmaktadır;

Gözlemlerin birinci döneminde ($t=1$), tüm birimler için veriler tamdır; son dönemde ise $t=T$ 'dir.

s_{it} [$(s_{i1}, \dots, s_{iT})$] değişkeni; ana kütlede tesadüfi olarak seçilen bir birimin bağımlı ve bağımsız değişkenlere ait verileri gözlenmişse 1; diğer durumlarda ise 0 değerini alan bir kukla değişkenidir (Tatoğlu, 2013: 3).

Sabit etkiler dengesiz panel veri modellerinin diğer varsayımları aşağıdaki gibi ifade edilmektedir (Tatoğlu, 2013: 5-6):

Varsayım 1: $E(e_{it} | X_i, s_i, \mu_i) = 0 \quad t=1, 2, \dots, T$

Birinci varsayım katı dışsallık olarak tanımlanmaktadır. Bu varsayım tüm t 'ler için $E(s_{it}, \ddot{x}_{it}, e_{it}) = 0$ 'nın gerçekleşmesini imkan verecektir. Bu varsayım sabit etkiler modeli için tutarlılık ve asimptotik normalliği sağlamaktadır.

Varsayım 2: $\sum_{t=1}^T (s_{it}, \ddot{x}_{it}, \ddot{x}_{it}) = K$

Rank koşulu olarak ifade edilmekte bu varsayım çoklu doğrusal bağlantı sorunu olmadığını bize söylemektedir. Birinci ve ikinci varsayım sabit etkili dengesiz panel veri modellerinde tutarlılığı sağlamak için yeterlidir.

Varsayım 3: $E(u_i u_i' | X_i, s_i, \mu_i) = \sigma_u^2 I_T$

Hemoskadasite ve otokorelasyonun olmadığı bu varsayımla kabul edilmektedir. Ek olarak sabit etkiler tahmincisi etkindir ve tüm standart süreçler geçerlidir.

Gruplar arası tahmin yönteminde dengesiz panel veri modellerinde tahminci aşağıdaki şekilde gösterilmektedir (Tatoğlu, 2013: 8);

$$\hat{\delta}_{GAT} = (Z'PZ)^{-1}Z'Py \text{ burada,}$$

$$P = diag[\bar{J}_{T_i}] \text{ eşitliği vardır ve gruplar arası kalıntılar,}$$

$$\hat{u}_{GAT} = Y - Z\hat{\delta}_{GAT} \text{ şeklinde hesaplanmaktadır.}$$

Dengesiz panellerde Havuzlanmış En Küçük Kareler Yönteminde tahminci ise aşağıdaki gibi ifade edilmektedir;

$$\hat{\delta}_{GAT} = (Z'Z)^{-1}Z'Y$$

Burada birim kök varyans ögesi $\sigma_{\mu}^2 = 0$ olduğu zaman havuzlanmış en küçük kareler tahmincisi en iyi sapmasız etkin tahmincidir. (σ_{μ}^2) olduğu zaman bile havuzlanmış en küçük kareler tahmincisi sapmasız ve tutarlıdır, ancak standart hataları sapmalıdır. Başka bir ifade ile etkinlik kaybolmaktadır. Havuzlanmış en küçük kareler kalıntıları,

$$\hat{u}_{EKK} = Y - Z\hat{\delta}_{EKK}$$

şeklinde gösterilmektedir.

Sabit terim, eğim katsayısı ve hata terimine ilişkin varsayımlara göre panel veri analizi yönteminde; tahmin yöntemi de farklılaşmaktadır. Yapılan farklı varsayımlara göre panel veri analizinde “*sabit etkiler modeli*” veya “*rassal etkiler modeli*” tercih edilmektedir. Sabit etkiler modeli ve rassal etkiler modellerinden hangisinin kullanılacağı noktasında genel yaklaşım, belirli bir grubun tüm üyelerinin modele dâhil edildiği durumlarda örneğin, OECD ya da AB ülkelerinin tümünün dâhil olduğu bir model için sabit etkiler modeli, bunun dışındaki durumlar için ise rassal etkiler modelinin kullanılması önerilmektedir. Bu yaklaşım, sezgisel bir nitelik taşımakla birlikte her iki model arasında daha sağlıklı seçim yapabilmek için “*hausman testi*” genellikle kullanılmaktadır.

Model tercihinde önce panel veride birey etkilerini görmek için kullanılan sabit etki ve rassal etki modelleri ile parametreler tahmin edilir. Daha sonra modellerden hangisinin istatistiksel olarak geçerli olduğuna karar vermek gerekir. Sabit etki ve rassal etki modellerinin seçiminde temel faktör X_{it} ile e_{it} arasında korelasyon olup olmadığının belirlenmesidir. Hausman testi sabit etkiler ve rassal etkiler modelinin seçimi için oldukça önemlidir. İki değişken arasında ilişkinin olması halinde sabit etkiler yoksa rassal etkiler tahmincisi modelde tercih edilecektir (Wooldridge, 2001: 288). Hausman testi sabit etkiler modeli parametre tahmincileri ile rassal etkiler modelinin parametre tahmincileri arasındaki farkın istatistiksel olarak anlamlı olup olmadığına dayanmaktadır. Hausman testinde yokluk hipotezi “*rassal etki modeli*”, alternatif hipotez ise “*sabit etki modeli*” kullanılmalıdır şeklinde gösterilmektedir. Yüksek değerdeki hausman testi istatistiği yokluk hipotezinin kabul edilmeyeceğini

göstermektedir. Bu durumda sabit etkiler modelinin kullanılmaması yerinde olacaktır (Cameron & Trivedi, 2005: 717).

3. AMPİRİK SONUÇLAR

Çalışmada 1990-2012 yılları arasında Tablo 3'te gösterilen 28 AB üyesi ülke kullanılmıştır. Çalışmada oluşturulan modellerde kullanılan bağımlı ve bağımsız değişkenler aşağıda kısaca açıklanmıştır.

Tablo 3: Çalışmada Kullanılan AB Üyesi Ülkeler

Almanya	Avusturya	Belçika	Birleşik Krallık	Bulgaristan	Çek Cumhuriyeti
Danimarka	Estonya	Finlandiya	Fransa	Hırvatistan	Hollanda
İrlanda	İspanya	İsveç	İtalya	Kıbrıs	Letonya
Litvanya	Lüksemburg	Macaristan	Malta	Polonya	Portekiz
Romanya	Slovakya	Slovenya	Yunanistan		

Savunma Harcamaları: Bağımlı değişken olarak çalışmada kullanılan savunma harcamaları veri seti 2011 yılı fiyatlarıyla oluşturulmuştur. Bu değişken belirlenirken NATO sınıflandırmasını temel alan SIPRI veri bankasından yararlanılmıştır.

Dışa Açıklık: Ülke ekonomilerin dünya ile ne derecede entegre olduklarını ifade eden Dışa açıklık oranı olarak AB üyesi ülkelerin o yıl içerisindeki ihracat ve ithalat toplamının Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'ya oranlanması ile tespit edilmiştir.

Vergi Gelirleri/GSYİH: Milli gelir içerisinde vergi gelirlerinin payı olarak ifade edilen bu değişken savunma harcamalarını etkileyen ekonomik faktörler arasında yer almaktadır. Savunma harcamaları yazınında daha çok bu değişken yerine GSYİH ya da kişi başına milli gelir kullanıldığı görülmektedir.

Kişi Başına Milli Gelir: Yazında savunma harcamaları temel ekonomik belirleyicileri arasında yer alan en önemli değişkenler arasında yer almaktadır.

Politik Haklar: Çalışmada savunma harcamalarını etkileyen sosyal faktör olarak kullanılan politik haklar ile ilgili veri setleri Freedom House'un internet sitesinden yararlanılarak oluşturulmuştur. Politik haklar 7 (en iyi) ile 1 (en kötü) arası derecelendirilmiştir. Bu değişken oluşturulurken her ülke için seçim süreci, politik çoğulculuk ve katılım, hükümet fonksiyonları başlıkları altında sorular sorularak ülke değerleri tespit edilmiştir (Freedom House, 2014).

İnsan Hakları: Çalışmada kullanılan insan hakları verileri politik haklarda olduğu gibi Freedom House'dan yararlanılarak oluşturulmuştur. Metodolojik olarak yine 7(en iyi) ve 1 (en kötü) arası değerler alan insan hakları verileri oluşturulurken ifade ve inanç özgürlüğü, çalışma ve örgütlenme hakları, hukukun üstünlüğü, kişisel özerklik ve bireysel haklar olmak üzere dört farklı bölümde sorulara verilen cevaplar kullanılmıştır (Freedom House, 2014).

Panel veri analizi Tablo 3'te gösterilen 28 AB üyesi ülkenin 1990-2012 yılları arasındaki savunma harcamalarına etki eden ekonomik ve sosyal faktörlere ilişkin gözlemler kullanılarak uygulanmıştır. Analizlerde kullanılan değişkenlerin durağan olup olmadıkları birim kök testleri uygulanarak test edilmiştir (Tablo 3). Bağımlı değişken olarak savunma harcaması (*mex*), bağımsız değişken olarak vergi gelirleri/GSYİH (*taxgdp*), dışa açıklık (*eximp/gdp*), politik haklar (*pr*), insan hakları (*cl*) ve kişi başına milli gelir (*gdppercap*) kullanılmıştır. Çalışmada açıklayıcı değişkenlere ilişkin beklentiler Tablo 4'te gösterilmiştir.

Tablo 4: Gelişmiş Ülkelerde Ekonometrik Beklenti Matrisi

Açıklayıcı Değişkenler	Bağımlı Değişken (Savunma Har/GDP)
Vergi Gelirleri/GSYİH	+ -
Dışa Açıklık (<i>eximp/gdp</i>)	+ -
Politik Haklar (<i>pr</i>)	-
İnsan Hakları (<i>cl</i>)	-
Kişi Başına Milli Gelir (<i>gdppercap</i>)	-

Bağımlı değişken olarak savunma harcamalarının kullanılmasıyla oluşturulan model aşağıdaki şekilde ifade edilebilir.

$$mex_{it} = \alpha_i + \beta_1 taxgdp + \beta_2 eximpdp + \beta_3 pr + \beta_4 cl + \beta_5 gdppercap + \varepsilon_{it}$$

Modelde;

i indisi ülkeleri *t* ise zamanı (yılları) göstermektedir.

mex: Savunma Harcamaları (Milyon US\$, 2011 yılı fiyatlarıyla)

gdp: Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla (Milyon US\$, 2011 yılı fiyatlarıyla)

taxgdp: Vergi Gelirleri/GSYİH

eximpdp: İhracat+İthalat/GSYİH

pr: Politik Haklar

cl: İnsan Hakları

gdppercap: Kişi Başına Milli Gelir

Çalışmada kullanılan değişkenlere ilişkin birim kök test sonuçları Tablo 5'te gösterilmiştir. Birim kök testleri yapılırken özellikle yazında dengesiz panel verilerinde daha sağlıklı sonuçlar veren Peseran ve Fisher testleri kullanılmıştır.

Tablo 5: Birim Kök Testi Sonuçları

Değişkenler	Im, Pesaran and Shin W-stat**	ADF - Fisher Chi-square**
<i>mex</i>	- 2.49396 (0.0063)*	94.5282 (0.001)*
<i>taxgdp</i>	- 3.35751 (0.0004)*	104.098 (0.0001)*
<i>eximpdp</i>	- 3.528 (0.0002)*	111.833 (0.000)*
<i>pr</i>	- 8.90172 (0.000)*	176.115 (0.000)*
<i>cl</i>	- 8.12297 (0.000)*	297.546 (0.000)*
<i>gdppercap</i>	-2.12178 (0.0169)*	77.2022 (0.0317)*
* Parantez içi olasılık değerlerini vermektedir.		
** Fisher ve Im, Pesaran and Shin birim kök testlerinde H_0 hipotezi tüm birimlerin zaman serileri birim köklüdür, durağan değildir şeklinde oluşturulmuştur. Yapılan testler sonucunda çalışmada kullanılan değişkenlerin durağan oldukları sonucuna varılmıştır.		

AB üyesi ülkelerde savunma harcamalarını etkileyen faktörleri araştırmak amacıyla rassal etkiler varsayımına göre uygulanan panel veri analizi sonuçları Tablo 6'da yer almaktadır.

Tablo 6: Model (9) GÜ Model Sonuçları

<i>mex</i>	Rassal Etkiler	Sabit Etkiler	Havuzlanmış
<i>taxgdp</i>	0.000155 (0.0303) *	0.000152 (0.0337) *	0.000284 (0.0000) *
<i>eximpdp</i>	3.35E-07 (0.0310) *	5.30E-07 (0.0009) *	1.36E-07 (0.0000) *
<i>pr</i>	-0.000241(0.0008) *	-0.000268 (0.0124) *	-3.70E-04 (0.0001) *
<i>cl</i>	-0.006601(0.0000) *	- 0 . 0 0 8 6 3 5 (0.0000)*	-0.010571 (0.0000) *
<i>gdppercap</i>	-0.000112 (0.0005) *	-4.89E-06 (0.909)	-7.69E-05 (0.0000) *
<i>sabit terim</i>	0.007687(0.0122) *	-0.002294 (0.5038)	
R^2	0.68	0.72	0.32
F istatistiği	29.3 (0.00)	19.7(0.00)	
* % 5 anlamlılık düzeyinde istatistiksel olarak anlamlıdır. Parantez içerisi olasılık değerlerinin vermektedir. Hausman Testi Sonuçları Ki-kare test istatistiği değeri = 3.107 (0.6835)			

Modelin açıklama gücünü ifade eden R^2 değeri %68 olarak bulunmuştur. Bu sonuç modelde kullanılan açıklayıcı değişkenlerin savunma harcamalarını %68 oranında açıkladığını göstermektedir. Katsayılarla ilişkin anlamlılık sınaması

sonuçlarına bakıldığında ise, p değerlerine göre; modeldeki değişkenlerin bağımlı değişken üzerinde, %5 anlamlılık düzeyinde, tamamı istatistiksel olarak anlamlı çıkmıştır. Rassal etkiler yanında sabit etkiler ve havuzlanmış tahmin sonuçlarına da karşılaştırılma yapılabilmesi için Tablo 6'da yer verilmiştir. Her üç tahmin yönteminde katsayı işaretleri beklentilere uygun olmakla birlikte testin açıklama gücüne ilişkin istatistiklere bakıldığında yapılan Hausman testine göre “rassal etkiler tahmincisi doğrudur” boş hipotezi %5 anlamlılık düzeyinde istatistiksel olarak kabul edilmiştir. AB üyesi 28 ülkenin dışa açıklık dereceleri ve savunma harcamaları arasında yazının aksine istatistiksel olarak pozitif ve anlamlı bir ilişki tespit edilmiştir. Politik haklar ve insan hakları değişkenleri ile bağımlı değişken arasında yazına paralel olarak istatistiksel olarak negatif ilişki olduğu tespit edilmiştir. Analizden çıkarılacak diğer bir sonuç ise vergi gelirleri/GSYİH değişkeninin savunma harcamaları üzerinde pozitif bir etkiye sahip olmasıdır.

SONUÇ

Bu çalışmada AB üyesi 28 ülke için savunma harcamaları talebini belirleyen ekonomik ve sosyal faktörlerin bir kısmı ampirik olarak açıklanmaya çalışılmıştır. Veri setlerindeki eksiklikleri göz önünde bulundurarak dengesiz panel veri analizinin yapıldığı çalışmada rassal etkiler modeli kullanılmıştır. İçsel ekonomik değişken olarak, vergi yükü olarak kabul edilen vergi gelirlerinin milli gelir içindeki payı ile savunma harcamaları arasında pozitif bir ilişki olduğu gözlenmiştir. Diğer bir içsel değişken olarak çalışmada kullanılan kişi başına milli gelir ile savunma harcaması arasında literatür ile paralel olarak negatif anlamlı bir ilişki tespit edilmiştir. Çalışmadan çıkarılacak en önemli sonuç ise ülkelerin dışa açıklık seviyelerinde artışın savunma harcamalarını artırmasıdır. Politik haklar ve insan hakları değişkeninin savunma harcamaları üzerinde istatistiksel olarak negatif ve anlamlı olduğu tespit edilmiştir. Buradan hareketle politik haklar ve insan hakları seviyesinde meydana gelecek artışın ülkelerin savunma harcamaları üzerinde istatistiksel olarak azaltıcı etkiye neden olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

KAYNAKÇA

- ACDA (2013), U.S. Arms Control and Disarmament Agency: <http://dosfan.lib.uic.edu/acda/>, Erişim Tarihi: 13.04.2013.
- SIPRI (2015), Stockholm International Peace Rerearch Institute: http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/definitions, Erişim Tarihi: 12.05.2015.
- Baltagi, B. H. (2005), *Econometric Analysis of Panel Data*. Wiltshire: John Wiley & Sons.
- Berlin, D. P. (1992), *Military Autonomy and Emerging Democracies in South America*, *Comparative Politics*, s. 83-102.
- Brzoska, M. (1995), *World Military Expenditures*. K. Hartley, & T. Sandler içinde, *Handbook of Defense Economics* (s. 46-65), York, England: Elsevier Science.
- Cameron, C., & Trivedi, P. K. (2005), *Microeconometrics: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Collier, P., & Hoeffler, A. (2002), *Military Expenditure: Threats, Aid and Arms Races*. World Bank Policy Research Working Paper, November, 2927(2927).
- Collier, P., & Hoeffler, A. (2007), *Unintended Consequences: Does Aid Promote Arms Races?* *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*.
- Davoodi, H., Clements, B., Schiff, J., & Debaere, P. (2001), *Military Spending, the Peace Dividend, and Fiscal Adjustment*, *IMF Staff Papers*, 48(2): 290-316.
- Dommen, E., & Maizels, A. (1988), *The Military Burden in Developing Countries*, *The Journal of Modern African Studies*, 377-401.
- Doucha, M., & Solomon, B. (2013), *Middle Powers and the Demand for Military Expenditures*, *Defence and Peace Economics*, 25(6): 605-618.
- Dunne, P., & Freeman, S. P. (2003a), *The Demand for Military Spending in Developing Countries*, *International Review of Applied Economics*, 23-48.
- Dunne, P., & Freeman, S. P. (2003b), *The Demand for Military Spending in Devolving Countries: A Dynamic Panel Analysis*, *Defence and Peace Economics*, 461-471.
- Dunne, P., & Freeman, S. P. (2010b), *The Demand for Military Spending in Developing Countries: A Dynamic Panel Analysis*, *Defence and Peace Economics*, 461-473.
- Dunne, P., & Mohammed, N. (1995), *Military Spending in Sub-Saharan Africa: Some Evidence for 1967-85*, *Journal of Peace Research*, 331-343.
- Dunne, P., Freeman, S. P., & Smith, R. (2008), *The Demand for Military Expenditure in Developing Countries: Hostility Versus Capability*, *Defence and Peace Economics*, 293-302.

- Fonfría, A., & Marín, R. (2012), Determinants of the Demand for Defence Expenditure in the NATO Countires, *Journal of the Higher School of National Defense Studies*, 9-30.
- Freedom House (2014), <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2011/checklist-questions#.U0U6xkBrO8B> Erişim Tarihi: 15.04.2014.
- Hartley, K., & Sandler, T. (1995), *Handbook of Defence Economics*, Holland.
- Hewitt, D. (1996), Military Expenditures 1972-1990: The Resons behind the Post-1985 Fall in World Military Spending. *Public Budgeting and Financial Management*, 520-558.
- Hsiao, C. (2003), *Analysis of Panel Data*, New York: Cambridge University Press.
- Isard, W., & Anderson, C. (1988), *A Survey of Arm Race Models*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lucier, C. E. (1979), Changes in the Values of Arms Race Parameters. *The Journal of Conflict Resolution*.
- Nikolaidou, E. (2008), The Demand for Military Expenditure: Evidence from the EU15 (1961–2005). *Defence and Peace Economics*, 19(4): 273-292.
- Polachek, S. W., & Seiglie, C. (2007), Trade, Peace and Democracy: An Analysis of Dyadic Dispute, in T. Sandler, & K. Hartley (Eds.), *Handbook of Defense Economics*, Volume 2: 1018-1039, Elsevier.
- Richardson, L. (1960), *Arms and Insecurity: A Mathematical Study of Causes and Origins of War*, Pttsburg: Boxwood Press.
- Smith, R. (1980), Military Expenditure and Inverstment in OECD 1954-1973 (Cilt 1), *Journal of Comparative Economics*.
- Smith, R. (1980). *The Demand for Military Expenditure*, Wiley on Behalf of the Royal Economic Society.
- Tambudzai, Z. (2007), Military Burden Determinants in Southern Africa, 1996-2005: A Cross-section and Panel Data Analysis. *Economic Development in Africa Conference* (s. 1-25), Oxford: St Catherine's College.
- Tatoğlu, F. Y. (2013), *İleri Panel Analizi*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Wang, Y. (2012), Determinants of Southeast Asian Military Spending in the Post-Cold War Era: A Dynamic Panel Analysis, *Defence and Peace Economics*, 24(1): 73-87.
- Wooldridge, J. M. (2001), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge: The MIT Press.

**YÜKSEK DENETİM
DÜNYASINDAN
HABERLER**

VIII. EUROSAL-OLACEFS ORTAK KONFERANSI

GİRİŞ

VIII. EUROSAL-OLACEFS Ortak Konferansı¹ 24-26 Haziran 2015 tarihleri arasında Ekvator Cumhuriyeti'nin başkenti Kito'da düzenlenmiştir. Periyodik olarak üç yılda bir düzenlenen Konferanslar, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI)'nın bölgesel çalışma gruplarından EUROSAL ve OLACEFS üyesi sayıştaylara kamu denetimi alanındaki gelişme ve yenilikleri değerlendirme olanağı sunmanın yanı sıra, katılımcılara bu alandaki deneyimlerini paylaşma fırsatı da tanımaktadır. Bu yılki Konferansın temaları, "Koordine Denetimler" ve "Sayıştayların İyi Yönetişime Katkıları" olarak belirlenmiştir.

Konferansa Arnavutluk, Arjantin, Brezilya, Bolivya, Buenos Aires, Curaçao, Dominik Cumhuriyeti, Ekvador, El Salvador, Estonya, Guatemala, Hırvatistan, Hollanda, İspanya, İsrail, İsveç, İtalya, Kolombiya, Kuveyt, Küba, Letonya, Macaristan, Meksika, Peru, Portekiz, Porto Riko, Romanya, Rusya Federasyonu, Sırbistan, Surinam, Şili, Türkiye, Ukrayna, Uruguay, Venezuela Sayıştaylarının temsilcileri ile INTOSAI, AFROSAI, IDI, ECA, OECD, INTOSAI Journal, Dünya Bankası, Organization of American States (OAS), Inter-American Development Bank temsilcileri katılmışlardır.

KONFERANS GÜNDEMİ

Konferans sırasında Brezilya Sayıştay Başkanı Aroldo Cedraz de Oliveira (OLACEFS Başkanı), Hollanda Sayıştay Başkan Vekili Arno Visser (EUROSAL Başkan Vekili) ve Ekvator Sayıştay Başkanı Carlos Pólit Faggioni'nin yaptıkları açılış konuşmaları ile başlamıştır. Toplantının açılış törenine katılan Ekvador Başkan Yardımcısı Mr. Jorge Glas Espinel konuşmasında Sayıştayların ortak amaçlarının ve karşılaştıkları zorlukların altını çizerek, yolsuzlukla mücadele ve çevre denetimlerinin önemini vurgulamıştır.

INTOSAI Development Initiative (IDI) Genel Direktörü Einar Gørrissen ise "Kapasite Geliştirme Stratejisi olarak Koordine Denetimler (Coordinated Audits as a Capacity Development Strategy)" başlıklı sunumunu yapmıştır. Daha sonra "Koordine Denetimlerde Küresel Bağlam ve Bölgesel Tecrübeler (Global Context and Regional Experiences in Coordinated Audits)" konulu Panel gerçekleştirilmiştir.

Toplantının devamında "Koordine Denetimler" temalı paralel oturumlar gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda,

1 Etkinlik kapsamında yapılan sunumlar ile diğer dokümanlar için bkz. <http://www.olacefs.com/17207/?lang=en>

- 1. Grupta yer alan katılımcılar “Koordine Denetimin İdaresi: Engelleri Aşmak (Conducting Coordinated Audits; Overcoming Obstacles)” konulu,
- 2. Grupta yer alan katılımcılar “Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin İzlenmesinde Bir Araç Olarak Koordine Denetimler (Coordinated Audits as a Tool for Monitoring Sustainable Development Goals)” konulu,
- 3. Grupta yer alan katılımcılar “Koordine Denetimler ve Mesleki Gelişim (Coordinated Audits and Professional Development)” konulu,
- 4. Grupta yer alan katılımcılar “Koordine Denetimler ve Kurumsal Gelişim (Coordinated Audits and Institutional Development)” konulu,

oturumlara katılmışlardır.

- Oturumlar sonucunda fikir birliğine varılan hususlar ve sonuçlar şöyledir:
- Sayıştaylar, tespit edilen risk ve sorunlarına rağmen, kazanımlarının yüksekliği nedeniyle koordine denetim faaliyetlerine devam etmelidirler.
- Sayıştayların kurumsal ve personel kapasitelerinin geliştirilmesinde koordine denetimler esas unsurlardandır.
- Koordine denetimlerin değeri ve önemi bilinmekle birlikte, bir etki değerlendirme mekanizması oluşturulması hakkında düşünülmesi gerekmektedir.
- Denetim faaliyetinden elde edilen tüm bilgi ve tecrübeler -OLACEFS Bilgi Yönetim Sistemi gibi- farklı araçlar kullanılarak yönetilmelidir.

Konferansın ikinci günü Brezilya Sayıştay Başkanı Aroldo Cedraz de Oliveira, Hollanda Sayıştay Başkan Vekili Arno Visser ve Ekvador Sayıştay Başkanı Carlos Pólit Faggioni’nin “İyi Yönetişim (Good Governance)” konulu konuşmaları ile başlamıştır.

Daha sonra Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) temsilcisi Ryan Androsoff tarafından “Sayıştaylar ve Açık Hükümet/Açık Veri (SAIs and Open Government/Open Data)” konulu sunum yapılmıştır.

Öğleden sonra İyi Yönetişim (Good Governance) temalı paralel oturumlar gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda;

- 1. Grupta yer alan katılımcılar “Sayıştaylar ve Açık Veri Kullanımı (SAIs and the Use of Open Data)” temalı,
- 2. Grupta yer alan katılımcılar “Şeffaflık, Denetim ve Etik (Transparency, Audit and Ethics)” temalı,
- 3. Grupta yer alan katılımcılar “Kamu Yönetimi için İyi Uygulama Örneklerinin Sayıştaylarca Teşviki (SAIs Promotion of the Best Practices to Public Administration)” temalı,

- 4. Grupta yer alan katılımcılar “Sayıştaylar ve Açık Hükümet Ortaklığı (SAls and Open Government Partnership)” temalı

oturumlara katılmışlardır.

Toplantının sonucunda elde edilen sonuçlar özetle aşağıda sunulmuştur:

- Kurumsal kapasitelerin iyileştirilmesi, vatandaşlarla kurulan bağlarda iyileştirmeyi de beraberinde getirmektedir.
- Dijital çağ, iyi yönetim kavramını doğrudan etkileyerek insanlar, şirketler ve hükümetler arasındaki ilişkileri de dönüştürmektedir.
- Sayıştayların, şeffaflığın savunucuları ve bekçileri olarak davranarak açık hükümet gündemine dahil olmaları önemlidir.
- Hesap verebilirliğin ve yurttaş katılımının güçlendirilmesi çok önemli olarak kabul edilmektedir.
- Sayıştaylar şeffaflığın güçlendirilmesini sadece açık veri konusundaki politikaların uygulanması yoluyla değil, bu verileri kullanan ve bilgi üreten mekanizmalar geliştirerek de desteklemelidirler.

Son oturumda Şili Sayıştay Başkanı Priscila Jara, (OLACEFS Genel Sekreteri), İspanya Sayıştayından Felipe Garcia Ortiz (EUROSAL Genel Sekreterliği) ve Ekvator Sayıştay Başkanı Carlos Pólit Faggioni kapanış konuşmalarını yapmışlardır.

VIII EUROSAL-OLACEFS Ortak Konferansı kapsamında EUROSAL’nin 25. kuruluş yıldönümü de kutlanmıştır. Bu kapsamda, 2017 yılında EUROSAL dönem başkanlığını devralacak olan Türk Sayıştayı adına Sayıştay Başkanı Doç. Dr. Recai AKYEL, EUROSAL’nin kuruluşu ve faaliyetleri ile Türk Sayıştayının EUROSAL’ye katkılarını değerlendirmiştir.

SONUÇ

Sekizincisi düzenlenen EUROSAL-OLACEFS Ortak Konferansı bağlamında sayıştaylarca gerçekleştirilen koordine denetimler ve iyi yönetim konusunda sayıştayların katkıları, konferansa katılan çok sayıda ülke Sayıştayı tarafından değerlendirilmiş ve bu konulardaki misyonlarının öneminin altı çizilmiştir. Sayıştayların, bazı risk ve sorunlar içermesine rağmen, kazanımlarının daha yüksek olması nedeniyle koordine denetim faaliyetlerine devam etmesi ve şeffaflığın savunucuları ve bekçileri olarak iyi yönetimin geliştirilmesinde açık hükümet gündemine dahil olmaları hususlarında fikir birliğine varılmıştır.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 21.04.2015

No : 40294

Sosyal Denge Yardımı ödemelerinden 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu uyarınca gelir vergisi kesintisi yapılmamasının mümkün olmadığı hk.

131 sayılı ilamın 4. maddesiyle; Belediyesi ile arasında akdedilen Sosyal Denge Sözleşmesi uyarınca memur personele yapılan “Sosyal Denge Yardımı” ödemelerinden 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu uyarınca gelir vergisi kesintisi yapılmaması sonucu kamu zararına neden olduğu gerekçesi ile TL’ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle; 4688 sayılı Kanun’da değişiklik yapan 6289 sayılı Kanun’un 11.04.2012 tarihli 28261 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girdiğini, 6289 sayılı Kanun’un 33. maddesiyle değişik 375 sayılı KHK’nın Ek 15. maddesine göre “(Ek : 6289 - 4.4.2012 / m.33) Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebilir. Sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında anılan Kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenir.”

6289 sayılı Kanun’un 30. maddesiyle değişik 4688 sayılı Kanun’un Geçici 14. maddesine göre “(Ek : 6289 - 4.4.2012 / m.30) 15/3/2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi kapsamındaki idareler ile ilgili sendikalar arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi ve benzeri adlar altında imzalanan sözleşmelerin uygulanmasına, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar devam edilebilir...”

Konusu suç teşkil etmemek ve kesinleşmiş bir yargı kararına müstenit olmamak kaydıyla, 15/3/2012 tarihine kadar, memur temsilcileri ile toplu iş sözleşmesi akdederek veya başka bir tasarrufta bulunarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi kapsamındaki idarelerde çalışan kamu personeline her ne ad altında olursa olsun ek ödemede bulunmaları nedeniyle kamu görevlileri hakkında idari veya mali takibat ve yargılama yapılamaz, başlatılanlar işlemde kaldırılır.”

denildiğini,

6. Daire “sosyal denge ödemeleri meclisin getirmiş olduğu af düzenlemesiyle yasal hale gelmiş olup vergi kesintisi yapılmayacağı yönünde de herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. “ şeklinde hükme vardığını, bu hükümle açıkça;

1)Meclis bu ödemeleri affetmiştir. Ödemeler kanunidir.

2)Vergi kesintisi yapılmayacağı yönünde düzenleme getirmemiştir.

diye karar verdiğini,

Adı geçen Kanun’un pek çok yerinde; kamu personeline her ne ad altında olursa olsun ek ödemede bulunmaları nedeniyle mali takibat yapılamaz, başlatılanlar işleminden kaldırılır, denildiğini, vergi kanunları hükümleri saklıdır denilmediğini, kanunun ilave bir sınır getirmedığını,

İlave ödemelerin memurların hesabına intikaliyle birlikte “teslimle”, mülkiyetin memurlara intikal ettiğini, bu konunun, Kanun’la takibata muhatap ettirilmemesi, bu ücretlerin geri alınamaması neticesini doğurduğunu, aksi halde raporda zikredilen iddia konusu vesileyle, verilen bu yardımların bir kısmını vergi kesintisi adı altında geri almaya çalışmak, çıkarılan Kanun’un lafzı ve tekniğiyle de bağdaşmadığını, Nisan 2012 tarihinde çıkarılan Kanun açıkça “her ne ad altında olursa olsun” diyerek verilenlerin geri alınmasını önlediğini belirterek verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Sayıştay Başsavcılığı karşılama yazısında özetle; Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 6009 sayılı Kanun’un Geçici 8 inci maddesi, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunun geçici 14 üncü maddesinin son fıkrası ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri gereğince kaldırılmasının uygun olacağı ifade edilmiştir.

.... Belediye Başkanlığı ile arasında 15.02.2005 tarih ve 416 sayılı Meclis Kararına dayanılarak imza edilen Sosyal Denge Sözleşmesinin 14’üncü maddesinde, fiilen görev yapan çalışanlara aylık brüt sosyal denge yardımı yapılacağı belirtilmiştir.

Anayasa’nın 73’ncü maddesinde; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulup, kaldırılacağına ilişkin düzenleme bulunmaktadır.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nun “Ücretin Tarifi” başlıklı 61 nci maddesinin bir ve ikinci fıkralarında; “Ücret, işverene tabi belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatlerdir.

Ücretin ödenek, tazminat, kasa tazminatı (Mali sorumluluk tazminatı), tahsisat, zam, avans, aidat, huzur hakkı, prim, ikramiye, gider karşılığı veya başka adlar altında ödenmiş olması veya bir ortaklık münasebeti niteliğinde olmamak şartı ile kazancın belli bir yüzdesi şeklinde tayin edilmiş bulunması onun mahiyetini değiştirmez.” hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanun'un "Vergi Tevkifatı" başlıklı 94'üncü maddesinde ise; "Kamu idare ve müesseseleri, iktisadi kamu müesseseleri, sair kurumlar, ticaret şirketleri, iş ortaklıkları, dernekler, vakıflar, dernek ve vakıfların iktisadi işletmeleri, kooperatifler, yatırım fonu yönetenler, gerçek gelirlerini beyan etmeye mecbur olan ticaret ve serbest meslek erbabı, zirai kazançlarını bilanço veya zirai işletme hesabı esasına göre tespit eden çiftçiler aşağıdaki bentlerde sayılan ödemeleri (avans olarak ödenenler dahil) nakden veya hesaben yaptıkları sırada, istihkak sahiplerinin gelir vergilerine mahsuben tevkifat yapmaya mecburdurlar.

1. Hizmet erbabına ödenen ücretler ile 61 inci maddede yazılı olup ücret sayılan ödemelerden (istisnadan faydalananlar hariç), 103 ve 104 üncü maddelere göre

...
vergi tevkifatı yapılır.

..."

denilmektedir.

Sosyal Denge Sözleşmesi hükümleri ve yardımın ödenme şartları ile ödeme biçimi göz önüne alındığında "Sosyal Denge Yardımı" adı altında yapılan ödemeler, işverene tabi belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para niteliğinde olduğundan, ücret tanımı içinde yer almaktadır. Bu ödemenin, "Aylık Sosyal Denge Yardımı" adı altında yapılmış olması, ödemenin ücret olma mahiyetini değiştirmemektedir. Bu nedenle, anılan Yasa hükümleri uyarınca, sosyal denge adı altında memurlara yapılan ödemelerin tamamı Gelir Vergisi Kanunu bakımından ücret niteliğinde olup; bu ödemelerden 193 sayılı Kanun'un 103 ve 104 üncü maddelerine göre gelir vergisi kesintisi yapılması gerekmektedir.

Sosyal denge ödemeleri meclisin getirmiş olduğu af düzenlemesi ile yasal hale gelmiş olup vergi kesintisi yapılmayacağı yönünde de herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Dilekçi, temyiz dilekçesinde 4688 sayılı Kanun'da değişiklik yapan 6289 sayılı Kanun'un vergi takibi yapılacağına ilişkin bir hüküm getirmediği, konusu suç teşkil etmemek ve kesinleşmiş bir yargı kararına müstenit olmamak kaydıyla, 15.3.2012 tarihine kadar, memur temsilcileri ile toplu iş sözleşmesi akdederek veya başka bir tasarrufta bulunarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15'inci maddesi kapsamındaki idarelerde çalışan kamu personeline her ne ad altında olursa olsun ek ödemede bulunmaları nedeniyle kamu görevlileri hakkında idari veya mali takibat ve yargılama yapılamayacağı, başlatılanların işlemiden kaldırılacağına ilişkin düzenleme yapıldığı, bu düzenlemenin de 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'na göre yeni tarihli olduğu ve bu düzenlemenin geçerli olduğu, düzenlemenin af mahiyetinde bulunması sebebiyle herhangi bir kamu zararı meydana gelmediğini ifade etmişlerse de; söz

konusu husus vergi kanunlarıyla zaten düzenlenmiş durumda olup kanun koyucu yaptığı düzenlemede gelir vergisine ilişkin bir istisna hükmü getirmemiştir. Uyuşmazlık konusu sosyal denge ödemesinin yapılıp yapılamayacağı değil, bu ödemelere ilişkin Gelir Vergisi Kanunu'nda öngörülen verginin kesilmemesidir. Başka bir deyişle, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun geçici 14 üncü maddesinin son fıkrasında yer alan hüküm, sosyal denge ödemelerinin kendisi ile ilgili olup bu ödemelerden yapılacak kesintilerle bir ilgisi bulunmamaktadır. Dolayısı ile af kapsamı ile yasal hale gelen sosyal denge ödemelerinden gelir vergisi kesintisinin 193 sayılı Kanun hükümleri gereğince yapılması gerekmektedir.

Bu itibarla, dilekçi talebinin reddi ile 131 sayılı ilamın 4. maddesi ile TL' ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 14.04.2015

No : 40284

Büyükşehir Belediyeleri Genel Sekreter ve Genel Sekreter Yardımcılarına 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun ek 13'üncü maddesiyle, Maliye Bakanlığı ve bağlı kuruluşların merkez ve taşra teşkilatı kadrolarında çalışan memurlar ile sözleşmeli personel için öngörülmüş olan ek ödemenin ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

88 sayılı İlam'ın 7'nci maddesi ile ... Belediyesi Genel Sekreter ve Genel Sekreter Yardımcısı kadrolarına atanan personele 5216 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi gereğince mali hakları kapsamında ödeme yapılırken, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun ek 13'üncü maddesiyle, Maliye Bakanlığı ve bağlı kuruluşların merkez ve taşra teşkilatı kadrolarında çalışan memurlar ile sözleşmeli personel için öngörülmüş olan ek ödemenin de dikkate alınması nedeniyle-TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle, 5216 Sayılı Kanun'un 22 / 2'nci maddesinde hiçbir bakanlığa işaret edilmediği gibi Kanun'un 3'üncü maddesinde, Kanun'da yer alan terimler tanımlanırken bakanlık tanımının yapılmadığını;

Kanun'un 22/2'nci maddesi ile "ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanma" kıstası getirildiğini ve bu hüküm uyarınca genel sekreterin, genel idare hizmeti sınıfına dahil bakanlık genel müdürünün, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndan kaynaklanan tüm haklarından aynen yararlanacağını ve sair yasa, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik vs... den kaynaklanan tüm haklardan da aynen istifade edeceğini; aksi halde, kanun koyucunun bunu; "Genel sekreter, bakanlık genel müdürünün sadece 657 Sayılı Yasa'dan kaynaklanan haklarından yararlanabilir." şeklinde açıkça ifade edeceğini;

Genel sekreterin özlük haklarının belirlenmesinde, bakanlık genel müdürlerinden en düşük mali ve sosyal haklara sahip olanların emsal alınmasında ne kadar hukuki gerekçe varsa, en yüksek olan mali ve sosyal haklara sahip olanların emsal alınması için de en az o kadar hukuki gerekçe ve haklılık bulunduğunu; yerleşik yargı içtihatlarında kabul edilen personel hukuku temel ilkelerinden birisinin "personel lehine olanın uygulanması" kuralı olduğunu;

Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreterinin görev, yetki ve sorumlulukları, Maliye, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret, Sağlık Bakanlıklarında istihdam edilen genel müdürlerden daha az olmadığı gibi, aksine genel sekretere bağlı daire başkanları sayısının ve hizmet çeşitliliğinin daha da fazla olduğunu; adı geçen

bakanlık genel müdürlerinin yararlandığı bütün haklardan genel sekreterin de aynen yararlanmamasının hakkaniyet ve eşitlik ilkeleri ile de bağdaşmadığını;

Kamuda “Genel Müdür” unvanına sahip olup aylık ve özlük hakları açısından birbirinden çok farklılık arz eden birçok görev bulunduğunu ve bu nedenle kanun koyucu bu geniş yelpazeyi “Bakanlık Genel Müdürü” diyerek daralttığını; fakat, hangi bakanlığın genel müdürünün özlük haklarının ödeneceği hususunu kurumların tercihi bırakmış; dolayısıyla, Maliye Bakanlığı emsal alınarak, ilgili mevzuatın gereğince Maliye Bakanlığı genel müdürüne ödenmesi öngörülen her türlü ek ödeme, zam ve tazminattan büyükşehir belediyesi genel sekreterinin de yararlandırılmasında kanunen her hangi bir sakınca bulunmadığını;

Ayrıca, söz konusu işlemlerin 6009 sayılı Kanun’un geçici 8’inci maddesi yönünden değerlendirilmesi gerektiğini belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Başsavcılık karşılama yazısında; “Ortaya konulanlar Daire kararının gerekçelerini karşılamaktan uzaktır. Bu itibarla verilen tazmin hükmünün tasdikine karar verilmesinin uygun olacağı mütalâa olunmaktadır.” denilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Personel İstihdamı” başlıklı 22’nci maddesinde:

“Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur.

Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanır. Genel sekreter kadrosuna atananlar, genel idare hizmeti sınıfına dahil bakanlık genel müdürleri, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananlar ise bakanlık bağımsız daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar.

Büyükşehir belediyesi 1. hukuk müşaviri ve daire başkanları, bağlı genel müdürlüklerin daire başkanlarının yararlandığı makam ve görev tazminatından aynen yararlanırlar.

.....”

denilmektedir.

Diğer yandan, 213 sayılı Vergi Usul Kanunun Ek 13’üncü maddesinde:

“4. Maliye Bakanı:

a) (Mülga : 5/7/1991 - KHK - 433/16md.; Yeniden düzenleme: 19/8/1991 - KHK - 449/3 md. Değişik : 20/3/1997 - KHK - 570/12 md.) Maliye Bakanlığı ile bağlı kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatı kadrolarında çalışan memurlar ile sözleşmeli personele (bağlı kuruluşların kadro karşılığı sözleşmeli personeli hariç) en yüksek

Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) % 200'ünü geçmemek üzere ek ödeme yaptırmaya,

...

Yetkilidir.

Ek ödemelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun aylıklara ilişkin hükümleri uygulanır.

(Ek hüküm : 26/12/1993 - 3946/2 md.) Görev yapılan birim ve iş hacmi, görev mahalli, görevin önem ve güçlüğü, personelin sınıfı, kadro ünvanı, derecesi ve atanma biçimi gibi kriterlere göre yapılacak ek ödemelerin farklı miktarları ve ödemeye ilişkin usul ve esasları Maliye Bakanı tarafından tespit edilir.

(Ek hüküm: 26/12/1993 - 3946/2 md.) Yukarıda belirtilen esaslar dahilinde yapılacak ödemeler Gelir Vergisine tabi tutulmaz. (Ek cümle: 20/6/2001-4684/15 md.) Bu ödemeler bütçeden karşılanır. Bağlı kuruluşlar personeline yapılacak ek ödemelerin belirlenmesinde, bunlara ödenmekte olan ikramiye, fazla mesai ücreti gibi farklı ödemeler ile diğer imkanlar dikkate alınır ve bağlı kuruluş bütçelerinden ödenir.

(Ek paragraf:(7)17/9/2004-5234/5 md.) Bu madde kapsamında bulunan personele yapılan ikramiye, teşvik primi, teşvik ödemesi, döner sermaye katkı payı ödemeleri, döner sermaye gelirlerinden yapılan ek ödemeler ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu uyarınca ödenen tutarlar ile Maliye Bakanlığınca belirlenecek benzeri ödemelerin net tutarları, bu madde kapsamında yapılan ek ödemenin aylık net tutarından mahsup edilir. Mahsuba ilişkin esas ve usulleri belirlemeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödeme ilgili mevzuatı uyarınca ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye payı, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun benzeri ödemelerin hesabında dikkate alınmaz." hükümleri yer almaktadır.

Buna göre, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na 3418 sayılı Kanun'un 32'nci maddesi ile ek 13'üncü madde eklenmiş ve bu maddenin 4'üncü fıkrası (a) bendi ile Maliye Bakanlığı personeline ek ödeme yapılması için yetki verilmiş; verilen yetkiye istinaden de "Maliye Bakanlığı Personeline Yapılacak Ek Ödemeye İlişkin Usul ve Esaslar" ile bu esaslara "ekli cetvellerde" gösterilen oranlarda Maliye Bakanlığı ile bağlı kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatı kadrolarında çalışan memurlar ile sözleşmeli personeline (bağlı kuruluşların kadro karşılığı sözleşmeli personeli hariç), 08.05.2007 tarihli Bakan oluruyla ek ödemede bulunulmasına ilişkin usul ve esaslar tespit edilmiştir.

Maliye Bakanlığı Personeline Yapılacak Ek Ödemeye İlişkin Usul ve Esasların, Kapsam başlıklı 2'nci maddesinde; "Bu usul ve esaslar, Maliye Bakanlığı ile bağlı kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatı kadrolarında çalışan memurlar ile sözleşmeli

personeli (bağlı kuruluşların kadro karşılığı sözleşmeli personeli hariç) kapsar.” denilmektedir. “Ek Ödeme Oran ve Miktarları” başlıklı 3’üncü maddesinde; “Bu usul ve esaslar kapsamına giren personele en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) ekli cetvellerde yer alan oranların uygulanması suretiyle hesaplanan miktarlarda ek ödeme yapılır.” denilmiş olup, ekli 1 Sayılı Cetvelin 2’nci sırasında “Müşteşar Yardımcısı, Kurul Başkanı, Genel Müdür, Strateji Geliştirme Başkanı, Maliye Yüksek Eğitim Merkezi Başkanı” için % 195 oranında; 4’üncü sırasında “Müstakil Daire Başkanı” için % 190 oranında ek tazminat öngörülmüştür. Bu esaslar, “Yürürlük” başlıklı 6’ncı maddedeki; “Bu usul ve esaslar 15.05.2007 tarihinde yürürlüğe girer.” hükmü ile son bulmuştur.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun ek 13’üncü maddesinin değişik 4’üncü fıkrası ve bunun gereği Maliye Bakanlığınca belirlenen Maliye Bakanlığı Personeline Yapılacak Ek Ödemeye İlişkin Usul ve Esaslar, yalnızca bu bakanlığın personelini kapsamaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 22’nci maddesindeki; “Genel sekreter kadrosuna atananlar, genel idare hizmeti sınıfına dahil bakanlık genel müdürleri, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananlar ise bakanlık bağımsız daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar.” düzenlemesine dayanarak Maliye Bakanlığı personeline özel olarak verilen ek ödemeden genel sekreter ve genel sekreter yardımcılarının yararlanması mümkün değildir.

5216 sayılı Kanun’un 22’nci maddesinde belirtilen “ilgili mevzuat” ve “haklar” ibarelerinden; üstlenilen görevin özelliği ve hizmet gereği gibi farklı nedenlerle ödemeler öngören mevzuat hükümleri değil; görev yaptığı kurum ne olursa olsun, “genel idare hizmetleri sınıfına dâhil bakanlık genel müdürleri” ve “genel idare hizmetleri sınıfına dâhil bakanlık müstakil daire başkanları” için istisnasız aynı miktar ve orandaki mali hakların (aylık, ek gösterge, taban aylığı, kıdem aylığı, iş güclüğü zammı, temininde güçlük zammı, makam tazminatı, özel hizmet tazminatı, görev tazminatı, denge tazminatı) ödenmesini düzenleyen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 4505 sayılı Temsil Tazminatı Ödenmesi Hakkında Kanun ile 375 ve 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerin anlaşılması gerekmektedir.

Bunun dışında hizmetin gereği ve özelliği gibi nedenlerle, Bakanlıklara göre farklılık arz eden ve bir kısmında hiç ödenmeyen; ek ödeme, fon, ikramiye, teşvik ikramiyesi, döner sermaye ve katkı payı gibi ödemeleri öngören özel nitelikteki mevzuatı, 5216 sayılı Kanun’un 22’nci maddesindeki “ilgili mevzuat” ve “haklar” kapsamında yorumlayıp, büyükşehir belediyesi genel sekreteri ve genel sekreter yardımcılarını kıyasen uygulamanın yasal dayanağı bulunmamaktadır.

Diğer bir anlatımla; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 22’nci maddesinde genel sekreter ve yardımcılarının özlük hakları, sırasıyla genel müdür ve müstakil daire başkanına eşitlenmiş bulunmaktadır. “Bakanlık genel müdürü” ve “bakanlık bağımsız daire başkanı” tanımlarından anlaşılması gereken, ek ödeme

almayan normal bakanlık personeli olmalıdır. Maliye Bakanlığı personeli için olan ek ödeme, ilgili mevzuatında belirtildiği gibi sadece bu Bakanlık personelini kapsamaktadır. Büyükşehir Belediyesinin genel sekreter ve genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananlar yasada açıkça yazılmadığı halde, başka bakanlık görevlileri için öngörölmüş ek ödemeleri alamazlar.

Son olarak dilekçi, tazmin hükmünün 6009 sayılı Kanun’la getirilen af kapsamında değerdendirilerek, tazmin hükmünün kaldırılmasını istemekte ise de; 6009 sayılı Kanun’un geçici 8’inci maddesindeki, memur temsilcileri ile toplu iş sözleşmesi akdederek veya başka bir tasarrufta bulunarak belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresinde çalışan kamu personeline her ne ad altında olursa olsun ek ödemede bulunmaları nedeniyle kamu görevlileri haklarında idari veya mali yargılama ve takibat yapılamayacağı hükmü, herhangi bir mevzuatla öngörölmemiş olan, toplu sözleşme ile ya da idari bir tasarrufla mahalli idarelerin bütün personeli için çalışanların koşullarını iyileştirici nitelikte, genel olarak bütün çalışanlar için yapılan ek ödemelerle ilgili olup, büyükşehir belediyesi genel sekreteri ve genel sekreter yardımcılara 5216 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olarak ödenen ek ödemeyi (Maliye Bakanlığı personeli olmadığı için) bu Kanun kapsamında değerdendirmek mümkün değildir.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddi ile 88 sayılı İlam’ın 7’nci maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 05.05.2015

No : 40491

İlave tediye ödemelerinden Sosyal Sigorta ve İşsizlik Sigortası primleri kesintisinin yapılmamasının mümkün olmadığı hk.

374 sayılı ilamın 1. maddesi ile Belediyesinin işçi personeline yapılan ilave tediye ödemelerinden Sosyal Sigorta ve İşsizlik Sigortası primleri kesintisinin yapılmaması nedeniyle TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle; söz konusu ödemelerin 04.07.1956 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 6772 Sayılı Kanun'un 4 üncü maddesi hükmü uyarınca yapıldığını, ödemelerden sigorta primleri kesilmeyeceği, borç için haczedilemeyeceğinin 4 üncü maddede hüküm altına alındığını,

Ancak, 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanun'un 80 nci maddesi "diğer kanunlardaki prime tabi tutulmaması gerektiğine dair muafiyet ve istisnalar bu kanun uygulanmasında dikkate alınmaz" hükmünü içerdğini,

Buradaki sorunun aynı kuvvetteki (statüdeki) iki ayrı hukuk normunda (kanunda) aynı konuya ilişkin farklı düzenlemelerin bulunmasından kaynaklandığını,

5510 sayılı Kanun'un 6772 sayılı Kanun'a göre daha genel bir kanun olduğunu, iki kanunun aynı konudaki hükümlerinin çelişmesi halinde özel kanun hükümlerinin uygulanması gerektiğini, bu açıdan bakınca hukuki normlar hiyerarşisine göre, somut olayda 6772 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiğini, dolayısıyla ilave tediyelelerden prim kesilmemesi uygulamasının doğru olduğunu,

Olaya bir de hukuki normlar hiyerarşisinin önceki kanun sonraki kanun uygulaması açısından bakılırsa; olayda, hükmünün uygulanması gerektiği görüşüyle sorguya konu edilen genel kanunun daha sonra usulünce yürürlüğe girdiğini, kanun koyucunun 6772 sayılı Kanun'un istisna hükmünü kaldırmayarak iradesinin yukarıda söz edilen ödemelerden prim kesilmemesi şeklinde tecelli ettiğinin kabul edilmesi gerektiğini,

Çünkü sonraki genel kanun durumunda olan 5510 sayılı Kanun'un 80 inci maddesine ve diğer hükümlerine bakıldığında; mükellefiyetler ile istisna ve muafiyetler konusunda çok ayrıntılı hükümlerin yer aldığını, bu ayrıntılı düzenlemelerin kanunda sadece bu konularla da sınırlı olamayıp her konu ve olaya ilişkin olduğunu,

Bu kadar ayrıntılı düzenlemelere yer verip hüküm altına alan kanun koyucunun özel kanun olan 6772 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinde yer alan istisna hükmünü de, açıkça zikrederek yürürlükten kaldırırdı şeklinde bir yorum sonucuna varmak gerektiğini, 5510 sayılı Kanun'un, 'Yürürlükten kaldırılan hükümler' başlıklı 106 inci maddesiyle çeşitli tarihleri taşıyan tam 32 Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamede yaklaşık 247 maddede ya değişiklik yaptığını ya da yürürlükten kaldırdığını ve istisnalar ile muafiyet konularında düzenlemeler yaptığını,

Kanun koyucunun 6772 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesindeki istisna hükmünü değiştirmemesi/kaldırmamasının iradi bir sonuç olduğunu,

Özetle, kanun koyucunun bu kadar ayrıntılı hükümlere yer verdiği 5510 sayılı genel Kanun'da istemiş olsaydı başka kanunlarda yaptığı gibi adını anarak ve açıkça hüküm koyarak 6772 sayılı özel Kanun'daki istisnayı yürürlükten kaldırabileceğini, böyle bir düzenleme yapmadığına göre bu istisnanın uygulanmasına devam edilmesini uygun gördüğünün kabulünün gerektiğini,

Bu konularla ilgili farklı görüşler ve farklı yüksek yargı kararları mevcut olup, ilk derece yerel ihtisas mahkemelerinin de (özellikle iş mahkemeleri) 6772 Kanun'a göre ödenen ilave tediyeyle prim kesilmemesi konusunda kararlar verdiğini, örnek olması açısından Yargıtay 9 uncu Hukuk Dairesinin bir kararını ekte sunduğunu,

Aksi halde, yapılacak prim kesintilerinin iadesi konusunda hak sahipleri tarafından açılacak davalardaki yerel mahkemelerin yerleşik kabul kararları karşısında kamuya yükletilecek dava masrafları ile vekalet ücretleri ve faiz gibi fer'i alacakları yönünden ciddi kamu zararları ile karşılaşmanın olası olduğunu,

Ayrıca görüş, değerlendirme ve yorumlarına katılınması halinde 4447 sayılı Kanun uyarınca ödenmesi gereken işsizlik sigortası priminin bu prime esas matrah ortadan kalkmış olacağından sorumluluğunun da kaldırılması gerektiğini belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemiştir.

Sayıştay Savcılığı; "Adı geçen dilekçesinde birinci maddeye ilişkin olarak, personele ödenen ikramiyelerden SGK primi kesilmemesinin mevzuatına uygun olduğunu, bu yönde yargı kararları bulunduğunu belirterek hakkında verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

Bahis konusu kararlar 5510 sayılı Kanun'un yürürlük tarihinden önce verilmiş olup, bu Kanun'la yapılan düzenlemeleri ihtiva etmemektedir. Bu itibarla, 6772 sayılı Kanun gereğince yapılan ikramiye ödemelerinden SGK primi kesilmesi zorunludur. Dolayısıyla, adı geçen temyiz talebinin reddi ile Dairece verilen kararın onanmasına hükmedilmesinin uygun olacağı mütalâa olunmaktadır." şeklinde görüş bildirmiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 17.04.2008 tarih ve 5754 sayılı Kanun'la değişik 80 inci maddesinde aynen;

“4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançları aşağıdaki şekilde belirlenir.

a) Prime esas kazançların hesabında;

1) Hak edilen ücretlerin,

2) Prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkaktan o ay içinde yapılan ödemelerin ve işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen tutarların,

3) İdare veya yargı mercilerince verilen karar gereğince yukarıdaki (1) ve (2) numaralı alt bentlerde belirtilen kazançlar niteliğinde olmak üzere sigortalılara o ay içinde yapılan ödemelerin,

brüt toplamı esas alınır.

b) Aynı yardımlar ve ölüm, doğum ve evlenme yardımları, görev yollukları, seyyar görev tazminatı, kıdem tazminatı, iş sonu tazminatı veya kıdem tazminatı mahiyetindeki toplu ödeme, keşif ücreti, ihbar ve kasa tazminatları ile Kurumca tutarları yıllar itibarıyla belirlenecek yemek, çocuk ve aile zamları, işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen ve aylık toplamı asgari ücretin % 30’unu geçmeyen özel sağlık sigortası primi ve bireysel emeklilik katkı payları tutarları, prime esas kazançta tabi tutulmaz.

c) (b) bendinde belirtilen istisnalar dışında her ne adla yapılsa yapılsın tüm ödemeler ile aynı yardım yerine geçmek üzere yapılan nakdi ödemeler prime esas kazançta tabi tutulur. Diğer kanunlardaki prime tabi tutulmaması gerektiğine dair muafiyet ve istisnalar bu Kanunun uygulanmasında dikkate alınmaz.” denilmektedir.

Her ne kadar ilave tediye düzenleyen 6772 sayılı Kanun’un 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasında bu tediyeyle çeşitli işçi sigortalarının icap ettirdiği primlerin kesilmeyeceği hüküm altına alınmışsa da yukarıda yer alan Kanun hükmünden de anlaşılacağı üzere ilave tediyeyle prim kesilmeyeceğine ilişkin getirilen istisna 5510 sayılı Kanun’un 80 inci maddesi ile 01.10.2008 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere kaldırılmıştır.

Aynı şekilde 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun 17.04.2008 tarih ve 5754 sayılı Kanun’la değişik 49 uncu maddesinde;

“İşsizlik sigortasının gerektirdiği ödemeleri, hizmet ve yönetim giderlerini karşılamak üzere, bu Kanunun 46 ncı maddesi kapsamına giren tüm sigortalılar, işverenler ve Devlet, işsizlik sigortası primi öder. İşsizlik sigortası primi, sigortalının 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 80 ve 82 nci maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlarından % 1 sigortalı, % 2 işveren ve %1 Devlet payı olarak alınır.” hükmü bulunduğu için ilave tediye ödemelerinden sosyal sigorta ve işsizlik sigortası primi kesintilerinin yapılması gerekmektedir.

Dilekçi, Yargıtay Dokuzuncu Hukuk Dairesinin Kararının göz önünde bulundurularak tazmin hükmünün kaldırılmasının gerektiğini iddia etmişse de, aynı konuda yargı organlarınca verilen kararlar şahsına, olayına ve dönemine münhasır olduğundan, mahkeme kararlarına göre üçüncü kişiler hakkında işlem yapılması mümkün bulunmamaktadır.

Anayasanın 160. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında;

“... Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.

Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzlıklarda Danıştay kararları esas alınır.”

832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 65. maddesinde “.. genel mahkemelerce verilen hükümler, Sayıştayın hesap ve işlemleri yönünden denetimine ve hükmüne engel değildir...” hükümleri yer almaktadır.

Buna göre, Anayasal bir kuruluş olan Sayıştayın Anayasa ve kendi Kanunu’ndan kaynaklanan denetim ve yargılama yetkisini kullanması sonucu verilen Sayıştay ilamlarına, Danıştayca vergi konusunda verilen kararlar hariç, idari ve genel mahkemelerce verilen kararlar bir engel teşkil etmemektedir.

Bu itibarla dilekçi iddialarının reddi ile 374 sayılı ilamın 1. maddesi ile 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

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.
- Yayımlanmasına 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 Gazetede 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, derleyenin 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