



ISSN: 1300-1981

SAYIŞTAY DERGİSİ

HAKEMLİ DERGİ

Sayı:108 / Ocak - Mart 2018

■ **Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı:
Sorunlar ve Öneriler**

The Concept of Public Loss in the TCA Jurisdiction: Problems and Suggestions

■ **Türkiye’de Kentsel Yaşam Kalitesi Göstergelerinin Analizi**

An Analysis of Indicators for the Quality of Urban Life in Turkey

■ **Türkiye İşgücü Piyasasında Arama ve Eşleştirme Modeli**

Search and Matching Model in Turkish Labor Market

■ **Türkiye’de İlaç Fiyatlandırma ve Geri Ödeme Politikalarının AB
Ülkeleri ile Karşılaştırılması**

Comparison of Drug Pricing and Reimbursement Policies in Turkey with EU Countries

■ **Yerel Yönetimlerin Sosyo Ekonomik Gelişimi ve Tanıtımı Açısından Film
Platolarının Önemi: Midwood Örneği**

*Significance of Film Studios in Terms of Socio-Economic Development and Promotion of Local Governments:
The Case of Midwood*

■ **Kamu Çalışanlarının Bilgi ve İletişim Teknolojilerini Kullanım Düzeylerinin
İncelenmesi (Sayıştay Başkanlığı Örneği)**

*A Study Examining Public Servants’ Knowledge and Use of Information and Communication
Technologies (Case of the Turkish Court of Accounts)*

■ **Kamu Yönetiminde Postmodern Savlar**

Postmodern Arguments in Public Administration

■ **Büyük ve Orta Boy İşletmeler için Finansal Raporlama
Standardı (BOBİ FRS) ve Yıllara Yaygın İnşaat Muhasebesi
Uygulama Örneği**

*Financial Reporting Standards for Large and Medium Sized Enterprises and
Implementation Example of Long-Term Construction Contracts*

■ **Sayıştay Kararları**



SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUŞAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300-1981

Sayı:108 / Ocak - Mart 2018

Sahibi

T.C. Sayıştay Başkanlığı adına
Fikret ÇÖKER
Başkan Yardımcısı

Genel Yayın Yönetmeni

Necip TOSUN
Uzman Denetçi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Melek ŞANAL DEMİRKAN
Uzman Denetçi

Yayın Kurulu

Necip TOSUN (Uzman Denetçi), Mehmet KÖSEDAĞ (Uzman Denetçi), Zekeriya ASLAN (Uzman Denetçi),
Sinem YALÇIN (Uzman Denetçi), Melek ŞANAL DEMİRKAN (Uzman Denetçi), Filiz KÖROĞLU AYDINLI
(Başdenetçi), Berna ERKAN (Başdenetçi), Mehmet BALİOĞLU (Başdenetçi),
Mehmet GÖKMAĞARA (Denetçi), Hilal ULUÇAY DEMİR (Denetçi)

Dizgi

Mustafa Burak KIRPAÇ
Grafiker

Baskı

Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü

Baskı Tarihi

Mart 2018

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yönetim ve Yazışma Adresi

Sayıştay Başkanlığı Destek 5 Grup Başkanlığı 06520 Balgat/ANKARA

Telefon

+90 (312) 295 39 10

Fax

+90 (312) 295 40 85

e-posta

dergi@sayistay.gov.tr

İnternet Adresi

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

SAYIŞTAY DERGİSİ / ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

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



SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Figen ALTUĞ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Başak ATAMAN	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Enver AYDOĞAN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Prof. Dr. Vahit BIÇAK	Polis Akademisi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ	Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Seyithan DELİDUMAN	Kocaeli 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. M. Kamil MUTLUER	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ	Gelişim Üniversitesi
Prof. Dr. Münir ŞAKRAK	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Metin TOPRAK	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Ali Murat VURAL	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Azmi YALÇIN	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN	Kırıkkale Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Ali ÇELİKKAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi

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

İÇİNDEKİLER / CONTENTS

Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı: Sorunlar ve Öneriler

The Concept of Public Loss in the TCA Jurisdiction: Problems and Suggestions

Nükrettin PARLAK7-38

Türkiye’de Kentsel Yaşam Kalitesi Göstergelerinin Analizi

An Analysis of Indicators for the Quality of Urban Life in Turkey

Volkan İdris SARI, Ahmet KINDAP 39-72

Türkiye İşgücü Piyasasında Arama ve Eşleştirme Modeli

Search and Matching Model in Turkish Labor Market

Ömer BİLEN, Leyla BİLEN KAZANCIK, İdris DOĞAN..... 73-97

Türkiye’de İlaç Fiyatlandırma ve Geri Ödeme Politikalarının AB Ülkeleri ile Karşılaştırılması

Comparison of Drug Pricing and Reimbursement Policies in Turkey with EU Countries

Seda SÖNMEZ, Gülnur İLGÜN..... 99- 121

Yerel Yönetimlerin Sosyo Ekonomik Gelişimi ve Tanıtımı Açısından Film Platolarının Önemi: Midwood Örneği

Significance of Film Studios in Terms of Socio-Economic Development and Promotion of Local Governments: The Case of Midwood

Ahmet GÜVEN, Gül ŞİMŞEK 123-148

Kamu Çalışanlarının Bilgi ve İletişim Teknolojilerini Kullanım Düzeylerinin İncelenmesi (Sayıştay Başkanlığı Örneği)

A Study Examining Public Servants’ Knowledge and Use of Information and Communication Technologies (Case of the Turkish Court of Accounts)

Nimet DEMİR, Sevil BÜYÜKALAN FİLİZ..... 149-174

Kamu Yönetiminde Postmodern Savlar

Postmodern Arguments in Public Administration

Cenay BABAOĞLU, Sedat ÇOBANOĞLU 175-189

**Büyük ve Orta Boy İşletmeler için Finansal Raporlama Standardı
(BOBİ FRS) ve Yıllara Yaygın İnşaat Muhasebesi Uygulama Örneği**

*Financial Reporting Standards for Large and Medium Sized Enterprises and
Implementation Example of Long-Term Construction Contracts*

Özgür ÇATIKKAŞ, Özgür M. ESEN, Cafer ŞUEKİNCİ..... 191-209

Sayıştay Kararları

Sayıştay Kararları 211-241

Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları

Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri 243-246

Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları 247-248

SAYIŞTAY YARGISINDA KAMU ZARARI KAVRAMI: SORUNLAR VE ÖNERİLER

THE CONCEPT OF PUBLIC LOSS IN THE TCA JURISDICTION: PROBLEMS
AND SUGGESTIONS

Nükrettin PARLAK*

ÖZ

Çeşitli dönemlerde farklı kavramlarla ifade edilse de Sayıştayın hükme bağladığı temel konu kamu zararıdır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71'inci maddesinde yapılan tanımla yetinilmeyip, buna yol açacak haller de sınırlı bir şekilde belirlendiğinden kamu zararının kapsamı bir hayli daraltılmıştır. Ancak Kanun'un bunun dışındaki maddeleri ile diğer bazı kanunlarda bulunan kamu zararına ilişkin düzenlemelerin de etkisiyle Bakanlar Kurulu kararıyla çıkarılan Yönetmelik'te daha geniş bir kamu zararı yorumu esas alınmıştır.

Mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun ilk halinde Sayıştay daireleri; kamunun zarara uğratıldığı iddiasını kabul ettiği durumda tazmin veya zimmet kararı vererek kamunun uğradığı zararı ödettirme veya tahsilini sağlama yoluna giderken aksi durumlarda beraet kararı vererek baştan sorumlu kabul edilen kamu görevlilerini aklamaktaydı. Meri mevzuatta ise Sayıştay dairesinin ulaştığı sonuç kamunun zarara uğratıldığı yönünde ise kamu zararının sorumlulardan tazminine, aksi yönde ise hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna hükmedilmesi gerekmekte olup bu düzenleme ihtiyacı tam olarak karşılayamamaktadır.

Başta kamu zararına yol açan durumlar olmak üzere kamu zararına ilişkin mevzuatın yeniden düzenlenmesi ve Sayıştay tarafından verilebilecek hükümlerin; tahsilatın sağlanması, bunun mümkün olmaması durumunda zararın sorumlu kamu görevlilerine tazmin ettirilmesi ve/veya gerekli görülen hallerde sorumluluğu bulunan kamu görevlileri hakkında para cezasına hükmedilmesini sağlayacak şekilde çeşitlendirilmesinde fayda bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler Sayıştay, Kamu Zararı, Kamu Zararının Tazmini ve Tahsili, Para Cezası.

* Sayıştay Üyesi, nparlak@sayistay.gov.tr

ABSTRACT

Although expressed in different terms at various periods, the main subject of the Turkish Court of Accounts (TCA) is public loss. Since the definition made in article 71 of the Public Financial Management and Control Law No. 5018 was not satisfying and the cases that led to public loss were limitedly determined, the scope of public loss was narrowed considerably. However, the Regulation issued by the decision of the Council of Ministers focuses on a wider interpretation of public loss due to the effects of the other articles of the law and the regulations on public loss in some other laws.

In the first version of the Abolished TCA Law No. 832, the TCA Chambers decided for indemnification or embezzlement when they judged that the public had been inflicted to public loss and thus made those responsible pay the loss or got the loss collected. In other cases, they decided for acquittal and acquitted the public officials who were initially considered responsible. According to the current legislation, when the TCA Chambers decide that there is public loss, the public loss must be compensated from those responsible; otherwise, it is necessary to judge that the accounts and transactions comply with legal regulations. This arrangement cannot fully meet the need.

It will be beneficial to reorganize the legislation related to public loss, particularly those that cause public damage and diversify the TCA judgments in order to ensure collection, or compensation when collection is not possible, or fine those responsible when necessary.

Keywords: Turkish Court of Accounts (TCA), Public Loss, Compensation and Collection of Public Loss, Fine.

GİRİŞ

Zarar kavramı, genel olarak şahsın malvarlığında iradesi dışında meydana gelen azalmayı ifade eder. Kamu zararında ise zarar gören kamu ya da kamu idarelerinden biridir. Kamunun varlığındaki eksilme; idarenin harcama yapmak veya tazminat ödemek zorunda kalması şeklinde olabileceği gibi kamu alacağının alınmaması, mallarına zarar verilmesi, malvarlığında azalma olması veya malvarlığında olması gereken artışa engel olunması şeklinde de ortaya çıkabilir. Kamu açısından oluşan bu zarar için literatürde ve mevzuatta zaman zaman farklı kavramlar kullanılmışsa da son dönemde yaygın olarak kullanılan kavram kamu zararıdır. Kamunun zarara uğratılması; doğrudan zarar şeklinde gerçekleşebileceği gibi dolaylı zararlar şeklinde de oluşabilmektedir. Kamu mallarının korunamaması, devletin katlanması gerekmeyen bir gider yapması veya tahsil etmesi gereken bir geliri almaması doğrudan, kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle üçüncü kişilere verdikleri zararlar sebebiyle ödenen tazminatlar ise dolaylı zarara (Akyılmaz, 2011: 62, 63) örnektir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu devlet memurlarını; görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek, kendilerine teslim edilen devlet malını korumak ve idareye verdikleri zararı ödemekle yükümlü tutmuştur. 657 sayılı Kanun'un 12'nci maddesine göre; "Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır." Aynı Kanun'un 13'üncü maddesindeki düzenleme gereğince kişiler, kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevi yerine getiren personel aleyhine değil ilgili kurum aleyhine dava açabileceklerdir. Ancak devletin, ödenen tazminatı sorumlu personele rücu hakkı saklı olup bu maddelerde belirtilen zararın tespiti ve takibi ile ilgili hususlar yönetmelikle düzenlenmiştir. Bu amaçla 1983 yılında çıkarılan yönetmeliğe göre¹ (657 BKK Yönetmelik); 657 sayılı Kanun kapsamına giren kurumlarda çalışan memurların görevlerini yaparken kasıt, ihmal veya tedbirsizlik suretiyle ya da gerekli dikkat ve itinaı göstermemeleri nedeniyle idarenin veya kişilerin uğradığı zararlar hakkında söz konusu yönetmelik uygulanacaktır. Memurların kendilerine teslim edilen devlet malının korunması konusunda gerekli tedbirleri almamaları sonucunda meydana gelen zararlar da bu yönetmelik hükümlerine tabidir.

¹ 83/6510 sayılı BKK, Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik, 13.08.1983 tarihli RG.

Bu düzenlemenin; kusura ilişkin kavramların kullanımı açısından diğer kanunlardaki düzenlemelerden farklı olan yönleri bulunmaktadır. Ceza hukukunda kusur bir üst kavram olarak yer almakta, kasıt ve ihmal ise kusurun unsurları olarak düzenlenmektedir. Mülga 818 sayılı Borçlar Kanunu'nun 41'inci maddesindeki düzenlemede kusur (kasıt, ihmal) kavramıyla yetinilmeyip ihmalin oluşum şekillerinden olan teseyyüp (kayıtsızlık) tedbirsizlik kavramları birlikte kullanılmaktaydı (Oğuz, 2016: 281). 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 49'uncu maddesi "Kusurlu ve hukuka aykırı bir fiille başkasına zarar veren, bu zararı gidermekle yükümlüdür" şeklinde düzenlenerek ceza hukukundaki düzenlemeyle uyumlu hale getirilmiştir.

1. ZARARIN SAYIŞTAY TARAFINDAN HÜKME BAĞLANMASI

Anayasamız kamu idarelerinin gelir, gider ile mallarını denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak görevini Sayıştaya vermiştir. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile bu Kanun'la aynı dönemde yürürlükte olan Sayıştay kanunlarındaki düzenlemeler kusur sorumluluğunu esas almadıkları gerekçesiyle eleştiriye tabi tutulmuşlardır. Günümüzde ise kamu zararı konusundaki temel düzenleme 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesidir. Ancak bu Kanun'un 71'inci maddesi dışındaki maddeleri ile 6085 sayılı Kanun ceza mevzuatı, belediye kanunu ve bazı kurumların teşkilat kanunlarında da kamunun uğradığı zarar ve bu zararın tazminine ilişkin çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır.

Sayıştayın yargısal fonksiyonu açısından 1961 Anayasası ile 1982 Anayasası arasında temelde bir farklılık bulunmamaktadır. Her iki Anayasa'da da Sayıştay yargısının alanı "sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak" olarak belirlenmiştir. Keza yargısal kararlar açısından, mülga 832 sayılı Kanun ile bir önceki Sayıştay Kanunu olan mülga 2514 sayılı Kanun, hatta Sayıştayın kuruluşuna ilişkin 1878 tarihli kararnamedeki düzenlemeler önemli ölçüde benzeşmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 1973: 103). Bu nedenle, konunun daha kolay anlaşılabilmesi için geçmiş dönem mali mevzuatındaki (832, 1050 sayılı Kanun'lar) kamu zararına ilişkin düzenlemeler günümüzün geçerli mevzuatındaki (5018, 6085 sayılı Kanun'lar) düzenlemelerle karşılaştırmalı olarak incelenecektir.

1.1. Mülga 832 - 1050 sayılı Kanun'lar Dönemi

Bu dönemde Sayıştay Anayasa'daki düzenlemeye uygun olarak iki konuda yargı kararı vermektedir. Bunlardan ilki hesap verme sorumluluğunun yerine getirilip getirilmediğine ilişkindir. İdare hesabı eksiksiz olarak verilmişse beraat kararı verilerek, hesap verme konusunda peşinen sorumlu kabul edilen saymanın sorumluluğunun kalmadığı Sayıştay dairesi tarafından hükme bağlanmaktaydı. Hesap vermeye ilişkin sorumluluk kaldırıldıktan sonra raporun işlemlerle ilgili olan maddelerine geçilmekte ve bunlar karara bağlanmaktaydı. Hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmediğinin tespiti halinde ise zimmet kararı verilerek sorumlunun üzerine düşen yükümlülüğü yerine getirmemesine hükmedilmekte ve hesap usulüne uygun olarak verilmeye kadar işlemlere ilişkin konuların karara bağlanması ertelenmekteydi. Sayıştay dairesinde yapılan yargılamada rapora alınan işlem veya düzenlenen belgelerin mevzuata uygun bulunması halinde sorumluların beraatine, mevzuata uygun bulunmaması durumunda ise zimmet veya tazmine hükmedilmekteydi. Buradaki zimmet kararı, kamu görevlilerinin, peşinen sorumlu oldukları devlet gelir ve mallarından eksilen miktara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri sunamamaları durumunda eksilen miktar nedeniyle devlete karşı borçlu addedilmelerini ifade etmekteydi. Sorumlunun, ceza hukukunda düzenlenen zimmet, ihtilas ve benzeri suçları işlemesi durumunda da Sayıştay, gereken ceza kovuşturması yapılmak üzere olayı ilgili makamlara bildirmekle birlikte, hesap açısından yine zimmet hükmü verecekti. Tazmin kararı ise sorumlularca; gelir, gider, mal ve kıymetlerin tahakkuku, tahsili, harcanması, saklanması veya yönetiminin mevzuata uygunluğunun belgelendirilemediği takdirde sorumlulara ödettilmesine karar verilmesi (Sayıştay Başkanlığı, 1973: 129, 130) anlamına gelmekteydi.

Bu dönemde özellikle sayman ve tahakkuk memurları kusursuz sorumlu kabul edilmekle birlikte bu sorumluluğun kusurla ilişkilendirmesi yönünde çabaların olduğu da bilinmektedir. Aslında bu kuralın en katı biçimde uygulandığı dönemlerde bile kamu görevlilerin hangi hallerde sorumlu tutulamayacağına ilişkin düzenlenmeler bulunmaktadır. Örneğin, mülga 832 sayılı Kanun'un 59, 60 ile mülga 1050 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinde hesabın verilmesini engelleyecek haller sayılarak bunların bulunması durumunda sorumlular hakkında mevcut delillere göre karar verileceği hükme bağlanmıştır.

Hesap verme sorumluluğunun dışında kalan alanlarda ise kusursuz sorumluluğun çeşitli kanunlarda özellikle de mülga 1050 sayılı Kanun'un

22'inci maddesinde 1979 yılında 24 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle esnetildiği görülmektedir. Bu değişiklikle tahakkuk memurlarının sorumluluğu ile ita amirlerinin gözetim yükümlülüğü yeniden düzenlenmiştir. Giderin yapılmasına gerek gösterenlere işin gerçek gereksinme karşılığı olması, mal veya hizmet alımında görevli olanlara ise ihtiyaçların uygun bedelle temin edilmesi hususlarında sorumluluk yüklenmiştir. Hakediş, tutanak, rapor ve karar gibi belgelere dayanılarak yapılan ödemelerde de söz konusu belgeleri düzenleyen ve onaylayan kişiler tahakkuk memuru ve saymanla birlikte Sayıştayca belirlenecek sorumluluğa dahil edilmiştir.

Ancak bu değişiklik, sayman ve tahakkuk memurunun sorumluluğu değerlendirilirken kusurlu olup olmadıklarının sorgulanmasından ziyade oluşan zararda kusurları bulunan diğer kamu görevlilerinin sorumluluğa dâhil edilmesi şeklinde anlaşılmış ve uygulanmıştır. Bu değişikliğin değerlendirildiği Sayıştay Genel Kurul Kararı'nda da (Sayıştay GKK, 1981) bu düzenleme; "... düzenleyen ve onaylayan kişiler, belgelerdeki hatalardan doğan yersiz ödemelerden, prensip olarak tahakkuk memuru ve saymanla birlikte sorumludurlar ..." şeklinde yorumlanmıştır. Bu sonucun doğmasında; bir komisyon kurul veya uzman bir kişi tarafından düzenlenen hakediş ve karar benzeri belgelere dayanılarak yapılan ödemelerde belgeleri düzenleyen ve onaylayanların tahakkuk memuru ve saymanla birlikte sorumlu tutulacağı şeklindeki düzenlemenin etkili olduğu düşünülebilir. Mülga 1050 sayılı Kanun'da tahakkuk memurunun sorumluluğunu düzenleyen ve evrakın sıhhati ile kanunlara uygunluğundan sorumlu tutan başta 13'üncü madde olmak üzere diğer maddelerde bir değişikliğe gidilmemiş olmasının da bu yorumun yapılmasında etkili olduğu (Sayıştay GKK, 1981) görülmektedir. Kaldı ki mülga 1050 sayılı Kanun, saymanın sorumluluğu üzerine kurulmuş olup saymanların yetki ve sorumluluğu konusundaki düzenlemelerde de bir değişikliğe gidilmemiştir.

1.2. 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nda 3162 sayılı Kanun'la Yapılan Düzenleme

Mülga 1050 sayılı Kanun'daki düzenleme sonrasında Sayıştay Kanunu'nda da bazı değişiklikler yapılmıştır. Mülga 832 sayılı Kanun'da 1985 yılında yapılan değişiklikle zimmet kararı yargılama sonunda verilecek kararlar arasından çıkarılmıştır. Yapılan düzenlemenin gerekçesi; zimmet halinde doğacak zararın tazmini söz konusu olacağından, Sayıştayca zimmet hükmünü gerektirecek bir durumun kalmamış olması şeklinde ifade edilmiştir (TBMM, 1984). Zimmet

kararının Sayıştayca verilecek kararlar arasından çıkarılmasıyla düzenlemenin teorik altyapısı zedelenmişse de uygulamada ciddi bir aksama olmamıştır. 6085 sayılı Kanun 2010 yılında yürürlüğe girinceye kadar düzenlenen raporların ilk maddesinde sorumluların hesap verme sorumluluğu ele alınmış ve ilamın ilk maddesi ile de konu Sayıştay daireleri tarafından hükme bağlanmıştır. 6085 sayılı Kanun'da ise hesabın hükme bağlanması konusunda açık bir düzenleme bulunmamakta, hükme bağlanacak konular sorumluların işlemleri nedeniyle ortaya çıkan kamu zararı ile sınırlı olarak ele alınmaktadır. Oysa mülga 832 ve mülga 1050 sayılı Kanun'da olduğu gibi 6085 sayılı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddelerinde de hesabın usulüne uygun olarak verilmemesi durumunda uygulanacak yaptırımlar düzenlenmiştir.

1985 yılında 832 sayılı Kanun'da değişikliğe yol açan kanun teklifinin (3162 sayılı Kanun) hazırlık ve yasalaşması aşamalarında bu değişikliğin dışında önemli iki değişiklik önerisi daha bulunmaktadır. Yapılması talep edilen değişikliklerden ilki kanun teklifinde yer almaktayken diğeri TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi aşamasında önerge ile gündeme getirilmiştir.

Bunlardan ilki mülga 832 sayılı Kanun'un 45'inci maddesinin değiştirilmesine yöneliktir. Teklif edilen metinde, hazine zararı olarak kabul edilecek durumların kanun metninde sayılmak suretiyle belirlenmek istendiği görülmektedir. Ancak bu düzenleme Plan ve Bütçe Komisyonu aşamasında tekliften çıkarılmıştır. Kanun teklifinde önerilen düzenleme; Tablo 1'de 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesindeki kamu zararına ilişkin düzenleme ile karşılaştırmalı olarak gösterilmiştir. Bu tablo incelendiğinde Plan Bütçe Komisyonu aşamasında tekliften çıkarılan metnin 5018 sayılı Kanun'daki kamu zararına ilişkin düzenlemenin esasını teşkil ettiği görülecektir. Mülga 832 Sayıştay Kanunu'un 45'nci maddesini değiştirmek için teklif edilen madde metni aşağıdaki şekildedir:

"Madde 45- ... Hazine zararının dairelerce saptanmasında:

1. Gider işlemlerinde;

a) Yapılan bir iş, hizmet veya alım karşılığı mevzuatta belirlenmiş miktardan fazla ödemeler,

b) Mevzuatta gösterilmiş usullere uyulmaması sonucu işin, hizmetin veya alımın daha yüksek değerle yapılması halinde belirlenebilen fazla ödemeler,

c) Herhangi bir iş, hizmet veya alım karşılığı olmaksızın yapılan ödemeler,

2. Gelir işlemlerinde;

İdare ve kurum alacaklarının tahakkuk, takip ve tahsil işlemlerinin mevzuatla öngörülen biçimde yürütülmemesi sonucu alınamayan miktarlar,

3. Mal işlemlerinde; İyi idare edilmemesi, kullanılmaması veya korunmaması nedeniyle bir malın yok olması veya değerinde noksanlık meydana gelmesi halinde;

a) Yok olan malın, biliniyorsa yok edilme tarihindeki değeri; bilinmiyorsa kayıtlı değeri ile yok olmanın belirlendiği tarihler arasındaki en yüksek değer; yok olan malın kusursuz kullanımı sonucu eskime, yıpranma, bozulma ve benzeri nedenlerle meydana gelen değer kayıpları kanıtlandığı takdirde, bu değer düşüldükten sonra kalan değer,

b) Mevcut malların belirlenebilen değer kayıpları,

Ancak, Hazine zararının varlığının saptanabildiği diğer hallerde de bu miktar için sorumlular tazminle yükümlü tutulabilirler.

4. Bütçe dışı işlemlerde; Belirlenebilen zarar miktarı,

Esas alınır.

Ancak, Hazine zararının varlığının saptanabildiği diğer hallerde de bu miktar için sorumlular tazminle yükümlü tutulabilirler.

Ödenek üstü harcamalarda ve kadrosuz istihdamlarda, Hazine zararı şartı aranmayabilir.

Mevzuata uygun bulunmayan işlemler sonucu belirlenebilen bir Hazine zararının bulunmaması halinde, işleme ilişkin tutardan sorumlular en çok birinci derecenin ilk kademe aylığı tutarında tazminle yükümlü tutulabileceği ...”

Hazine zararına ilişkin bu değişiklik önerisinin kanun teklifinin bütünü içinde önemli bir yer tuttuğu anlaşılmaktadır. Zira kanun değişikliğinin genel gerekçesinde bu değişikliğin izleri görülmektedir (TBMM, 1984). Kanun teklifinin genel gerekçesinde Madde 6’yla ilgili kısımlar şu şekilde ifade edilmiştir:

“... Her ne kadar 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununda değişiklik yapan 24 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bazı durumlarda mevzuata aykırı işlemleri dolayısıyla sorumluların sorumluluğu, bir devlet zararının doğmuş olması şartına bağlanmış ise de; 832, sayılı Sayıştay Kanununda yer alan ve

mevzuata aykırılığı gerekli ve yeterli sayan sorumluluk ilkesi esas itibarıyla geçerliliğini korumaktadır. ... Yapılan bir iş, hizmet ve mal alımında veyahut gelirlerin toplanmasında sadece mevzuatın öngördüğü kurallara uyulmaması nedeniyle görevlilerin bu iş, hizmet ve mal karşılığı ödemedi veya mevcuttaki eksilmenin ya da noksan toplanan gelirin tamamından sorumlu tutulmaları adil görünmemekte ...”

Genel gerekçede yer verilen bu değerlendirmelerin yanı sıra ilgili madde gerekçesinde de dikkate değer ifade ve değerlendirmelere yer verilmiştir. Teklif edilen değişikliğin madde gerekçesi şöyledir:

“... Hazine zararının dairelerce saptanmasında esas alınacak kıstaslar madde metninde sayılmış; ancak sayılanlar dışında da dairelerin Hazine zararının varlığına karar verebilmeleri saklı tutulmuştur. Bu suretle, Hazine zararının bulunması halinde, bu zararın tazmini sağlanmış, ayrıca, Hazine zararına neden olmayan mevzuata aykırı işlemi yapan sorumluların bu tasarrufları da müeyyidesiz bırakılmamıştır.

Yürürlükteki hükümlere göre, mevzuata aykırı işlem sonucu yapılan gider ve alınamayan gelirin tamamını sorumlular tazminle yükümlü olmaktadır. Bu defa yapılan düzenleme ile sorumluların bazı sübjektif etkenlerle ya da hizmetin gereklerinin zorlanmasıyla iyi niyete dayalı ve fakat mevzuata aykırı tasarruf yapma durumunda kalmış olabilecekleri gibi, doğrudan kendi hata ve kusurları sonucu böyle bir tasarrufta bulunabilecekleri de göz önünde bulundurularak mevzuata aykırılığının mahiyet ve ağırlığına göre sorumluların bir günlükten bir aylıklarına kadar tazminle yükümlü tutulmaları ya da hizmet kusurlarına uygun tazmin yükümlülüğünden daha ağır veya daha hafif disiplin cezasıyla cezalandırılmaları ilkesi getirilmiştir.”

832 sayılı Kanun’un 45’inci maddesinin değiştirilmesi ile ilgili teklif edilen metinde; hazine zararı oluşturacak haller sayılarak belirlenmişse de Sayıştay dairelerinin sayılan haller dışında da hazine zararı tespitine imkân sağlanmaktadır. Ödenek üstü harcamalarda ve kadrosuz istihdamlarda ise hazine zararı şartı aranmamaktadır. Teklif edilen metnin 832 sayılı Kanun’dan farklı olarak;

- Sayıştayca kesin hükme bağlanan hususu hazine zararı olarak tanımlamakta,
- tahakkuk memuru ve saymanın sorumlu kabul edilmesi anlayışından vazgeçerek sorumluların kimler olduğunun belirlenmesi hususunu kesin hükme bırakmakta,

- hazine zararı oluşturan durumları fıkralar halinde saymasına rağmen Sayıştayın bunların dışında da hazine zararı tespiti yapılabilmesine imkan sağlamakta,
- ödenek üstü harcamalarda² ve kadrosuz istihdamlarda Sayıştay tarafından tazmine hükmedilebilmesi için hazine zararı şartını aramamakta,
- Sayıştayın, hazine zararı bulunmasa bile mevzuata aykırı işlem yapan sorumlular hakkında bir çeşit para cezasına hükmedilebilmesine imkân sağlamakta

olduğu görülmektedir. Bu teklifteki düzenlemelerin önemli bir bölümü sonraki dönemlerde yasalaşma imkânı bulmuştur. 5018 sayılı Kanun peşinen zimmettar olma anlayışını değiştirerek kamu görevlilerini kusurlu olmaları durumunda sorumlu tutan bir anlayışı benimsemiştir.

Bu teklifte mevzuata uygun bulunmayan işlemlerde belirlenebilen bir hazine zararı bulunmasa bile sorumluların, Sayıştay tarafından üst sınırı kanunla belirlenen bir miktarı tazminle yükümlü tutulabileceği şeklindeki düzenleme dikkat çekmektedir. Kamu zararına yol açmamakla birlikte veya kamu zararının hesaplanamadığı durumlarda mevzuata aykırı işlem yapan kamu görevlileri hakkında bir çeşit para cezasına hükmedilmesine imkân sağlayan bu düzenleme gerek teklif edildiği tarih itibarıyla gerekse günümüzde Sayıştayın mali sistem içindeki önemini ve bu sisteme yapabileceği katkıyı artırabilecek bir düzenlemedir.

Söz konusu teklifin görüşülmesi aşamasında yasalaşma imkânı bulamayan bir diğer önemli konu ise önerge ile gündeme getirilmiştir. Bu önerge, 832 sayılı Kanun'a bir madde eklenmesini ve kamu görevlilerinin sorumluluğu açısından Sayıştay yargılamasında 657 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerinin uygulanmasını teklif etmektedir. Bilindiği üzere 657 sayılı Kanun devlet memurlarının kusur sorumluluğunu düzenlemekte olup bu önerge ile Sayıştayca verilecek tazmin kararlarında kamu görevlisinin kusuru şartının aranmasını amaçlamaktadır. TBMM Genel Kurulunda oylanarak kabul edilmesine rağmen komisyon başkanın itirazı üzerine maddenin komisyona geri çekilmesiyle yasallaşması engellenen bu düzenlemenin gerekçesi; Sayıştay uygulamasında geçerli olan kusursuz sorumluluk ilkesinden vazgeçilerek Anayasanın 129'uncu maddesindeki düzenlemeye ve

² Kanun teklifinin yapıldığı dönemde yürürlükte olan mülga 1050 sayılı Kanun'un Ek 2'nci maddesinde zaten ödenek üstü harcamalarda sorumluluğa ilişkin bir düzenleme bulunmaktadır.

Türk Hukuk sisteminin genel kuralı olan kusura dayalı sorumluluk anlayışına uyum sağlanması şeklinde ifade edilmiştir (TBMM, 1984).

Kanun teklifinin hazırlanması ve TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında gündeme gelmekle birlikte yasalaşamayan bu düzenlemeler önemli oranda 5018 ve 6085 sayılı Kanun’larla hayata geçirilmiştir.

2. 5018 - 6085 SAYILI KANUN’LAR DÖNEMİ: KAMU ZARARINA İLİŞKİN DÜZENLEME VE UYGULAMA

5018 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesi kamu kaynağını; borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil olmak üzere kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmaz mallar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler olarak tanımlamıştır. Geçmiş dönemde Sayıştay tarafından verilen tazmin hükümleri, fazla ödeme, mevzuata aykırı ödeme, hazine zararı, devlet zararı, eksik tahsilat, gelirin tahsil edilmemesi gibi kavramlarla ifade edilmekteyken 5018 sayılı Kanun sonrasında bu ifadelerin yerini kamu zararı kavramı almıştır.

2.1. Kamu Zararına İlişkin Düzenlemeler

5018 sayılı Kanun’un 71’nci maddesinin ilk halinde “Kamu zararı, mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmâl sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması” olarak tanımlanmış, 2007 yılında bu tanıma kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanma şartı ilave edilmiştir. Kamu zararı oluşturacak haller altı fıkra halinde düzenlenmiştir;

- a- iş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması,
- b- mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması,
- c- transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması;
- d- iş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması,
- e- gelirlerin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,
- g- mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması.

5018 sayılı Kanun'a göre kamu zararının, tahsiline ilişkin usul ve esaslar, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir. 2006 yılında BKK ile çıkarılan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te (Kamu Zararı Yönetmeliği) Kanun'un 71'inci maddesinde kamu zararı olarak sayılan altı fıkraya ilaveten üç husus daha yer almaktadır. Kanun'un 71'inci maddesinde sayılmayan bu hususlar, Kamu Zararı Yönetmeliği'nin d, e ve g bentlerinde şu şekilde düzenlenmiştir:

- 6/d: kamu idarelerine ait malların kiraya verilmesi, tahsisi, yönetimi, kullanımı ve elden çıkarılması işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması.
- 6/e: görevlilere teslim edilen taşınırın zararına uğraması.
- 6/g: kamu idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idaresine faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek malî külfet getirilmesi.

Yönetmelik'te yer alan bu düzenlemeler dayanağını aynı Kanun'un 71'inci maddesi dışındaki maddelerinden almaktadır. Kamu zararı konusundaki bu son düzenleme ile mülga 832 sayılı Kanun'da değişiklik yapan 3162 sayılı Kanun'un teklifinde yer aldığı halde yasalaşamayan hazine zararına ilişkin düzenleme karşılaştırmalı olarak incelendiğinde (Tablo 1) önemli oranda örtüştükleri görülmektedir.

Tablo 1: Kamu Zararına İlişkin Düzenlemelerin Karşılaştırması		
5018 sayılı Kanun ve Kamu Zararı Yönetmeliği'nde Yer Alan Düzenlemeler	1985 Yılında 3162 sayılı Kanun Teklifi ile Mlg. 832 sayılı Kanun Md. 45 için Önerilen Metin	
5018, Md. 71- a) İş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödemede yapılması, b) Mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması, c) Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması, d) İş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması, e) İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılması, f) (Mülga:22/12/2005-5436/10 md.) g) Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması, ----- Kamu Zararı Yönetmeliği, Md. 6- (1) Kamu zararının belirlenmesinde; a) Yapılan iş, alınan mal veya hizmet karşılığı olarak ilgili mevzuatında belirtilen ya da mevzuatında öngörülen karar, onay, sözleşme ve benzeri belgelerde belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması, b) İlgili mevzuatında öngörülen haller dışında, iş yaptırılmadan, mal veya hizmet alınmadan önce ödeme yapılması, c) Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması, e) İlgili mevzuatı gereğince görevlendirilen komisyon veya kişilerce rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması, f) İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılması, g) Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması, esas alınır.	1/a) Yapılan bir iş, hizmet veya alım karşılığı mevzuatta belirlenmiş miktardan fazla ödemeler, 1/b) Mevzuatta gösterilmiş usullere uyulmaması sonucu işin, hizmetin veya alımın daha yüksek değerle yapılması halinde belirlenebilen fazla ödemeler, 1/c) Herhangi bir iş, hizmet veya alım karşılığı olmaksızın yapılan ödemeler, 2- İdare ve kurum alacaklarının tahakkuk, takip ve tahsil işlemlerinin mevzuatta öngörülen biçimde yürütülmemesi sonucu alınmayan miktarlar, 4- Bütçe dışı işlemlerde; belirlenebilen zarar miktarı, esas alınır.	
5018, Md. 48- ...Kullanılmak üzere taşınır teslim edilen görevliler, taşınırın korunmasından ve taşınırın verilen zararlardan sorumludur. ... Kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallara dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılır. Bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenler sorumludur. ----- Kamu Zararı Yönetmeliği, Md. 6- d- Kamu idarelerine ait malların kiraya verilmesi, tahsisi, yönetimi, kullanımı ve elden çıkarılması işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması, e- Görevlilere teslim edilen taşınırın zarara uğraması,	3- Mal işlemlerinde; İyî idare edilmemesi, kullanılmaması veya korunmaması nedeniyle bir malın yok olması veya değerinde noksanlık meydana gelmesi halinde; a) Yok olan malın, biliniyorsa yok edilme tarihindeki değeri; bilinmiyorsa kayıtlı değeri ile yok olmanın belirlendiği tarihler arasındaki en yüksek değer; yok olan malın kusursuz kullanımı sonucu eskime, yıpranma, bozulma ve benzeri nedenlerle meydana gelen değer kayıpları kanıtlandığı takdirde, bu değer düşüldükten sonra kalan değer, b) Mevcut malların belirlenebilen değer kayıpları,	
5018, Md. 34 (Değişik: 22/12/2005-5436/2 md.) ... Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir. ----- Kamu Zararı Yönetmeliği Md. 6- g) Kamu idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idaresine faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek mali külfet getirilmesi,		Hazine zararının varlığının saptanabildiği diğer hallerde de bu miktar için sorumlular tazminle yükümlü tutulabilirler.
5018'de düzenleme yok ----- Kamu Zararı Yönetmeliği Md. 17/1- a) Kamu zararı; Vezne ve ambar açıkları ile diğer muhasebe yetkilisi mutemetlerinin açıklarında, açığın meydana geldiği tarihte, bu tarihin bilinmediği durumlarda olayın tespit edildiği tarihte, ... oluşmuş kabul edilir.		
5018, Md. 40- ... Şartlı bağış ve yardımın zamanında kullanılmaması nedeniyle doğacak zararlar ile amaç dışı kullanım nedeniyle yapılan harcamalar sorumluluğu tespit edilenlere ödetilir. ----- Kamu Zararı Yönetmeliğinde düzenleme yok		
Düzenleme yok	Ödenek üstü harcamalarda ve kadrosuz istihdamlarda, hazine zararı şartı aranmayabilir.	

İleride bahsedilecek olan Danıştay Kararında ifade edildiği üzere kamu zararının 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinde sayılan hususlarla sınırlı olduğu kabul edilecek olursa Yönetmelik'te fazladan düzenlenmiş olan üç bendi izah etmek güç olacaktır. Oysa Yönetmelik'in 6/d-e fıkralarında kamu zararı olarak ifade edilen hususlar; 5018 sayılı Kanun'un mal yönetimine ilişkin hususları düzenleyen 48'inci maddesine, 6/g bendi ile düzenlenen husus ise nakit yönetimine ilişkin kuralları belirleyen 34'üncü maddesine dayanmaktadır. Bu nedenle bu işlemler dolayısıyla oluşan zararların Yönetmelik'te kamu zararı olarak sayılmasında yadırganacak bir durum bulunmamaktadır. Ancak 48'inci maddeden farklı olarak 34'üncü maddede bu yükümlülüklerin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idarelerinin karşılaşacağı faiz ve gecikme zammı gibi ek mali külfetlerin sorumlulara ödettilereceğine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.

5018 sayılı Kanun'un Bağış ve yardımlar başlıklı 40'inci maddesinde şartlı bağış ve yardımların amaç dışı kullanımı ya da zamanında kullanılmamasından kaynaklanan harcama ve zararların sorumluluğu tespit edilenlere ödettilereceğine ilişkin bir düzenleme bulunmaktadır. Yukarıda açıklandığı üzere Kanun'un 48'inci maddesinde taşınır ve taşınmaz mallarla ilgili olarak oluşan zararların sorumlulara ödettilereceğine ilişkin düzenleme Yönetmelik'e taşınmış olmasına rağmen 40'inci maddedeki şartlı bağış ve yardımlar nedeniyle oluşan zararlar konusunda Yönetmelik'te düzenleme bulunmamaktadır.

5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesi ile Kamu Zararı Yönetmeliği'ndeki düzenlemeler kendi arasında olduğu gibi kamu zararına ilişkin hüküm ihtiva eden diğer bazı düzenlemelerle de tam olarak uyuşmamaktadır. Bu durumun dikkate değer örneklerinden biri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesindeki düzenlemedir. Bu düzenlemeye göre belediyenin yıllık toplam personel giderlerine ilişkin olarak getirilen sınırlamanın yeni personel alımı nedeniyle aşılması durumunda oluşacak kamu zararı belediye başkanından tahsil edilecektir. Benzer düzenlemeler 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda da bulunmaktadır. Kanun'un 103'üncü maddesinde hak sahibi olan kişiler adına bunların dışındaki kişilere sağlık hizmeti verilmesi nedeniyle oluşan zararın kimlik tespiti yükümlülüğünü yapmayan sağlık hizmet sunucusundan alınacağına ilişkin hüküm bulunmaktadır.

Çeşitli kanunlarda ve 5018 sayılı Kanun'un 71 dışındaki maddelerinde bulunan kamu zararına ilişkin düzenlemelerin varlığına rağmen Danıştay, kamu

zararının kapsamı konusunda oldukça dar bir yorumu tercih etmektedir.³ Danıştay 2'nci dairesinin bir kararına göre 5018 sayılı Kanun'un 71'nci maddesinin birinci fıkrasında kamu zararı tanımı yapılmış, ikinci fıkrada ise birinci fıkrada tanımlanan hususların geçerli olacağı haller belirlenmiştir. Bu itibarla 5018 sayılı Kanun'un kamu zararı kapsamı; kamu kaynakları kullanılarak piyasadan mal ve hizmet satın alınması sırasında fazla ödeme yapılması, idarenin gelirlerinin tahsili sırasında mevzuata aykırı davranılması ve mevzuatta öngörülmeven bir ödeme yapılması suretiyle yol açılan zararlar sınırlıdır. Nitekim ikinci fıkra ile belirlenen kapsam içinde, kamu malına zarar verilmesi, kamu görevlilerinin hukuka aykırı eylemleri nedeniyle kişilere verdikleri zararın kamu tarafından ödenmek zorunda kalınması ya da mevzuatta ödenmesi öngörülmekle birlikte mevzuatın yorumunda hataya düşölmek veya ihmal ve kasıt yoluyla fazla ödeme yapılması halleri sayılmamıştır. İki fıkra bir bütün olarak değeriendirildiğinde 71'inci maddenin birinci fıkrasındaki, "mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal" ibaresini ikinci fıkra ile belirlenen kapsam dâhilinde anlamak gerekmektedir (Danıştay 2. DK. 2010/a ve b).

Kamu görevlilerinin maaşında yapılan fazla ödemenin 5018 sayılı Kanun gereğince geri alınabileceği yönündeki idare mahkemesi kararı üzerine Danıştay 2'nci dairesinin temyiz mercii olarak da benzer bir kararı bulunmaktadır. Ancak bu son konuyla ilgili olarak Yargıtay 3'üncü Hukuk Dairesi temyiz mercii olarak; hatalı ödemelerin gerek ödeme yapılan kişilerden, gerekse ödemeyi yapandan geri alınamamasının idareyi işlemez duruma getireceği gerekçesiyle yapılan fazla ödemenin 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinde tanımlanan kamu zararı kapsamında olduğuna (Yargıtay 3. HDK, 2010) karar vermiştir. Uyuşmazlık Mahkemesi anlaşmazlığın; idarece yapılan yersiz ödemenin sebepsiz zenginleşme hükümleri uyarınca geri istenebileceği gerekçesiyle kamu görevlisine yapılan fazla ödemenin geri alınmasına ilişkin işlemin kabulü ve hüküm uyuşmazlığının bu yönde giderilmesine (Uyuşmazlık Mhk. K, 2014) karar vermiştir. Danıştay içtihatlarının aksine bu kararda; kamu personeline yapılan yersiz ödeme nedeniyle kamu kaynağında meydana gelen eksilmeler 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinde tanımlanan kamu zararı kapsamında değeriendirilmiştir.

Kamu zararına ilişkin olarak bahse konu Danıştay kararında tespit edilen sınırların geçerli olduğunun kabulü durumunda 5018 sayılı Kanun'un 71'inci

³ Farklı yargı organlarının kamu zararı konusundaki kararları için bkz. Koçberber Seyit, Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi, Sayıştay Dergisi, Sayı: 97/Nisan-Haziran 2015.

maddesi dışındaki maddeleri ile diğer kanunlarda özel olarak düzenlenmiş zarar ve zararın ödettilmeslne ilişkin kararların Sayıştay dışındaki bir organ tarafından karara bağlanması gerekecektir. Bu anlayışın hâkim olması halinde bu güne kadar Sayıştay tarafından hükme bağlanan kamu zararına ilişkin bazı hususların denetimler sırasında tespit edilmesi durumunda ne yapılacağı konusu ile bu konudaki kararı başka bir yargı mercii verecekse konunun bu yargı merciinin önüne nasıl getirileceği hususunda tartışmalar ve sorunlar yaşanacaktır.

2.2. Kamu Zararında Kasıt, Kusur ve İhmal

Meri mevzuatta Sayıştay tarafından hükmedilecek kararlardan biri kamu zararının sorumlulara ödettilmesi olup, 6085 sayılı Kanun kamu zararı konusunda 5018 sayılı Kanun'daki düzenlemeyi esas almıştır. 5018 sayılı Kanun'un 71'nci maddesinin ilk halinde "Kamu zararı, mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması" olarak düzenlenmiştir. 2007 yılında yapılan değişiklik sonrasında tanıma kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanma şartı ilave edilerek "Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması" şeklinde yeniden tanımlanmıştır.

Bu düzenleme sonrasında Sayıştay tarafından kamu zararı kararı verilebilmesi için; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemin bulunması; bu işlem veya eylem sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması ve bu durum ile karar veya eylem arasında illiyet bağının bulunması şartlarının birlikte oluşması gerekmektedir. 5018 sayılı Kanun'da kamu zararı kavramından bahsedilirken kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden bahsedilmekteyse de kavramların tanımının yapılmamış olması nedeniyle bu kavramların neyi ifade ettiği ve Sayıştay tarafından nasıl belirleneceği konusunda sorunlar yaşanmaktadır.

Kusur, hukukun en muğlak kavramlarından biri olup kanun tarafından tarif edilmemiş, tayini hukuk ilmine ve içtihatlarla bırakılmıştır (İmre, 1947: 24). Literatürde kusur üst başlık olarak kullanılmakta, kasıt ve ihmal ise kusurun çeşitlerini (Akyılmaz, 2015: 49) ifade etmektedir. Literatüre uygun olarak hem ceza hukukunda hem de borçlar hukukunda kasıt ve ihmal, kusurun dereceleri olarak ele alınmıştır. Yargıtay da emsal kararlarında kasıt ve ihmalin haksız fiil

sorumluluğunun kurucu ögesi olan kusurun iki ayrı çeşidini oluşturduğunu (Yargıtay 4. HDK, 1989) kabul etmektedir. Oysa 5018 sayılı Kanun, 657 sayılı Kanun ve mülga Borçlar Kanunu'ndaki düzenlemelerle benzer şekilde bu üç kavramı birlikte kullanmıştır. Kanun'da yapılan düzenlemeye göre kamu zararı kararı verebilmek için kasıt ya da ihmalin varlığını ispatlamak gerekmektedir ki bu husus ceza yargılamasının uzmanlık alanına giren suçun manevi unsuru (Şahin, 2015: 123) konusunun kapsamına girmektedir. Oysa sorumlunun ceza hukukundaki anlamıyla kusurunun olup olmadığının araştırılması, Sayıştay yargısının konusu değildir.

Mali mevzuatta geçen kasıt, kusur ve ihmalin ceza hukukundaki kavramlar olup olmadığı konusu cezai sorumluluk açısından da önem kazanmaktadır. Zira 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 257'nci maddesinde kamu zararına kasıtlı olarak sebebiyet veren kamu görevlilerinde olduğu gibi ihmal suretiyle kamunun zararına neden olan kamu görevlileri için de hapis cezası düzenlenmiştir. Bu kavramların aynı şeyi ifade ettiğinin kabulü durumunda Sayıştay tarafından kararlaştırılan her kamu zararının aynı zamanda ceza hukuku açısından suç teşkil ettiği düşünülebilirse de (Timurturk, 2011: 64) her kamu zararı kararı sonrasında sorumlular hakkında bir de cezai sorumluluk değerlendirmesine başvurmak ne kabul edilebilir ne de uygulanabilir bir durum değildir.

Bu durumda 5018 sayılı Kanun'da kullanılan kavramların ya ceza hukukundakinden farklı olduğunu kabul etmek ya da bu düzenlemeyi ceza hukuku kapsamında açıklayabilmek gerekmektedir. 5018 sayılı Kanun'da kasıt, kusur ve ihmal terimlerinin birlikte kullanılması nedeniyle mali mevzuatta bu terimlerin ceza hukukundaki kavramsal anlamıyla değil sözlük anlamıyla kullanıldığı düşünülebilir. Bu yaklaşım, 5018 sayılı Kanun'da kullanılan ihmalin aslında ceza hukukundaki taksiri ifade ettiği (Koca, 2015: 126-142) şeklindeki değerlendirmeye de olanak sağlar. Taksir dikkat ve özen yükümlülüğüne aykırı davranmak suretiyle bir suçun kanuni tarifindeki unsurların gerçekleşebileceğinin öngörülmemesini (Üzülmüş, 2015: 151) ifade etmektedir. 5237 sayılı Ceza Kanunu'nun 22'nci maddesi; taksirle işlenen fiillerin cezalandırılmasını kanunda açıkça düzenlenmiş olma şartına bağladığından Sayıştay tarafından hükme bağlanan her kamu zararı kararında sorumlular hakkında ceza yargısına gidilmesi söz konusu olmayacaktır (Şahin, 2015: 124).

Ceza muhakemesi ile hukuk muhakemesi arasında yargılama usullerinde ve sürece katılan kişilerin hak, yetki ve yükümlülükleri konusunda da farklılıklar bulunmaktadır. Nitekim ceza yargılamasında 5271 sayılı Ceza Muhakemesi

Kanunu uygulanırken, hukuk muhakemesinde 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu uygulanmaktadır. Ceza muhakemesinde özellikle delillerin takdiri konusundaki kurallar hukuk muhakemesinden daha katı olup tereddüt sanığın lehinedir prensibi uygulanmaktadır. Ceza mahkemeleri sonuç olarak hürriyeti bağlayıcı hapis cezasına hükmetmeleri nedeniyle tazminat davasında aranılardan daha kuvvetli delillere ihtiyaç duyduğu halde, hukuk hâkimi aynı iddiayı daha az kuvvetli delillerle sabit görebilir (Kılıçoğlu, 1973). Esas itibarıyla haksız fiil sorumluluğu da kusur sorumluluğu olup haksız fiilden dolayı sorumlu tutulmak için kusurun bulunması şart olsa da (Güleşçi, 2017) borçlar hukukundaki kusurluluk tespitinde ceza hukukundan daha zayıf kanıtlar yeterli olabilmektedir. Tam da bu nedenle ceza davasının görülmekte olması hukuk dâvası için bekletici bir sebep teşkil etmediği gibi Borçlar Kanunu'nun 74'üncü maddesinde hukuk hâkiminin; kusurun ve ayırt etme gücünün tespiti konusunda ceza hukukunun sorumlulukla ilgili hükümleri ve ceza hâkiminin beraat kararıyla bağlı olmadığına ilişkin bir düzenleme bulunmaktadır. Ancak öğretilde hukuk hâkiminin ceza yargısında delil yetersizliği sebebiyle verilen beraat kararıyla bağlı olmasa da failin bu suç işlemediğini kesin şekilde tespit eden beraat kararıyla bağlı olacağı (Kılıçoğlu, 1973) kabul görmektedir. Benzer bir yorumla Sayıştay, önüne gelen konuda ceza yargılamasının sonucunu beklemek zorunda olmasa da ceza mahkemesi tarafından failin bu suç işlemediğini kesin şekilde tespit eden beraat kararının bulunması durumunda bu kararı esas alması uygun düşecektir.

Kamu zararı konusu ceza hukukunda da karşımıza çıkmaktadır. Mülga Ceza Kanunu'ndaki düzenlemelerin aksine⁴ 5237 sayılı Ceza Kanunu, kamu zararının sorumlu kamu görevlisine ödettilmesi konusunu hükme bağlamadığından günümüzde ceza yargılamalarında kamu zararının miktarının tespit edilmesi gerekli değildir. Ancak kamu zararının oluşması, 5237 sayılı Ceza Kanunu'ndaki bazı suçlar açısından suçun işlenmiş olmasının şartı iken diğer bazı suçlarda cezanın artmasını gerektiren bir unsur olarak düzenlenmiştir. Örneğin 257'nci maddede görevi kötüye kullanma suçunda kamu zararı, suçun unsurları arasında sayılmışken 235'inci maddede ihaleye fesat karıştırma suçunda suçun gerçekleşmesi için zararın meydana gelmiş olması şartı aranmasa da zararın oluşmaması halinde daha kısa süreli bir ceza düzenlemiştir. Bu durumda hem Sayıştay hem de ceza yargısı aynı olaydaki kamu görevlilerinin kusurlu olup olmadıklarını kararlaştırdıkları halde ulaşılan sonuçlar farklı olabilecektir. Ceza

⁴ Mülga 765 TCK, madde; 202, 204, 230

mahkemelerinin bu suçlarla ilgili yargılamalarda kamunun zarara uğratılıp uğratılmadığı tespitini yapmak için çoğunlukla bilirkişi müessesesine başvurduğu bilinmektedir. Bu durumda; Sayıştay tarafından aynı konuda kamu zararına ilişkin olarak verilmiş bir karar varsa bu kararın esas alınması bilirkişilik müessesesi tarafından üretilen raporun kullanılmasından daha az güvenilir olmayacaktır (Şahin, 2015: 125). Bu şekildeki bir uygulama hem hukuk güvenliği açısından daha sağlıklı sonuçlara yol açacak hem de yargılama sürecinin kısalmasına katkı sağlayacaktır.

2.3. Gelirin Tarh, Tahakkuk ve Tahsili

5018 sayılı Kanun'da idare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması kamu zararında esas alınacak hususlar arasında sayılmıştır. Gider konusunda sorun çoğunlukla hukuka aykırı bir işlemin yapılmasından kaynaklanırken gelir konusundaki sorun daha ziyade mevzuatın emrettiği işlemin yapılmaması nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Giderlerle ilgili olarak kamu zararının oluşup oluşmadığı ya da ne zaman oluştuğu konusunu tespit etmek, kamu gelirlerine göre nispeten daha kolaydır. Gelir konusunda kamu zararından bahsedilebilmesi için gelirin tahsil edilme imkânının kalmamış olması esas alınmaktadır. Gelirin tahsilinin imkânsız hale gelmesinde tahakkuk ve tahsil zamanaşımı konusu gündeme gelmekte ve her iki şekilde de kamu zararına yol açılabilmektedir.

Kamu zararının hangi aşamadan kaynaklandığı konusu sorumluların tespiti açısından da önem kazanmaktadır. Ancak gelirin tarh, tahakkuk ve tahsili konusundaki eksiklik ve aksaklıklar, gelirin tahsilini imkânsız hale getirmeseler bile göz ardı edilemezler. Gelir doğduğu halde tahsil edilmediği sürece idare bu gelirden mahrum kalmakta olup bu durum idarelerin planlama sürecini ve hedeflere ulaşma şansını olumsuz olarak etkilemektedir. Ayrıca gelirin tahsilatının uzun bir döneme yayılması personel hareketleriyle birlikte düşünüldüğünde, kamu zararındaki sorumluların tespiti konusunda da sorunlara yol açmaktadır.

2.4. Kamu Zararı Bütçe İlişkisi

Demokratik yönetim biçimlerinin tarihi, kralın gelir toplama yetkisinin denetlenmesi ile başlatılmaktadır. Günümüzde de yürütme organına; gelir toplama ve harcama yapma yetkisi veren bütçelerin kabulü, yasama organının asli görevlerindendir. Yasama organı açısından aynı zamanda bir hak olan bu görev, bütçe ile ilgili işlemlerin doğru, güvenilir ve kanunlara uygun bir şekilde

yürütölüp yürütülmediğinin denetimini de kaçınılmaz kılmaktadır. Parlamentoların, bütçeyle verdiği yetkinin hükümet tarafından nasıl kullandığını denetlemesi bütçe hakkı olarak adlandırılmakta ve sayıştayları ortaya çıkaran ana etken olarak kabul edilmektedir (Parlak, 2016: 1-20). Merkezi yönetim için bütçe yapma yetkisi parlamentolara aittir. Ülkemizde kamu kurumları bütçelerine bağlı olarak; genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanmaktadır. Bunun yanı sıra birçok kamu kurumunun bünyesinde farklı statülere sahip bütçeler ya da statüsü net olarak belirlenmemiş döner sermayeler gibi yapıların bulunduğu bilinmektedir.

Kamu mali yönetiminin uyumlu bir bütün olarak yürütülmesi gerekliliği, makroekonomik ve sosyal hedefler ile uyumlu bir maliye politikasını zorunlu kılmakta ve bu uyumun sağlanması konusunda bütçe özel bir önem arz etmektedir. Bu nedenle bütçenin hazırlanması ve denetlenmesiyle ilgili bütçe ilkeleri adı altında ayrı bir disiplin oluşmuş ve ülkemizde bu ilkelerin pek çoğu 5018 sayılı Kanun ile yasal zemine kavuşmuştur. Anayasa’da ve kanunlarda mali işlemleri yürütenlerin sorumluluklarının özel olarak düzenlenmiş olması da kamu mali yönetiminin ve bütçenin bu özel durumundan kaynaklanmaktadır. Kamu görevlilerinin kamu ve vatandaşla olan ilişkileri ve bu ilişkilerden doğan sorumlulukları adli ve idari yargının yetki alanında düzenlenmişken; muhasebe yetkilisi, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi gibi kamu kaynaklarını kullanma görev ve yetkisine sahip olanların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanması görevinin Sayıştaya bırakılması da aynı sebeptendir.

Devletin bir faaliyette bulunabilmesi, söz konusu faaliyete bütçe ile ödenek tahsis edilmesinden geçmekte olup ödenek tahsis edilmeyen hiçbir kamu faaliyetinin yürütülmesi mümkün değildir. 5018 sayılı Kanun’un, Bütçe türleri ve kapsamı başlıklı 12’nci maddesi, Bütçe ilkeleri başlıklı 13’ üncü maddesi, Ödeneklerin kullanılması başlıklı 20’nci maddeleri bu açıdan özel öneme sahip olan maddeleridir. Nitekim 5018 sayılı Kanun’un 13’üncü maddesi kural olarak; kamu hizmetlerinin bütçelere konulacak ödeneklerle gerçekleştirileceğini ve bu ödeneklerin de belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edileceğini düzenlemiştir. Öte yandan bütçe, gelir ve giderlerin ana unsuru olup (Mutluer, Öner ve Kesik, 2006: 24) 5018 sayılı Kanun’un 20/d fıkrasındaki düzenleme gereğince kamu idarelerinin kendilerine bütçe ile tahsis edilen ödeneklerin üstünde harcama yapması mümkün değildir. Genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek

kaydıyla, kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenebilmekte olup bunun dışındaki ödenek aktarımı yasal düzenleme gerektirmektedir. 5018 sayılı Kanun'un 21'inci maddesiyle kamu idareleri, kendi bütçeleri içinde aktarma yapma konusunda bile önemli sınırlamalara tabi tutulmuşlardır. Aynı Kanun'un 70'inci maddesinde, kamu zararı oluşturmaya bile ödenek üstü harcamalar için talimat veren görevliler hakkında para cezası uygulanacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinde kamu zararı tanımında geçen, "kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması" ifadesi yer almaktadır. Bu ifade kamu zararı açısından bütçenin tek bir bütün olarak değerlendirildiğini düşündürmekte olup bu şekildeki bir kabul bir kamu idaresinden başka bir kamu idaresine mevzuata aykırı şekilde kaynak aktarılmasının yolunu açarak bütçe disiplini ortadan kaldıracaktır. Bu yaklaşım parlamentoların vazgeçilmez yetkileri arasında sayılan bütçe hakkının yanı sıra ödenek tahsisi, ödenek aktarımının belirli kurallara bağlanması ve ödenek üstü harcamaya izin verilememesi gibi pek çoğu yasal düzenlemelerde de yer alan bütçe ilkelerine de uygun düşmeyecektir. Bir örnekle açıklamak gerekirse Sosyal Güvenlik Kurumuna bir bütçe tahsis edilmekte olup bu bütçe içindeki ödeneklerin bir kısmı kamu görevlilerinin tedavi giderleri için ayrılmış bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin tedavi giderlerinin hangi usullerle ödeneceğinin yanı sıra pek çok tedavi için ödenecek miktarın üst limiti de mevzuatla belirlenmiştir. Kamu kaynağını bütün olarak ele alan yaklaşım benimsendiğinde; SGK'ya usulüne uygun olmayan bir tedavi giderinin fatura edilmesi durumunda kamu zararının oluşup oluşmadığı, fatura eden sağlık kuruluşunun kamu idaresi olup olmadığına göre değişecektir. Fatura eden sağlık kurumunun özel bir kuruluş olması durumunda kamu zararından bahsedilecekken, aynı faturayı düzenleyen kamuya ait bir sağlık kurumu olması durumunda kamu zararından söz edilmeyecektir.

Bu nedenle kamu zararının hesaplanmasında bütçe kanunları ve 5018 sayılı Kanun'da yer alan bütçeye ilişkin hükümlerin de dikkate alınması gerekmektedir. 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinde transfer niteliğindeki giderlerde, fazla ve yersiz ödemede bulunulması hususunun kamu zararı olarak belirlenen hususlar arasında sayıldığı da göz önünde bulundurularak, genel yönetim içinde bile olsa her bir idarenin kamu zararı açısından bağımsız olarak değerlendirilmesi (Koçberber, 2015: 59) gerekmektedir. Ancak, diğer bütçelere bırakılmış olan kaynakların özü itibarıyla genel bütçenin kaynakları olması, genel bütçeden diğer

tüm bütçelere kaynak aktarımın mümkün hatta yaygın uygulama olması nedeniyle diğer bütçelerden doğrudan genel bütçeye aktarılan kaynaklar açısından farklı bir değerlendirme yapmak mümkündür. Bu durumda meri mevzuat açısından, kamu idarelerinin bütçelerinden mevzuata aykırı olarak diğer kamu idarelerine yapılan aktarımlar kamu zararı olarak değerlendirilse bile herhangi bir bütçeden doğrudan genel bütçeye aktarılan (gelir vergisi, katma değer vergisi ve damga vergisi gibi) vergiler nedeniyle oluşan eksilmelerin kamu zararı olarak değerlendirilmesi ancak katı bir kamu zararı-bütçe yorumuyla mümkün olacaktır.

2.5. Para Cezasıyla İlgili Düzenlemeler

INTOSAI Denetim Standartlarında sayıştayların para cezası vermeye yetkili oldukları ISSAI 400: 18 standardında ifade edilmektedir. Buna göre yargı yetkisi bulunan yüksek denetim kurumları, mali tablolarda tespit edilen belirli usulsüzlüklere ilişkin işlem yapma, muhasebe yetkilileri tarafından hazırlanan hesaplarda mutabakat sağlama ve bu kişiler hakkında para cezası verme konusunda yetkilidir.

Mali mevzuatımızda geçmişten beri para cezası şeklinde düzenlenmiş hükümlerin yanı sıra para cezası anlamına gelebilecek düzenlemeler de bulunmaktadır. Hesap vermeme durumuyla ilgili olarak hem mülga 832 hem de mülga 1050 sayılı Kanun'larda bu yönde düzenlemeler bulunmaktaydı. Bu düzenlemelerden bazıları Tablo 2'de gösterilmiştir. Geçmiş dönem mali mevzuatımızda para cezası verilmesi konusunda akla gelen ilk husus saymanların yükümlü oldukları hesabı vermemeleri haline ilişkin olsa da bu uygulama hesap vermeme durumuyla sınırlı tutulmamıştır. Örneğin mülga 1050 sayılı Kanun'un 22'nci maddesine göre devlete ait bir hizmet ve girişimin gerçekleştirilmesi ya da tamamlanması gibi iyiniyetli bir amaca dayanan ve konusu suç teşkil etmeyen konularda hizmet yapılmış ya da mal teslim alınmış bulunduğu takdirde, sorumlularının birer aylıklarının ceza olarak kesilmesine karar verilebilmektedir. Aynı maddede gözetim yükümlülüğünü yerine getirmeyen ikinci derece ita amirleri hakkında da benzer bir hüküm bulunmaktadır. Bu düzenlemelerin yanı sıra para cezası şeklinde düzenlenmemiş olsa bile uygulanması durumunda para cezası şeklinde sonuç doğuran aylık ödenmemesi ya da aylığın yarım olarak ödenmesi şeklinde de düzenlemeler bulunmaktadır.

Table 2: Mali Mevzuatta Para Cezası Düzenlenen Hususlar	
Mülga Mevzuat	Mer'i Mevzuat
Hesap Verme Sorumluluğu ile İlgili Düzenlemeler	
Mlg 1050, Md. 122 – Muhasipler bir sene maliyeye ait idare hesaplarını evrak ve vesaiyle beraber, o senenin hitamından yedi ay nihayetine kadar, Divanı Muhasebata vermekle mükelleftirler. Bu müddet zarfında hesap vermeyen muhasip, Divanı Muhasebatça tahsisatıyla beraber maaşının nışına kadar bir cezayı nakdi ile tecziye olunur.	6085, Md. 9- ... (3) Hesabı bu Kanun hükümlerine göre zamanında ve tam olarak vermeyen sorumlular veya diğer ilgililer ile Sayıştay denetimine giren kamu idareleri görevlilerinden, denetleme ve yargılama sırasında, istenilen her çeşit bilgi, belge ve defterleri vermeyen ve denetleme ve yargılamayı güçleştirenlerin aylıkları, Sayıştayın istemi üzerine ilgili kamu idarelerince, hesabı veya istenen bilgi, belge ve defterleri eksiksiz verinceye kadar yarım olarak ödenir. ... (4) Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında da üçüncü fıkradaki hükümler uygulanır.
Mlg 832, Md. 51- Hesabını kanun hükümleri dairesinde zamanında ve tam olarak vermeyen saymanlarla; Sayıştay denetimine giren daire ve kurumlar görevlilerinden, denetleme ve yargılama sırasında, istenilen her çeşit bilgi, belge ve defterleri vermeyen ve denetleme ve yargılamayı güçleştirenlerin aylıkları, Sayıştayın istemi üzerine ilgili dairelerince, hesabına veya istenen bilgi, belge ve defterleri eksiksiz verinceye kadar yarım olarak ödenir	
Mlg 832, Md. 52- Emeklilik, Bakanlık emrine alınma ve benzeri sebeplerle hesabını devretmeden temelli veya geçici olarak vazifeden ayrılmış bulunan saymanlar hesaplarını verinceye kadar, aylık ve diğer istihkaklarının ödenmesi geciktirilir.	
Hesap Verme Sorumluluğu Dışındaki Düzenlemeler	
Mlg 1050, Md. 22- (Değişik: 26/10/1988 - 3483/1 md.) D) ... Devlete ait bir hizmet ve girişimin gerçekleştirilmesi ya da tamamlanması gibi iyiniyetli bir amaca dayandığı ve hizmet yapılmış ya da mal teslim alınmış bulunduğu takdirde, Sayıştayın, Maliye ve Gümrük Bakanlığının ya da ilgili dairenin istemi üzerine, atamaya yetkili merci veya kurullar tarafından sorumlularının birer aylıklarının ceza olarak kesilmesine; tekrarlanması durumunda bunların ilgili hizmetlerde bir daha çalıştırılmamak üzere görevlerinin değiştirilmesine ya da memurluktan çıkarılmasına kanun, tüzük ve yönetmenliklerinde bu cezayı vermeye yetkili kılınmış merci ya da kurullarca karar verilir. Bu Kanunun sorumluluk üstlenme ile ilgili hükümleri saklı kalmak üzere, gözetim yükümlülüğünü yerine getirmeyen ikinci derece ita amirlerinin birer aylıklarının kesilmesine Sayıştayın veya Maliye ve Gümrük Bakanlığının istemi üzerine İşçileri Bakanlığınca karar verilir. Birinci derece ita amiri olan bakanlar hakkında 13 üncü madde uyarınca işlem yapılır.	5018, Md. 70- Kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir. 5018, Md. 71 (Değişik üçüncü fıkra) ... Alınmamış para, mal ve değerleri alınmış; sağlanmamış hizmetleri sağlanmış; yapılmamış inşaat, onarım ve üretimi yapılmış veya bitmiş gibi gösteren gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle kamu kaynağında bir artışa engel veya bir eksilmeye neden olanlar ile bu gibi kanıtlayıcı belgeleri bilerek düzenlemiş, imzalamış veya onaylamış bulunanlar hakkında Türk Ceza Kanunu veya diğer kanunların bu fiillere ilişkin hükümleri uygulanır. Ayrıca, bu fiilleri işleyenlere her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarına kadar para cezası verilir.

Mülga mevzuata göre daha sınırlı olmakla birlikte yürürlükteki mevzuatta da para cezası gerektiren düzenlemeler bulunmaktadır. 5018 sayılı Kanun'un 70'inci maddesindeki düzenlemeye göre kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçeye, harcama programlarına aykırı olarak veya ödenek üstü harcama talimatı veren harcama yetkililerine, iki aylık ücretlerine kadar para cezası verilecektir. 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesindeki düzenlemeye göre; alınmamış para, mal ve değerleri alınmış; sağlanmamış hizmetleri sağlanmış; yapılmamış inşaat, onarım ve üretimi yapılmış veya bitmiş gibi gösteren gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle kamu kaynağında bir artışa engel veya bir eksilmeye neden olanlar ile bu gibi kanıtlayıcı belgeleri bilerek düzenlemiş, imzalamış veya onaylamış bulunanlar hakkında ceza kanununun bu fiillere ilişkin hükümlerinin yanı sıra iki aylık ücretlerine kadar para cezası uygulanacaktır.

6085 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi gereğince hesap verme sorumluluğunu yerine getirmeyen kamu görevlileri için aynı Kanun'un 9'uncu maddesinde düzenleme yapılmış olup bu düzenlemeye göre denetleme ve yargılama sırasında, istenilen bilgi, belge ve defterleri vermeyen, denetleme ve yargılamayı güçleştirenlerin aylıkları istenilen belge ve bilgileri eksiksiz verinceye kadar yarım olarak ödenecektir. Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyen kamu görevlileri hakkında da aynı yaptırım uygulanacaktır. Tablo 2'nin incelenmesinden görüleceği üzere mülga mevzuatta para cezası verilmesini düzenleyen maddelerdeki (mülga 1050 sayılı Kanun 22/D bendi gereğince verilmesi gereken ceza hariç) para cezasına hükmetme yetkisi Sayıştayda iken 5018 sayılı Kanun'un 73'üncü maddesine göre bu Kanun'da düzenlenen para cezalarını verme yetkisi ilgili kamu idaresinin üst yöneticisindedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Mülga mevzuatta olduğu gibi günümüzde de mevzuata aykırı uygulamalar nedeniyle kamunun zarara uğratıldığı durumlarda bu zararın sorumlulara ödettilmesini sağlamak üzere Sayıştay tarafından tazmin kararı verilmektedir. 6085 sayılı Kanun'un 2/k maddesine göre kamu zararı, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen kamu zararını" ifade etmektedir. 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun gereğince çıkarılmış bulunan Kamu Zararı Yönetmeliği'ndeki düzenlenmelerde olduğu gibi bunun dışındaki mevzuatta da birbiri ile tam olarak örtüşmeyen düzenlemeler bulunmaktadır.

Bu düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde kamu zararı hususunda tam olarak açıklığa kavuşturulamamış konular bulunmaktadır. Bunlardan birincisi kasıt, kusur ve ihmalin tam olarak ne ifade ettiği ve buna nasıl karar verileceği konusudur. Açıklığa kavuşturulması gereken bir diğer husus ise kamu zararı karara bağlanırken kamu kaynağı ile bütçe ilişkilerinin nasıl ele alınacağı konusudur. Son bir husus ise mali mevzuata aykırı işlem yapan kamu görevlileri hakkında uygulanacak para cezaları olup bu üç hususa ilişkin düzenlemeler gözden geçirilmelidir.

Tazmin, Yasal Düzenlemelere Uygunluk ve Para Cezasına İlişkin Kararlar

Tazmin kararı, kamu görevlilerinin mevzuata aykırı işlemleri sonucunda kamunun uğradığı zararı, zarara sebebiyet veren kamu görevlilerini ve hangi

kusurlu halleriyle zarara yol açtıklarını tespit ederek bu zararın sorumluluğu tespit edilen kamu görevlilerine ödettirilmesini düzenleyen bir karardır. Bazı durumlarda kamu kaynağındaki kaybın sorumlu kamu görevlilerine tazmin ettirilmesinden önce söz konusu tutarın bütçeye kazandırılması konusuna öncelik verilmesi gerekse de tazmin kararı aşağıda sayılan haller için uygun ve adil bir karar olarak değerlendirilebilir:

- Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması.
- Alınan mal veya hizmet ile yaptırılan iş karşılığında mevzuatta belirlenenden ya da piyasa değerinden daha fazla ödeme yapılması.
- Maaş, ücret, ek ödemeler dâhil olmak üzere kamu görevlilerine mevzuatında belirlenenden daha fazla ödeme yapılmış olması.
- İlgili mevzuatında öngörülen avans gibi haller dışında, iş yaptırılmadan, mal veya hizmet alınmadan ödeme yapılması.
- Yapım işleri ve uzun süreli hizmet alımlarında, yaptırılan iş veya alınan hizmetlerin gerektirdiğinden fazla bir bedel ödenmiş olup işin veya sürenin sona ermesi nedeniyle sözleşme kapsamındaki işin hakedişlerinden kesinti yapmak suretiyle tahsil edilme imkânı kalmamış olan ödemeler.
- Mevzuata aykırı uygulamalar nedeniyle kamu mallarında meydana gelen eksilmeler ya da değer kayıpları.
- Tahsili zamanaşımına uğratılmış gelirler.
- Yükümlülüklerin mevzuata uygun şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idaresinin üstlendiği faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek malî külfetler.

Sayıştay yargısının muhatabı olan kamu görevlileri kamu menfaatlerinin korunması konusunda yükümlü kılınmış olsalar da bu kişilerin mali süreçlerdeki her aksaklıkta işlemin tutarının tamamını tazmin etmekle yükümlü tutulmaları hakkaniyete uygun düşmemektedir. Bazı durumlarda söz konusu tutarın sebepsiz zenginleşenlerden tahsil edilmesi, bu işlem nedeniyle fazladan gelir elde eden veya daha az gider yapmak durumunda kalan kamu idarelerinden geri alınması, bir başka durumda ise bu kayba yol açan kamu görevlisinin para cezası ile cezalandırılması gerekli ve uygun düşebilir. Aşağıda örnekleri sayılan bu gibi

hallerde zararın tazmin dışında bir işlemle telafisi mümkün, hatta daha adil olabilmektedir.

- Harcırah, aile yardımı gibi beyana bağlı ödemelerde hak sahiplerinin hatalı beyanından kaynaklanan fazla ödemeler.
- Yapım işlerinin ara hakedişlerinde devam eden üretim, sürdürülen hizmet nedeniyle yargılama tarihi itibarıyla fazla ödeme miktarı net olarak tespit edilemeyen ve sonraki hakedişlerden düşülmesi veya tahsil edilmesi mümkün olan ödemeler.
- Kamu idaresi bütçesinden mevzuata aykırı bir şekilde diğer kamu idarelerine yapılan ödemeler veya aktarmalar.
- Kamu idaresinin bütçesinden mevzuata aykırı bir şekilde aynı kamu idaresinin diğer bütçelerine yapılan ödemeler veya aktarmalar.
- Kamu idaresi bünyesindeki döner sermaye, iktisadi işletme gibi diğer bütçelerinden yapılması gerektiği halde genel veya özel bütçeden yapılan ödemeler.
- Kamu idaresinin genel veya özel bütçesine kaydedilmesi gerekirken aynı kamu idaresinin döner sermaye, iktisadi işletme bütçelerine alınan gelirler.
- Zamanasına uğratılmamış olmak kaydıyla tarh ve tahakkuku yapılmamış ya da tarh ve tahakkuku yapıldığı halde tahsil edilmemiş gelirler.

Sayıştayın yukarıda sayılan haller için işlemin mevzuata aykırılığını ortaya koyan ve söz konusu işlem nedeniyle ortaya çıkan miktarın ilgili bütçeye aktarılmasını sağlayacak şekilde bir hüküm tesis edebilmesi sağlanmalıdır. Bu karar sonrasında, hatalı işlemde sorumluluğu bulunan kamu görevlileri ya da ilgili işlemi yapma konusunda görev ve yetkili olan kamu görevlileri hatalı işlemden haberdar olmakla söz konusu tutarı tahsil etmekle yükümlü kılınmış olacaklardır. Bu şekildeki bir karar, tazmin dışındaki yöntemlerle tahsili mümkün olduğu halde emeklilik veya görev değişikliği nedeniyle gerekli takibati yapma imkânı kalmamış olan kamu görevlilerinin tazmin yükümlülüğüyle karşı karşıya kalma riskini de azaltmış olacaktır.

Söz konusu gelirin tahsil edilmesi ya da kamunun sebepsiz olarak ödediği bedelin geri alınması ile kararın gereği yerine getirilmiş olacaktır. Kamunun kaybının geri alınmaması, geri alınma imkânının kaybedilmesi, gelirin zamanaşımına uğratılması veya tahsilinin imkânsız hale gelmesi durumunda ise bu miktarın sorumluluğu tespit edilen kamu görevlilerine tazmin ettirilmesine karar verilecektir. Bu şekildeki bir uygulama ile başta bu karardan sonraki dönemde, takip ve tahsil sürecinde görev ve yetkili olan kamu görevlileri olmak üzere sorumluların tespiti kolaylaşacak, özellikle zamanaşımına uğratılan gelirler konusundaki sorumluluk tespitinde yaşanan sorunlar en aza indirilecektir.

Kamu idaresi bütçeleri arasındaki veya bir kamu idaresinin farklı usullere tabi bütçelerinin birinden diğerine mevzuata aykırı aktarımlar nedeniyle tazmin kararlarına hükmedilebildiği bilinmektedir. Tazmin kararı yerine bu kaynağın ilgili olduğu bütçeye aktarılmasını sağlayacak şekilde bir hüküm tesis edilmesi, bütçe disiplinine sağlayacağı katkının yanı sıra birçok kamu görevlisinin bu uygulama nedeniyle tazmin kararıyla karşı karşıya kalmasını da engellemiş olacaktır.

Tazmin kararında olduğu kadar yoğun ve ağır sonuçlara yol açmasa da önceki mevzuattaki beraet kararı yerine kullanılmak amacıyla meri mevzuattaki yasal düzenlemelere uygunluk kararına ilişkin düzenleme de ihtiyacı karşılayamamaktadır. Beraet kararı; mevzuata aykırılığı iddia edilen uygulamanın mevzuata uygun olduğunun tespit edilmesinin yanı sıra mali süreç veya belgelerdeki eksikliklerin giderilmesi veya mevzuata aykırı uygulama nedeniyle kamunun uğradığı zararın tahsil edilmesi gibi halleri de ifade etmeye elverişlidir.

Oysa yasal düzenlemelere uygunluk kavramı bu durumlardan yalnızca idare tarafından yapılan işlemlerin daire tarafından mevzuata uygun bulunması durumunu göstermeye elverişlidir. Mali süreç ve belgelerdeki eksikliklerin sonradan giderilmesi ya da kamunun uğradığı zararın tahsil edilmesi gibi nedenlerle yasal düzenlemelere olan aykırılığın sonuçlarının ortadan kaldırılmış olduğu durumları yasal düzenlemelere uygunluk hükmü ile ifade edebilmek güçtür. Örneğin mevzuata aykırı bir işlem nedeniyle oluşan kamu zararının tahsilat yoluyla giderilmesi konuyu yasal düzenlemelere uygun hale getirmeyip ortaya çıkan kamu zararının giderildiği anlamına gelmektedir. Aynı şekilde bu hüküm cümlesi; mevzuata aykırı bir işlem bulunmakla birlikte 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinde sayılan şartların oluşmaması, oluşan zararlar kişilerin eylemleri arasında illiyet bağı kurulamaması, kusurun tespit edilememesi gibi nedenlerle tazmine hükmedilememesi halini de açıklamaktan uzaktır. Bu nedenle tazminle

sonuçlanmayan durumlara ilişkin hükmün; işlemin başlangıcından itibaren yasal düzenlemelere uygun olduğu, sonradan yapılan işlemler nedeniyle aykırılığın giderildiği ve kamu zararının miktarının ya da sorumluların belirlenememesi gibi nedenlerden hangisine dayalı olarak kurulduğunu ifade edecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Yargısal görevleri bulunan sayıştaylar açısından vazgeçilmez olan uygulamalardan biri de para cezasına hükmetmektir. Tablo 2'nin incelenmesinden görüleceği üzere mülga mevzuatımızda olduğu gibi meri mali mevzuatımızda da para cezasına ilişkin birçok düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemenin yanı sıra mali mevzuatımızda Sayıştay tarafından uygulanabilecek herhangi bir yaptırıma bağlanmamış birçok yasaklayıcı hüküm bulunmaktadır. Örneğin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre açık ihale usulüyle karşılanması gereken ihtiyacın, parçalara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle satın alınması yasaklanmış olmakla birlikte bir yaptırıma bağlanmamıştır. Benzer şekilde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinde, belediyelerin borçlanmaları bir takım usul ve esaslara bağlanmış olmasına rağmen aksi uygulamalar için düzenlenmiş bir yaptırım bulunmamaktadır. Ayrıca beyannameye bağlı ödemelerde hatalı beyanlarıyla kamu zararına sebebiyet verenlerde olduğu gibi para cezası şeklinde bir yaptırım uygulanmasını gerektiren haller bulunmaktadır.

Mali mevzuatımızda para cezasına ilişkin çeşitli düzenlemeler bulunmaktaysa da bu cezaların uygulanması farklı usullere tabi tutulmuştur. Bu cezaların önemli bir kısmında Sayıştayın herhangi bir rolü bulunmamakta bazı hallerde ise cezalar Sayıştayın tespiti ya da talebi üzerine diğer kamu idareleri tarafından uygulanmaktadır. Mali mevzuattan kaynaklanan para cezalarının yargısal bir karar olmadan idari kararlar uygulanması bu cezaların objektifliği hususunda tartışmalara yol açmaktadır. Oysa yargı yetkisine sahip olan sayıştayların mali mevzuatın uygulanmasında mevzuata aykırı işlem yapan kamu görevlileri hakkında para cezasına hükmetme yetkisi ile donatılması olağan ve gerekli bir durumdur.

Bu cezaların kanunla objektif esaslara bağlanarak Sayıştay tarafından hükme bağlanması ile mali disipline aykırı davranışların yaptırımsız kalmasının önüne geçilecektir. Bu şekildeki bir düzenleme Sayıştay tarafından tazmine hükmedilmeyen hususların tümüyle mevzuata uygun olduğu şeklindeki anlayışın kırılması suretiyle mali disiplinin sağlanmasına ve Sayıştay yargısı üzerindeki her mevzuata aykırılık konusunda kamu zararı kararı verilmesi yönündeki baskının ortadan kalkmasına yol açacaktır.

Kusur ve Kusurluluğun Karara Bağlanması

Kamu zararının varlığına karar verebilmek için süreçte rolü bulunan kamu görevlilerinin kasıt kusur ya da ihmali olduğunu tespit etmek gerekmektedir. Ancak kasıt kusur ve ihmâl kavramları, gerek kamu görevlileri gerekse bu kişilerin uygulamalarını denetleyen ve yargılayan yetkili merciler tarafından aynı şekilde anlaşılmemektedir (Yereli ve Bülbül, 2016). İlgili bölümde anlatıldığı üzere mevzuatımızda bu kavramların tanımı yapılmadığından bu kavramların ne ifade ettiği; öğretiden faydalanmak suretiyle içtihatla belirlenmektedir. Kusur kavramı meri mevzuatımızda ceza hukuku, borçlar hukuku ve mali mevzuatta kullanılmakta olup kusurun derecesi ve kusura ilişkin kanıtların niteliği konusu bu alanların her birinde farklı önem arz etmektedir.

Kusurlu insan davranışı, ihlâl ettiği hakkın niteliğine göre farklı etkiler göstermektedir. Kusurlu davranışın ceza hukukundaki sonucu cezaî yaptırım iken borçlar hukukundaki haksız fiil sorumluluğunun sonucu tazminattır (Oğuz, 2016: 273). Ceza hukukunda suç ve cezaların kanuniliği ilkesi özel hukuk alanındaki haksız fiiller için geçerli değildir. Bu nedenle kusurlu davranışıyla başkasına zarar veren kişi istisnai haller dışında bu zararı tazmin etmekle yükümlü olmakla birlikte hukuka aykırı fiillerin tümü aynı zamanda suç teşkil ettiğinden (Kılıçoğlu, 1973) her kusurlu davranış için ayrıca cezai takibat yapılması gerekmemektedir. Bu nedenle de bu iki hukuk alanında hüküm kurabilmek için ihtiyaç duyulan kanıtların derecesi farklılaşabilmektedir. Zira bir kişiyi hürriyetinden mahrum bırakmak için, tazminata mahkûm etmek amacıyla kullanılan daha kuvvetli delillere ihtiyaç duyulmaktadır.

Benzer şekilde kamu zararı konusundaki kusurluluk tespiti de borçlar hukukunun haksız fiil sorumluluğundaki kusur tespitinden daha az önemlidir. Zira borçlar hukukunda kusurun derecesi tazminat miktarının belirlenmesinde önemli bir yere sahip olduğu halde, mali hukukta kusurun derecesinin kamu zararı miktarına bir etkisi bulunmamaktadır. Ayrıca haksız fiillerin, hayatın hemen her alanında ve çok çeşitli eylem ve yöntemlerle oluşabilecek olması nedeniyle bu fiillerin neler olduğu ve nasıl gerçekleşeceği kanunda tek tek sayılmış değildir. Borçlar hukukundaki haksız fiil düzenlemesinin aksine mali mevzuatta hangi durumların kamu zararına yol açacağı oldukça sınırlandırılmış ve kanunda açıkça sayılmıştır. Gene mali mevzuatta kamu görevlilerinin görev ve sorumlulukları açıkça belirlenmiş olup mevzuata uyulmaması kamu zararı açısından bir kusurluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Hatta bir görüşe göre bidayeten zimmethar olma durumu da

kanunla belirlenmiş kamu görevlilerine gene kanunla yüklenen bir sorumluluğun gereği olup kusursuz sorumluluk şeklinde adlandırılması doğru değildir (Bayar, 2005: 78). Bu sebeple haksız fiil sorumluluğuna ilişkin kararların kamu zararı tespitine göre daha kuvvetli kanıtlara ihtiyaç duyması doğal karşılanmalıdır.

Kaldı ki kusurun araştırılması Sayıştay yargısının işleyişi açısından tespit edilecek bir husus değildir. Zira haksız fiil sorumluluğunda olduğu gibi ceza hukukunda kusur, suçun manevi unsurunu oluşturmakta olup ancak özel bazı soruşturma ve yargılama usulleri uygulanarak tespit edilebilmektedir. Sayıştayın ceza kanunlarında kastedilen haliyle kasıt ya da ihmale karar vermeye çalışması bu yargılama usullerini uygulamayışı nedeniyle güç olduğu gibi gerekli de değildir. Zaten Sayıştay daireleri, görüşmekte olduğu konunun aynı zamanda ceza hukukunda tanımlanmış bir suç olduğuna ilişkin iddiayı ciddi bulursa adli yargı nezdinde suç duyurusunda bulunmaktadır.

Borçlar hukukunda kusur dendiğinde akla çoğunlukla ihmal gelmektedir. İhmalin tespiti konusunda ceza hukukunda sübjektif kriter geçerli iken borçlar hukukunda ihmal kriterinin objektifleştirilmesi yoluna gidilmektedir. Bunun için Roma hukukunda kullanılan dikkatli aile babası yaklaşımı (ticaret hukukunda kullanılan hali basiretli tüccar) geliştirilmiş olup failin davranışı bununla karşılaştırılarak uygunluk durumunda kusurun yokluğuna, farklılık durumunda ise kusurun varlığına karar verilmektedir. Böylece failin sübjektif maksadını bulmak için objektif bir kriter belirlenmiş olmaktadır (İmre, 1947: 27). Sayıştay tarafından kamu zararı konusu hükme bağlanırken kamu görevlilerinin sorumluluğunun tespitinde objektif bir kural geliştirilmesi gerektiği açıktır. Bu durumda Sayıştay daireleri mali süreçlerde rolü bulunan kamu görevlisinin kusurlu olup olmadığını belirlerken basiretli kamu görevlisinden beklenen şekilde hareket edip etmediği şeklinde bir kriter kullanabilmelidir.

KAYNAKÇA

- Akıylmaz Bahtiyar (2015), Kamu Zararının Genel Esasları, Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu, Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ekim, s. 49.
- Bayar Doğan (2005), Sayıştayın Anatomisi, Maliye Dergisi, Sayı 148, Ocak-Nisan, s. 78.
- Sayıştay Başkanlığı (1973), Cumhuriyetin 50'nci Yılında Sayıştay, Sayıştay Yayınları No: 8, Ankara, s. 129-130.
- Danıştay İkinci Dairesi, (2. D. Karar a) E. 2010/6876, K. 2010/5111.
- Danıştay İkinci Dairesi, (2. D. Karar b) E. 2010/6877, K. 2010/5117.
- Güleşci Yusuf, 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu'nda Haksız Fiil ve Haksız Fiilde Müteselsil Sorumluluk, Türk Hukuk Sitesi, http://www.turkhukuksitesi.com/makale_1684.htm, (Erişim Tarihi: 15.04.2017).
- ISSAI 400 Devlet Denetiminde Raporlama Standartları, No 18.
- İmre Zahit (1947), Doktrinde ve Türk Hukukunda Kusursuz Mesuliyet, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 13, Sayı 4, s. 14-15.
- Kılıçoğlu Ahmet M. (1973), Haksız Fiillerden Sorumlulukta Ceza Hukuku ile Medenî Hukuk ilişkisi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 29, Sayı: 3, s. 6, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/314/3051.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.04.2017).
- Koca Mahmut (2015), İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları, Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ekim, s. 126, 142.
- Koçberber Seyit (2015), Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi, Sayıştay Dergisi, Sayı: 97/Nisan-Haziran.
- Mutluer M. Kamil, Öner Erdoğan, Kesik Ahmet (2006), Bütçe Hukuku, İkinci Baskı, s. 24.
- Oğuz Habip (2016), Sorumluluk Hukukunda Kusur, TAAD, Yıl: 7, Sayı:28/Ekim, s. 273.
- Parlak Nükrettin (2016), Bidayeten Zimmettarlıktan Kusurlu Sorumluluğa Hesap Yargısı, Sayıştay Dergisi, Sayı 103, Ekim-Aralık, s. 1-20.

Sayıştay Genel Kurul Kararı, 1981/7 E. 4122/1, 4123/1 K. 6.7.1981 tarih ve 17392 sayılı Resmi Gazete.

Şahin Cumhur (2015), İhale Usulsüzlükleri ve Kamu Zararı İlişkisi, Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ekim, s. 123.

TBMM (1984), Tutanak Dergisi, Dönem 17, Cilt 8, Yasama Yılı 2, 20 nci Birleşim, 1.11.1984 Perşembe.

Timurturk Kadir (2011), Güncel Mevzuat Dergisi, Sayı: 70/Ekim, s. 64.

Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı, 13.10.2014 tarih ve 2014/887.

Üzülmez İlhan (2015), Görevi İhmal ve Sayıştay Yargısı Açısından Kamu Zararı, Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ekim, s. 152.

Yargıtay 3. Hukuk Dairesi Kararı, 04.05.2010 gün ve E. 2010/6165 K. 2010/7959.

Yargıtay 4. Hukuk Dairesi Kararı, 11.04.1989 tarih ve E. 1989/2654, K. 1989/3367.

Yereli Ahmet Burçin ve Bülbül Duran Mali Yönetim ve Mali Denetim Açısından Kamu Zararı, <http://ahmetburcinyereli.com/ABYDB.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.03.2016).

TÜRKİYE’DE KENTSEL YAŞAM KALİTESİ GÖSTERGELERİNİN ANALİZİ

AN ANALYSIS OF INDICATORS FOR THE QUALITY OF URBAN LIFE IN TURKEY

Volkan İdris SARI*
Ahmet KINDAP**

ÖZ

Ekonomik büyümenin sürdürülebilir olması ve refahın yaygınlaştırılması, insanların bulundukları mekânlarda yaşam kalitesinin ve yaşanabilirlik standartlarının çevreye duyarlı bir şekilde yükseltilmesi halinde mümkün olacaktır. Bu bakımdan şehirlerin yaşam kalitesi düzeyinin ölçülmesi bir ihtiyaç haline gelmiştir. Hâlihazırda ülkemizde, şehirlerin yaşanabilirlik düzeyini ölçebilecek ve politika belirleme sürecine girdi oluşturacak bir gösterge seti bulunmamaktadır. Bu çalışma, ülkemizde yürütülen çalışmalar ile dünyadaki farklı ülke ve uluslararası kuruluş deneyimlerini bir arada inceleyerek ülkemiz için çıkarımlar elde etmeyi hedeflemektedir.

Anahtar Kelimeler: Yaşam Kalitesi, Kent, Yaşanabilirlik, Gösterge.

ABSTRACT

The sustainable economic growth and the dissemination of the wealth can only be achieved by improving the quality of life and standards of livability in urban spaces in an environment-friendly way. Therefore, measuring the level of the quality of urban life has become a necessity. Currently Turkey lacks an indicator list that can measure the level of the quality of urban life and be used as an input for policymaking. This paper aims to derive implications for Turkey by reviewing both the works in Turkey and the experiences of other countries and international organizations.

Keywords: Quality of Life, Urban, Livability, Indicator.

* Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanı, idris.sari@kalkinma.gov.tr

** Şehir Plancısı, akindap@gmail.com

GİRİŞ

Şehirler, tarihsel süreç içerisinde sürekli bir cazibe merkezi olagelmış, toplumsal yaşamın ve ekonomik faaliyetlerin odağında yer almıştır. Üstlendikleri bu rolün doğası gereği de sürekli bir dönüşüm ve devinim içerisinde olan şehirler, içerisinde bulundukları sosyo-ekonomik şartlara göre farklı anlamlar kazanmış ve şehir kavramı da tarih boyunca değişik şekillerde tanımlanmıştır. Farklı medeniyetlere bakıldığında “şehir”, “kend”, “la cité”, “polis”, “civitas” ve “medine” sözcüklerinin eş anlamlı veya yakın anlamda kullanıldığını görmek mümkündür. Şehir sözcüğüne karşılık gelen bu kelimelerin hepsinin insanların iyi bir yaşam sürmek için toplandıkları bir yerleşimi veya bir uygarlık ve medeniyet düzeyini ifade etmek için kullanıldığı görülmektedir (Toprak, 2001: 6; Küçükaşcı, 1999: 441).

Dilimize Farsça’dan geçen “şehir” kelimesi; çalışma yaşındaki nüfusunun çoğunluğu ticaret, sanayi ve yönetim gibi işlerle uğraşan büyük yerleşim merkezleri için kullanılmıştır (Küçükaşcı, 1999: 441). Osmanlı döneminde ise şehir, “cuma kılınır ve pazar durur yer” olarak tanımlanmıştır (Küçükaşcı, 1999: 446). Soğdça’dan Türklerin diline geçen “kend” sözcüğü ise Orta Asya Türkleri tarafından şehir kelimesi yerine kullanılmıştır (Kaya vd., 2007: 9-10).

Küçük bir devletçiği ifade eden Fransızca “la cité” sözcüğünün kökeni eski Yunana dayanmaktadır. Aynı dönemde “polis” sözcüğü ise Klasik Atina ve diğer şehir devletleri için kullanılmakta ve anlam bakımından savuma işlevini öne çıkarmaktadır. “Polis” ayrıca şehri oluşturan insan topluluğunu ifade etmek için tercih edilmektedir (Toprak, 2001: 6).

Latince kökenli “civitas” ve Arapça kökenli “medine” sözcükleri ise uygarlık ve medeniyet anlamlarını da içerecek şekilde kullanılmakta olup, bir yerleşimin niteliklerini tarif etmenin ötesinde belirli bir yaşam biçimini izah etmektedir (Açma, 2013: 3).

Sanayi devrimi sonrasında üretim altyapısı ve kapasitesindeki değişimler endüstriyel faaliyetlerin ekonomi içindeki payını artırmış, ekonominin odağının kırsal alanlardan kentsel alanlara kaymasına neden olmuştur. Ayrıca, kentsel ekonomik faaliyetlerin yapısını ve içeriğini de köklü bir şekilde değiştirmiştir. Şehirlerdeki bu yeni ekonomik sistem beraberinde yeni bir sosyal yaşam ve ilişki biçimi de ortaya çıkarmıştır. Artık şehirler hiç olmadığı kadar büyük nüfuslara sahiplik eden, eşitsizliklerin yüksek seviyelere ulaştığı, sosyal çatışmaların ve kötü

yaşam koşullarının hâkim olduğu yerleşim birimleri haline gelmiştir. Bu anlamda şehir sözcüğü ilk defa olumsuz kavramlarla birlikte kullanılır hale gelmiştir (Serter, 2013: 68). Ancak ülke yönetimleri ve politikacılar bu gelişmelere kayıtsız kalmamışlar ve şehirlerdeki yaşam koşullarını geliştirmek için yeni düzenlemeler yapmış ve yeni kentsel projeler hazırlamışlardır. Bu durum da şehirler için yeni bir serüvenin başlamasını, şehirleşmenin yeni bir politika ve bilim dalı haline gelmesini sağlamış ayrıca şehir kavramının da içeriğinin değişmesine neden olmuştur. Sanayileşmiş ülkeleri takip eden diğer ülkeler için de şehirler, sanayileşme ve kalkınma ideallerinin merkezinde yer almıştır.

Bu bağlamda, ülkemiz şehirleri ve şehirleşme süreci de dünya deneyimlerine benzer aşamalardan geçmiştir. 16. yüzyılda yüzde 8-9 (Tekeli, 2011:49) olan şehir nüfusu Cumhuriyetin ilk yıllarında yüzde 24 seviyesine ulaşmış, 2012 yılına gelindiğinde ise bu oran yüzde 77,3 seviyesine çıkmıştır. Ülke nüfusunun mekânsal dağılımındaki bu hızlı değişim bir taraftan şehirlere verilen önemi artırırken diğer taraftan ülkemizin şehirleşme serüvenini köklü bir şekilde değiştirmiştir.

Yeni kurulan Cumhuriyetle birlikte benimsenen çağdaş ve modern şehirler kurma hayali ve bunun simgesi olarak görülen düşük yoğunluklu ve bahçeli evlerden oluşan şehir mekânlarının üretilmesini öngören şehir planları, 1950’li ve 1980’li yıllarda meydana gelen hızlı ve ani büyük göç dalgaları ile büyük sekteye uğramıştır. Şehirlerin kaldırabileceği düzeyin üzerindeki bu göçler şehirlerin makro dengelerinin bozulmasına ve bunun sonucu olarak da şehir mekânına, şehirlerin mikro dengelerine ve modern yaşam standartlarına ilişkin ideallerin ikinci plana itilmesine neden olmuştur. Diğer bir ifadeyle, ülkemizin maruz kaldığı hızlı şehirleşme süreci yaşam kalitesi düşük, yüksek yoğunluklu, altyapısı yetersiz ve kimliği olmayan şehirler üretmiştir.

Bu süreç içerisinde gecekondü, yapsatçı ya da kooperatifler gibi mekanizmalar ile üretilen kentsel alanların hiçbirinde yaşam kalitesine sahip nitelikli mekânlar oluşturulamamıştır. Şehirlerin büyüme serüveni sürekli yaşam kalitesini azaltan sonuçlar doğurmuştur ve buna bağlı olarak kentlerin gelişmesi sınırlandırılmaya çalışılmıştır (Tekeli, 2009b: 123). Bu anlamda yüzde 80-90’lar seviyesine ulaşan şehirleşme oranı ile nicelik olarak yakaladığımız gelişmiş ülkeleri, şehirleşmenin niteliği ve kalitesi anlamında yakaladığımızı söylemek güçtür.

Ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlayan hızlı kentleşmenin 2000’li yıllardan sonra yavaşlaması ve kentsel nüfus artışının makul seviyelere inmesi şehirlerin makro dengelerindeki istikrarsızlıklarının ortadan kalkmaya başlamasına neden olmuştur. Bu çerçevede, Birleşmiş Milletler tarafından ülkemiz demografik yapısına ilişkin hazırlanan nüfus projeksiyonları ülkemizin gelecekteki şehirleşme düzeyi hakkında önemli bilgiler içermektedir. Bu projeksiyona göre ülkemizin nüfusu önümüzdeki yıllarda artsa da artış miktarı, yani artış hızının, 2010 yılından sonra hızla azalacağı öngörülmüştür. Yüzde 90’lar seviyesine ulaşmış bulunan şehir nüfusunun artış hızının da 2015 yılından sonra hızla düşmesi beklenmektedir (United Nations, 2014: 22). Bu durum göstermektedir ki ülkemiz artık geçmişteki gibi hızlı bir şehirleşme ile karşılaşmayacaktır. Aksine nüfus artışları yavaşlayan şehirler ve hatta nüfusları azalan yani küçülen şehirlerle karşı karşıya kalacaktır.

Ülkemiz şehirleşme tarihi açısından yeni olan bu gelişme; şehirleşme politika ve uygulamalarında ciddi bir zihniyet dönüşümünü gerektirmektedir. Diğer yandan, şehirlerin küresel ölçekte çekim merkezi olmaya yönelik yürüttükleri çabalar, toplumun artan gelir düzeyi sonucu insanların şehirlerin sunduğu mevcut yaşam standartları karşısındaki hoşnutsuzlukları ile şehirlerdeki nüfus artış hızının azalacak olması şehirleşmenin odağının nicelikten niteliğe doğru kaymasına neden olmaktadır. Günümüz şehirlerinde, şehirde doğup şehirde büyüyen nüfusun göçle gelen nüfusa oranla daha yüksek olması da kentsel hizmetlere yönelik nicelik ve nitelik beklentilerini değiştirmeye başlamıştır. Ayrıca, milli gelirdeki artış, yaşam süresinin uzaması, teknolojik imkânların gelişmesi ve yerel yönetimlerin giderek güçlenmeye başlaması ile birlikte şehir sakinlerinin sosyal, kültürel ve rekreasyonel işlevlere olan talepleri ve kaliteli yaşam beklentileri her geçen gün artmaktadır.

Tüm bu gelişmelere bağlı olarak şehirleşmeye yönelik politikalar da değişim göstermektedir. Kırdan kente göç ve hızlı şehirleşme sorunlarının temel belirleyici olduğu dönemde kent tanımı, kır-kent ayrımı üzerinden yapılmakta, gecekondu dönüşümü, sosyal konut ve imarlı arsa üretimi öncelikli politika araçları olarak görülmekteydi. Yeni dönemde ise şehir tanımının fonksiyonel ilişkiler üzerinden yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır (Gökyurt, Kındap ve Sarı, 2015: 29). Aynı şekilde, şehirleşme politikalarında da kentsel yaşam kalitesini artıracak uygulamaların ve araçların geliştirilmesi gündeme gelmeye başlamıştır. Diğer bir ifadeyle, şehirleşme politikalarının odağının şehirlerin mikro özelliklerine, şehirleşmenin niteliğine, kentsel yaşam kalitesine ve kent dokusuna doğru kayması

gerekmektedir. Her ne kadar şu aşamada bu beklenti piyasa aktörleri tarafından yüksek katlı rezidanslar ve güvenli siteler olarak yorumlanıyor olsa da yakın gelecekte insanların sürdürülebilir yaşam çevrelerine yönelik taleplerinin artması ve devletin yaşam kalitesini esas alan politikaları ve kentsel yaşam kalitesine yönelik yeni düzenlemeleri uygulamaya koymasıyla birlikte bu durumun değişeceği düşünülmektedir.

Dolayısıyla, önümüzdeki dönemde yaşam standartları yüksek mekânlara sahip, nitelikli hizmet sunan kimlikli şehirlerin oluşturulmasına yönelik taleplerin artması beklenmektedir. Bu ihtiyaç şehirleşmeyi yönlendiren politika belgelerine şimdiden yansımıştır. Onuncu Kalkınma Planının “Yaşanabilir Mekânlar, Sürdürülebilir Çevre” başlığı ve Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planının “Yerleşmelerin Mekân ve Yaşam Kalitesinin Artırılması” başlığı altında bu hususa açıkça yer verilmiştir.

Yaşam kalitesinin artırılmasını merkezine alan şehirleşme politikaları bir başka soruyu da beraberinde getirmektedir: Bu politikaların uygulanmasında önceliklerin belirlenmesi, uygulamanın izlenmesi ve uygulamadaki başarıların ölçülmesi nasıl yapılacaktır? Zira ölçemediğiniz bir politikayı yönlendirme ve yönetme imkanınız da bulunmamaktadır. Kalkınma planları incelendiğinde şehirleşme hususu sadece şehirleşme oranı ile takip edilmektedir. Bunun dışında şehirleşme politika alanı için başka bir gösterge kullanılmamaktadır. Yaşanabilirlik kavramını şehirleşmenin merkezine alan 10. Kalkınma Planında bile ilave bir gösterge kullanılamamıştır. Diğer bir ifadeyle, kentsel yaşanabilirlik konusunda ülkemiz kentlerinin durumunu ölçebilen bir gösterge/gösterge seti bulunmamaktadır. Şehirleşmenin niceliğine odaklanan şehirleşme oranı göstergesi de bu yeni politika hedefinin ihtiyaç duyduğu zenginliği sunmaktan yoksundur.

Bu çalışma, ülkemizde yürütülen çalışmalar ile dünyadaki farklı ülke ve uluslararası kuruluş deneyimlerini bir arada inceleyerek ülkemiz için çıkarımlar elde etmeyi hedeflemektedir. Çalışma sonucunda iki farklı çıktı elde edilmesi planlanmaktadır. Birincisi, 30 farklı çalışmada en sık tekrar eden göstergelerin frekans analizi yöntemi kullanılarak tespit edilmesi ve bir gösterge seti önerisi geliştirilmesidir. İkincisi, bu set içerisindeki her bir göstergenin Türkiye’de üretilme durumunun incelenmesidir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Mutluluk, iyi yaşam, yaşamın önemi ve gayesi gibi konular sürekli olarak düşünürlerin ilgisini çekmiştir. Bu anlamda, yaşam kalitesi kavramının tarihsel kökenlerini Antik Yunan filozoflarına kadar götürmek mümkündür. Kökeni bu kadar eskilere dayanan bu kavram bulunduğu çağın koşullarına ve ele alındığı bakış açısına göre farklı şekillerde yorumlana gelmiştir. Bu bakımdan yaşam kalitesi kavramının üzerinde uzlaşılan tek bir tanımı bulunmayıp, araştırmacılara her zaman zengin ve dinamik bir içerik sunmuştur.

Farklı bakış açılarına rağmen genel olarak değerlendirdiğimizde yaşam kalitesi kavramı insanlar ve yaşam çevresi arasındaki ilişkiyi tanımlamaktadır. Farklı tanımlardaki ortak özelliklere baktığımızda ise; ekonomik performans, ekolojik ve fiziki çevre, sosyal adalet ve etkileşim, kamusal hizmetlerin kalitesi gibi hususların öne çıktığını görüyoruz. Bu kavram literatürde sıklıkla; yaşanabilirlik, sürdürülebilirlik, akıllı büyüme, dayanıklılık kavramları ile birlikte kullanılmaktadır. Günümüzde ise yaşam kalitesi kavramının üç temel bakış açısı ile ele alındığını söylemek mümkündür¹: bireysel tatmin merkezli, insan merkezli, ortam merkezli (Tekeli, 2010: 155).

Aslında yaşam kalitesi ile ilgili tartışmalar tarihte karşımıza ilk olarak bireysel tatmin merkezli yaklaşımlar çerçevesinde çıkmaktadır. Aristo’nun Nicomachean ahlakı ve Aristippos’un hazcılık anlayışı bu bakış açısının öncüleridir. Aristo çalışmalarında mutluluğun doğasını ve iyi yaşamın temellerini ele almıştır. Ona göre tüm insanlar mutluluğu arar ve mutluluk insan yaşamının gereğidir. İnsanı mutlu kılacak şey de iyiliktir. Aristoteles’e göre mutluluk statik değildir ve iyi insan tüm kapasitesini kullanarak iyiyi aramak ve mutluluğa ulaşmaya çalışmak durumundadır (Işık ve Meriç, 2010: 424). Diğer yandan, Aristippos’un temellerini attığı hazcılık ise yaşamın anı ve gereğini haz temelinde ele almaktadır. Haz mutlak anlamda iyi olandır ve insanların eylemlerinin amacı da haz olmalıdır.

Jeremy Bentham’ın temellerini atıp John Stuart Mill’in geliştirdiği ahlak ve siyaset ilkesinin özünü oluşturun faydacılık da bir tür hazcı yaklaşımdır. Buna göre faydanın çoğaltılması yaşamın temel ilkesidir. İyi olan faydalı olandır. Bu noktada faydanın ölçülebilir olması ve politikaya yol gösterebilir biçimde tanımlanması önemlidir. Nitekim neo-klasik iktisat ve refah ekonomisi tümüyle bu tür bir

¹ Bu gruplandırma içerik olarak birinin diğerini dışladığı anlamında yorumlanmamalıdır. Zira kullanılan birçok gösterge tümünde ortak olarak ele alınmaktadır. Buradaki farklılık sadece yaşam kalitesi kavramının ele alınmasındaki bakış açısının farklılığından kaynaklanmaktadır.

faydacılık anlayışı üzerine kurulmuştur (Tekeli vd., 2010: 10). Bu anlamda, yaşam kalitesi kapitalist sistemin merkezinde yer alan tüketim odaklı hazcı bir bakış açısı ile ele alınmaktadır.

Yaşam kalitesinin tüketim odaklı yaklaşımına, ihtiyaçları esas alarak alternatif bir bakış açısı sunan Abraham Maslow’un İhtiyaçlar Hiyerarşisi Kuramı önemli oranda ilgi uyandırmıştır. Maslow, insanların neden farklı zamanlarda farklı gereksinimlerini ön plana çıkardıklarını araştırmış ve bir ihtiyaç hiyerarşisi teorisi geliştirmiştir. Bu teoriye göre, insanın ihtiyaçları; fizyolojik/fiziksel, emniyet ve güvenlik, sosyal (bağlılık, sevgi, ait olma), saygınlık ve kendini gerçekleştirme olarak 1’den 5’e doğru önem derecesine göre kademelenmektedir. Maslow’un “ihtiyaç hiyerarşisi” teorisine göre insan, önce en önemli gereksinimini tatmin etmeye çalışır (Parlıt, 1999: 269). Bir alt basamaktaki ihtiyaçlar doyurulmadan bir üst basamağa geçilmez. Tüm bu ihtiyaçlar karşılanmadan da insanın gerçek mutluluğa ulaşması mümkün değildir.

Amartya Sen’in kapasite yaklaşımı da yaşam kalitesinin tanımlanmasına yeni bir içerik kazandırmıştır. Haz temelli faydacı yaklaşıma göre yaşam kalitesi tanımlanırken toplumdaki ortalama bir birey esas alınmış, insanların özellikleri ve kapasiteleri standart ve statik olarak kabul edilmiştir. Sen ise kapasite kavramını hesaba katarak insanların özelliklerinin sabit kabul edilmesini eleştirmiştir. Ayrıca yaşam kalitesinin kişi başına gelir gibi yalnızca niceliksel değerlerle ele alınamayacağını, özünde bireylerin yeteneklerine bakılması gerektiğini ifade etmiştir. Yaşam kalitesinin metrik bir ölçütü olarak reel gelir ya da fayda yerine normatif değerleri de hesaba katan bir yaklaşımla ele alınması gerektiğini savunmuştur (Karaçay Çakmak, 2008: 3). Sen geliştirdiği temel kapasiteler kavramında belli sayıdaki önemli gereksinmeyi en az yeterli düzeyde karşılama yeteneğinden söz etmektedir. Bu temel kapasiteler terimi yoksulluğun tanımlanmasında ve yoksulluğun değerlendirilmesinde de başarıyla kullanılabilmektedir (Tekeli vd., 2010: 12).

Bu özellikleriyle Sen’in yaklaşımı Aristoteles’in mutluluk anlayışı ile benzerlik göstermektedir. Sen’in sunduğu bu yaklaşım yaşam kalitesinin tarifi için yeni ölçütlerin geliştirilmesine öncülük etmiştir. Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan 1990 yılındaki İnsani Gelişmişlik Endeksi Raporu, Sen’in yaklaşımını esas alarak insanların refah seviyesini ölçmek için yeni bir model önermiştir.

Yaşam kalitesinin ölçümünde insanların içinde bulunduğu koşulları dikkate alan çalışmaların yanında bireylerin algılarını ve deneyimlerini ölçmeye çalışan çalışmalar da gündeme gelmiştir. Bu ölçüm için de aile ve evlilik hayatı, eğitim, sağlık, ülke yönetimi, çalışma ve iş hayatı, konut ve mahalle, din ve inanç ile mali durum ve yatırımlar gibi alanlarda değerlendirme ölçütleri kullanılmıştır. Bu ölçütler belirlenirken nesnel göstergelerden ziyade insanların kişisel deneyimleri ve tatmin (memnuniyet) düzeylerini açıklayan öznel göstergeler dikkate alınmıştır (Campbell, Converse ve Rodgers, 1976: 265).

Yaşam kalitesine insan merkezli bakış açısının diğer bir örneğini Dünya Sağlık Örgütü’nün (DSÖ) tanımında görmek mümkündür. DSÖ’ye göre sağlık, salt hastalığın olmaması durumu ile sınırlandırılmamalı fiziksel, zihinsel ve sosyal refah durumunun hepsini kapsayacak şekilde ele alınmalıdır. DSÖ’ye göre yaşam kalitesi; bireylerin hedefleri, beklentileri, standartları ve endişeleri ile bağlantılı olarak yaşadıkları kültür ve değer sistemleri bütünü içinde hayattaki konumlarını algılama durumu olarak tanımlanmaktadır. Bu bakımdan yaşam kalitesi kavramı sağlık hizmetlerinin etkisi ve insanların sağlık durumunun takibi açısından ihtiyaç duyulan bu geniş perspektifi sunmaktadır (World Health Organization, 1997: 1).

Yaşam kalitesi kavramının yaygınlaşması ve gelişmesi açısından diğer önemli bir konu da insan hakları alanındaki gelişmelerdir. 1948 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından karara bağlanan İnsan Hakları Evrensel Beyanname’si özgür ve onurlu bir yaşam hakkını esas almaktadır. Peki, soyut bir kavram olan onurlu yaşam hakkı pratiğe nasıl geçirilecektir? Bu soruya kamu politikasını oluşturanların cevabı bunun ancak toplumun ve bireylerin yaşam kalitesinin yükseltilmesi ile mümkün olacağı yönünde olmuştur. Bu nedenle insan haklarına ilişkin uluslararası deklarasyon ve sözleşmelere yenileri eklenirken yaşam kalitesine ilişkin daha somut koşullar da uluslararası belgelerde yerini almaya başlamıştır. 1996’da İstanbul’da düzenlenen Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat II) ile birlikte “herkes için yaşam kalitesi” ilkesi benimsenmiştir (Tekeli, 2010: 94). Bu anlamda yaşam kalitesi ve yaşanabilirlik kavramlarının onurlu yaşam ve sürdürülebilirlik gibi iki soyut kavramın kentsel mekâna geçmesine ve kent düzeyinde anlamlandırılmasına yardımcı olacağı düşüncesi benimsenmiştir (Tekeli, 2009a).

Yaşam kalitesi kavramına yönelik diğer çalışmalar da ortam merkezli yaklaşımlardan gelmiştir. Bu bakış açısının temelinde kentsel yaşam kalitesi yer almaktadır. Aslında kentsel çevrenin yaşanabilir hale getirilmesine yönelik ilk

çalışmalar sanayi devriminden sonra şehirlerde ortaya çıkan olumsuz koşullara karşılık İngiltere’de çıkarılan sağlık yasaları ile başlamıştır. Sanayi devrimi sonrası yaşanan toplumsal dönüşümün sağlıklı bir çevre oluşturabilmesi için, sanayileşme devam ederken aynı zamanda kentsel yaşam kalitesinin de artırılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Ancak bildiğimiz anlamda kentsel yaşam kalitesi, ilk olarak 1960’larda Sosyal Göstergeler Hareketi kapsamında ortaya çıkmıştır.

Ekonomik ve sosyal iyilik ile bireysel ve toplumsal iyilik arasındaki ilişkilere dair varsayımların sorgulanması hedeflemiştir. Dünya ekonomisinde bolluğun yaşandığı 1960’larda özellikle gelişmiş ülkelerde, en başta ABD’de üretim artışlarına rağmen sosyal sorunların çözülemediği gözlemlenmiştir (Atik, Taçoral ve Altunkasa, 2014: 22). Bunun sonucu olarak da hedef değiştirilerek “Daha fazla” (nicelik=üretim miktarı artışı) yerine “daha kaliteli” (nitelik=yaşam kalitesi) hedeflenmesine yönelik arayışlar başlamıştır. Ancak hedefin soyut ve niteliksel olması soyut bir hedefe ne uzaklıkta olunduğunun, uygulanan politikalarla nereye varıldığının ve hedefe ne kadar yaklaşıldığının ölçümü sosyal göstergelerle sağlanmaya çalışılmıştır. Kentsel çevrenin yaşam kalitesine etkisi üzerine ilk kez çalışanlardan Harvey Perloff 1969 yılında bir kentsel yerleşme etrafında toplanmış kişilerin yaşam kalitesinin doğal ve insan yapımı çevrenin karşılıklı etkileşimiyle belirlendiğini belirtmiştir (Tekeli vd. 2010: 17). Bu anlamda yaşam kalitesi, hem doğal hem de yapılı çevre özellikleriyle ilgili olup sürdürülebilirlik arayışına odaklanan kaliteden farklı olarak, doğal kaynakların korunması, iklim, ekoloji vb. gibi değişmez öğelerle değil, kentsel donanım ve konfor öğelerini de barındırmaktadır (Şeker, 2011: 23).

Yaşam kalitesi kavramı için diğer önemli bir husus ise katılımcılıktır. Yaşam kalitesi bireyselci yaklaşım yerine işbirliği ve katılıma dayalı bir planlama yaklaşımı ile hayata geçirilebilir (Ersoy, 2016: 297). Kentin güzelleştirilmesi ya da sağlıklılaştırılmasına yönelik vatandaşların bireysel çabaları ya da yönetimlerin yukarıdan-aşağıya uygulamaları genellikle sonuçsuz kalmaktadır. Kentler insanlar arasındaki mesafenin kısaldığı ve bireyler arasındaki ilişkilerin yüksek olduğu mekânlardır. Bu mekânlarda kalitenin artırılması fiziki mekânların tek tek iyileştirilmesi ile değil bireyler arasındaki ve bireyler ile doğal çevre etkileşimin kalitesinin artırılması ile mümkün olabilecektir. Katılım bu süreçte taleplerin anlaşılması ve etkileşimin kolaylaştırılmasını sağlamaktadır.

Katılım, ayrıca, insanların yaşadıkları çevrenin farkında olması ve onu güzelleştirmek için kendini sorumlu hissetmesini sağlar. Daha yüksek bir

yaşam kalitesi için kent sakinlerinin kent gündemini takip edebilmesi, planlama süreçlerinden haberdar olması, kentsel hak ve imkânlarını içselleştirmesi gerekir (Cansever, 2015: 147). Böyle bir katılımcılık süreci sadece karar verme süreçlerine dâhil olma ile sınırlanabilecek bir süreç olmayıp sahiplenmeyi ve aidiyeti de geliştireceği aşîkârdır.

Habitat II Konferansından sonra daha sık olmakla birlikte kentsel yaşam kalitesi kavramı ülkemizde de kullanılmaya başlanmıştır. Geray, kentsel yaşam kalitesi için iki farklı tanım ortaya koymuştur. Dar anlamıyla kentsel yaşam kalitesi; toplumsal, ekonomik ve mekânsal öğeler bakımından kent olarak tanımlanan yerlerde, kentsel altyapı, iletişim, konut ve diğer kentsel imkânların önceden belirlenen eşik değerlerin üzerinde olmasıdır. Geniş anlamıyla bu kavram; kente özgü çağdaş toplumsal gereksinimlerin karşılanma düzeyi olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla, yaşam kalitesi düzeyinin yüksek olduğu kentler, bireyleri yalnızca barındıran değil, toplumsal, ekonomik, kültürel gereksinimlerini de karşılayan ve yönetime katılım olanaklarını sunan yerlerdir (Geray, 1998: 327).

Kentsel yaşam kalitesi kavramının içeriğinin tanımlanması tartışmaları bu kavramın nasıl ve hangi göstergelerle ölçüleceği tartışmasını da beraberinde getirmiştir. Yaşam kalitesi kavramının tanımı üzerinde bir konsensüs olmaması, bu kavramın ele alındığı disiplinlere göre gösterge setlerinin de farklılaşmasına yol açmaktadır. Bu anlamda yaşam kalitesinin ölçümüne nesnel/objektif ve öznel/sübjektif olmak üzere iki farklı yönden yaklaşıldığı görülmekte olup İskandinav ve Amerikan yaklaşımları neredeyse birbirlerine zıt konumdadırlar. İskandinav yaklaşımı objektif yaşam koşullarına, edinilmiş kaynaklara odaklanırken Amerikan yaklaşımı koşullar ve süreçlerin nihayetinde erişilen durumun, ilgili birey tarafından değerlendirilmesini esas almaktadır (Akder, 2004: 47).

Nesnel göstergeler kentin sunduğu hizmet ve olanaklara orada yaşayan bireylerin eşit ve dengeli bir şekilde erişebilmesini değerlendirmektedir. Diğer bir ifadeyle, nesnel göstergeler kentin tüm bireylere sağladığı toplam kalite düzeyini ölçmeye çalışmaktadır. Diğer yandan, öznel göstergeler tek tek kentli bireylerin kentsel hizmetlerden duydukları memnuniyet ve tatmin düzeylerini incelemektedir (Campbell vd., 1976: 3). Bu iki farklı gösterge türü kentsel yaşam kalitesi düzeyinin hem toplumsal hem de bireysel açıdan ölçülmesine imkân tanımakta ve birbirlerini tamamlamaktadır. Nesnel göstergeler ile yapılan analizler il ve ülke genelinde karşılaştırmalı ölçümlerin yapılabilmesini sağlamaktadır. Öznel

göstergeler ile yapılan ölçümler ise belirli bir yerleşmede daha detaylı analizlerin yapılmasına imkân tanımaktadır. Ülkemizde öznel göstergelere yönelik önemli sayıda çalışmalar bulunmaktadır. Bunların bir kısmı uluslararası iyi örneklerin yer aldığı yayınlarda kendine yer bulmuştur. Nesnel göstergeler ile yapılan çalışmalar ise mevcut veri altyapımıza bağlı olarak oldukça sınırlı kalmıştır.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında bu çalışma; ortam merkezli yaklaşım çerçevesinde kentsel yaşam kalitesinin ölçümünde kullanılacak göstergelerin tespitine ülkemiz perspektifinde katkı sağlamayı amaçlamaktadır. Bunu yaparken de nesnel yaklaşım yani nesnel göstergelerin seçilmesi esas alınmıştır.

2. TÜRKİYE’DEKİ UYGULAMALAR

Yaşam kalitesinin ölçülmesi hususu ülkemiz gündemine yeni yeni giren bir konudur. Hâlihazırda ülkemizde, şehirlerin yaşanabilirlik düzeyini ölçebilecek ve politika belirleme sürecine girdi oluşturacak bir gösterge seti bulunmamaktadır. Aslında yaşam kalitesine ilişkin göstergelerin belirlenmesi amacıyla daha önce çeşitli çalışmalar farklı amaçlarla da olsa yapılmıştır. Burada bu çalışmalar arasında önemli görülenler ile mevzuatta yer alan standartlara ilişkin açıklamalara yer verilecektir.

2.1. Yaşam Kalitesi Göstergeleri

Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA) tarafından çevre konusundaki veri açıklarını ortaya çıkarma amacıyla “Yaşam Kalitesi Göstergeleri” çalışması hazırlanmıştır (Tekeli vd., 2010). Çalışmada, yaşam kalitesi kavramının farklı disiplinlerde farklı şekilde ele alındığından hareketle farklı disiplinlerdeki yaklaşımları kullanarak genel bir yaşam kalitesi kavramı çizilmiştir. Yaşam kalitesi kavramı; kuramsal, insan hakları, çevre merkezli, sağlık merkezli ve kent merkezli yaklaşımlar kullanılarak çevrelenmeye çalışılmıştır. Birey ve komünite düzeylerinde ele alınan nesnel ve öznel göstergeler toplam dört farklı grupta toplanmıştır. Komünite düzeyindeki 67 nesnel gösterge detaylı olarak incelenmiştir. Ancak, çalışmanın son kısmında değinilen veri açığı sorunu nedeniyle gösterge seti itibarıyla veriler toplanarak karşılaştırmalı bir analiz yapılamamıştır. Dolayısıyla bu çalışmada yaşam kalitesi kavramı kapsamlı bir şekilde ele alınmış, bunun ölçülmesi için bir gösterge seti ve veri toplama sistemi önerisi geliştirilmiş ama bu çalışmada ortaya konulan verilerin büyük bir bölümü ülkemizde toplanamadığı için çalışma uygulamaya konulamamıştır.

2.2. Kent Araştırması

TÜİK Kent Araştırması çalışması; Avrupa Birliği (AB) tarafından yapılan ve bizim de frekans analizinde yer verdiğimiz “Kent Araştırması (Urban Audit)” çalışmasının Türkiye için üretilmesinden oluşmaktadır (TÜİK, 2016). Kent Araştırması, üye ve aday ülkelerdeki seçilmiş kentsel alanlar hakkında güvenilir ve karşılaştırılabilir bilgi sağlamak için Bölgesel Politika Genel Müdürlüğü ve AB İstatistik Ofisinin (Eurostat) ortak bir çabasıdır. 21 üye ülkede 321 kente ek olarak İsviçre, Norveç, Hırvatistan ve Türkiye’den 46 kent, Kent Araştırmasında yer almıştır.

Türkiye bu çalışmaya AB İstatistik Ofisinin belirlediği kriterlere göre seçilen 26 il ile dâhil olmuştur. Hâlihazırda sadece 2004 yılı için 26 il merkezinden tanımlanan alan birimlerine göre belirlenmiş değişkenler için elde edilen veriler TÜİK tarafından sunulmaktadır. Eurostat tarafından kent merkezi için belirlenen 336 adet değişkenden 153’ü, geniş kent alanları için belirlenen 175 değişkenden, 80’i ve alt kent alanları için belirlenen 31 adet değişkenden 16’sı seçilmiştir. Bu veriler seçilen 26 il için toplanmış ve demografi, sosyal durum, ekonomik durum, toplumsal duyarlılık, eğitim ve öğretim, çevre, ulaştırma ile kültür ve eğlence başlıkları ile kullanıma açılmıştır.

2.3. İllerde Yaşam Endeksi

İllerde Yaşam Endeksi TÜİK tarafından ilk defa 2015 yılında yayımlanmıştır. Çalışmanın amacı bireylerin ve hane halklarının yaşamının nesnel ve öznel göstergelerle ölçülmesi ve il bazında karşılaştırmalı bir endeks üretilmesidir (TÜİK, 2017). Bu endeksin geliştirilerek illerin yaşanabilirliğinin düzenli bir şekilde izlenmesine hizmet etmesi beklenmektedir. Çalışmada 11 başlık (konut, çalışma hayatı, gelir ve servet, sağlık, eğitim, çevre, güvenlik, sivil katılım, altyapı hizmetlerine erişim, sosyal yaşam ve yaşam memnuniyeti) altında toplam 41 gösterge kullanılmıştır. Çalışma, başlık bazında üretilen alt endeksler itibarıyla en iyi ve en kötü illerin açıklanması sebebiyle yerel eleştirilere maruz kalmıştır. Bunun temel nedeni çalışmanın amacı ve kapsamı belirlenirken yapılan teorik kabuller ile gösterge seçim aşamasının ilişkilendirilmemesi olmuştur.

Yukarıda belirtildiği gibi yaşam kalitesi ve yaşam memnuniyeti gibi kavramların ölçülmesine yönelik felsefi ve teorik bir altyapı ve buna bağlı bir literatür oluşmuştur. Yaşam kalitesi kavramına farklı yaklaşımlardan birinin tercih edilmesi durumunda bu yaklaşım çerçevesinde ölçüm yapabilecek göstergelerin

de üretilmesi gerekmektedir. Bu çalışmada OECD’nin “how is life?” yaklaşımı benimsenmiş olmakla birlikte bu yaklaşımı ölçebilecek göstergeler yerine hâlihazırda il bazında üretilen göstergeler arasında bir seçim yapılmıştır. Bu durum özellikle bazı alt başlıklarda sonuçların sahadaki durumdan farklılaşmasına neden olmuştur.

2.4. Yaşam Kalitesi Araştırması

CNBC-e Business Dergisi 2008-2011 yılları arasında her yıl Türkiye’de 81 ilin yaşam kalitesini araştırmış ve yaşanabilirlik düzeylerine göre sıralamıştır. İlk 2008 yılında 28 kriter kullanılarak yapılan çalışmanın sonucusu 2011 yılında 37 kriter kullanılarak yapılmıştır (Mavi, 2011). Ekonomi, eğitim, sağlık, güvenlik, kent hayatı ve kültür-sanat olmak üzere altı ana başlıkta toplanan veriler için farklı ağırlıklar kullanılmıştır. Çalışmada kullanılan verilerin, veri kaynaklarının ve yöntemin yıllar itibarıyla değişmesi aynı ilin sıralamada yıllık değişimlerle açıklanamayacak şekilde yukarı ya da aşağı yönlü yer değişiklikleri yaşamasına yol açmış ve çalışmaya yönelik eleştirileri artırmıştır. Seçilen verilerin yaşam kalitesini temsil etme düzeyi, verilerin güvenilirliği ile ana ve alt kriterlerin ağırlıkları konusundaki belirsizlikler nedeniyle çalışmaya akademik eleştiriler yöneltmiştir (Işığışık, 2014). Ayrıca, çalışma kapsamında kendine üst sıralarda yer bulamayan iller de çalışmanın eksikliklerini öne çıkarmıştır. Çalışmaya ekonomik bakış açısının hâkim olması ve çalışmanın bilimsel açıdan yetersiz bulunmasına rağmen, çalışma ülkemizdeki nesnel göstergeler kullanılarak yapılan en kapsamlı çalışmadır.

2.5. Kentsel Göstergeler Kılavuzu

Yerleşmelerin mekânsal durumu, doğal, kültürel, beşeri potansiyelleri, doğal ve yapay eşikleri, sürdürülebilir gelişme, yaşam kalitesinin artırılması, kentsel hizmetlerden yararlanma, riskler ve yatırım ortamı konularında karşılaştırılabilir nitelikte ve uluslararası standartta yerleşmelerin profilini ve performansını ortaya koyacak bir gösterge listesinin belirlenmesi ve veri tabanının oluşturulması amacıyla Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından 2006 yılında bir proje başlatılmıştır. Projenin ilk aşamasında “Kentsel Göstergeler Kılavuzu” hazırlanmıştır (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2008).

Kılavuzda dünyada ve Türkiye’deki gösterge listeleri detaylı bir şekilde incelenmiş ve 7 temel alanda 156 göstergeden oluşan bir liste önerisi hazırlanmıştır. Göstergelerin farklı ölçek ve nitelikteki yerleşmelerde sınanması

için Samsun, Denizli ve Osmaniye illeri pilot olarak seçilmiştir. Göstergelerin hangilerinin Türkiye’de toplanabildiğine ya da toplanamadığına, hangilerinin öncelikli olduğu, hangilerinin büyükşehirlerde, hangilerinin orta ölçekli yerlerde toplanabildiğine ilişkin tablolar oluşturulmuştur. İkinci aşamada ise veri toplama ve analiz aşamasına geçilmesi ve buna bağlı olarak bir veri tabanının oluşturulması kararlaştırılmış ancak bu aşamaya ilişkin kaydedilen ilerlemeler ve elde edilen sonuçlar kamuoyu ile paylaşılmamıştır.

2.6. Temel Hizmetlerde Kapasite Geliştirilmesi Projesi

İçişleri Bakanlığı ile UNICEF tarafından yürütülen Proje kapsamında eğitim, sağlık, sosyal hizmetler ve altyapı alanlarında tespit edilen öncelikli yaşam kalitesi göstergeleri aracılığıyla ülke genelinde, iller ve bölgeler arasındaki temel hizmetlere erişimdeki farklılıkları gözlemleyecek veri izleme ve değerlendirme sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir. Projenin ilk aşamasında il düzeyinde yaşam kalitesini tespit etmek üzere yaklaşık 100 gösterge belirlenmiş, yapılan değerlendirmeler sonucunda gösterge sayısı 25’e kadar indirilmiştir. 2003- 2006 dönemine ilişkin 25 öncelikli yaşam kalitesi göstergeleri toplanarak veri analizleri yapılmış fakat kamuoyu ile bilgi paylaşma aşamasına geçilmemiştir (İçişleri Bakanlığı, 2017).

2.7. Sosyo-Ekonomik Haritalama

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen “Stratejik Yerel Yönetişim” isimli AB projesi kapsamında üretilen çıktılardan birisi de “Sosyo-Ekonomik Haritalama” kitabıdır. Bu kitap kentin sosyo-ekonomik durumunun hangi veri ve göstergelerle tespit edilebileceğine ve bu verilerin nasıl toplanabileceğine ilişkin örneklerin yanı sıra herkesin kolaylıkla kullanabileceği haritalama yazılımları aracılığıyla verilerin nasıl görselleştirilebileceği hakkında bilgiler sunmaktadır. Her ne kadar projenin esas amacı gösterge setlerinin sunumu için kullanılabilecek görsel teknik ve araçların tanıtımı olsa da bu çalışma kapsamında da bir gösterge seti önerisi geliştirilmiştir. Bu çerçevede; demografi; eğitim; sağlık; istihdam, gelir ve sosyal güvenlik; toplumsal cinsiyet eşitliği; sosyal hizmet, sosyal yardım ve sosyal içerme; konut ve altyapı; iyi yönetim; afet yönetimi ve afet bölgelerinin yeniden inşası başlıkları itibarıyla toplam 110 göstergeyi içeren bir liste kitapta sunulmuştur (Şener, Koyuncu, Köroğlu ve Gültaşlı, 2014).

2.8. Mevzuattaki Standartlar

Ülkemizde kentsel yaşam standartlarına ilişkin standartlar mevzuatta doğrudan tanımlanmamıştır. Kentsel standartlar daha önce “Plan Yapımına Ait

Esaslara Dair Yönetmelik” ile belirlenirken yakın zamanda bu işlev “Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği” ile yerine getirilmeye başlanmıştır. Yönetmelik’te “kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarında bu Yönetmeliğin Ek-2 Tablosunda belirtilen asgari standartlara ve alan büyüklüklerine uyulur” ifadesine yer verilmiştir. Bu tabloda ise eğitim tesisleri alanı, sosyal açık ve yeşil alanlar, sağlık tesisleri alanı, sosyal ve kültürel tesisler alanı, ibadet yeri ve teknik altyapı başlıkları itibarıyla kişi başına düşen asgari kullanımlar belirlenmiştir. Bu standartlardan en önemlisi ve kentsel yaşam kalitesinin ölçümü bakımından en kullanışlı olanı kişi başına düşen sosyal açık ve yeşil alan büyüklüğüdür.

Ülkemizde plan izleme, değerlendirme ve denetim mekanizmalarının olmaması nedeniyle bu göstergenin de takibi yapılamamaktadır. Ancak coğrafi bilgi sistemleri tekniklerinin kullanılarak çeşitli illerde yapılan çalışmalar, Yönetmelik ile 15 m² ayrılması gereken sosyal açık ve yeşil alanlar için ortalama 2-3 m²’nin ayrıldığını göstermektedir (Bilgili, 2013; Osmanlı ve Akdemir, 2011; Yenice, 2012). Bunun ötesinde il ya da belediye bazında erişilen bu düşük değerler bazı mahalleler bazında 1 m²’nin altında kalmaktadır. Dolayısıyla, ülkemizde kentsel yaşam kalitesini ölçen nesnel göstergelere mevzuatta yeterince yer verilmediği gibi, kendine yer bulan göstergeler ise hiç ölçülememektedir.

Türkiye tecrübesi genel olarak değerlendirildiğinde dört temel sonuca ulaşmak mümkündür. Birincisi, ülkemizde nesnel göstergeler ile kentsel yaşam kalitesinin ölçülmesine yönelik bir ihtiyaç vardır. Bu ihtiyaç farklı kurumların, özellikle uluslararası kuruluşlar ile yürüttüğü projelerde dile getirilmiş ve bu yönde birçok çalışma başlatılmıştır.

İkincisi, ülkemizdeki mevcut veri altyapısı kentsel yaşam kalitesinin ölçülmesi için yeterli değildir. Gerek ulusal düzeyde TÜİK tarafından tutulan veriler gerekse yerel yönetimlerin mevcut veri altyapısı kişi başına düşen yeşil alan gibi temel bazı göstergelere ilişkin verileri dahi kapsamamaktadır. İl bazında veri eksikliğinin yanında yerleşme birimleri bazında veriler neredeyse hiç toplanamamaktadır. Bu nedenle, gösterge listelerinin oluşturulmasına yönelik birçok proje veya çalışma ideal listedeki verileri toplayamayacağı için bir sonraki aşama olan karşılaştırma veya endeks üretimi aşamasına geçememiştir.

Üçüncüsü, ilk iki maddede ortaya konulan tespitlere bağlı olarak ülkemizde kentsel yaşam kalitesinin ölçümüne yönelik çalışmalarda gösterge setinin belirlenmesi aşaması sürekli olarak tekrar edilmektedir. Resmi istatistiklerde

çekirdek göstergeler dahi toplanamadığı için tüm çalışmalar gösterge listesi oluşturma aşamasında tıkanmaktadır.

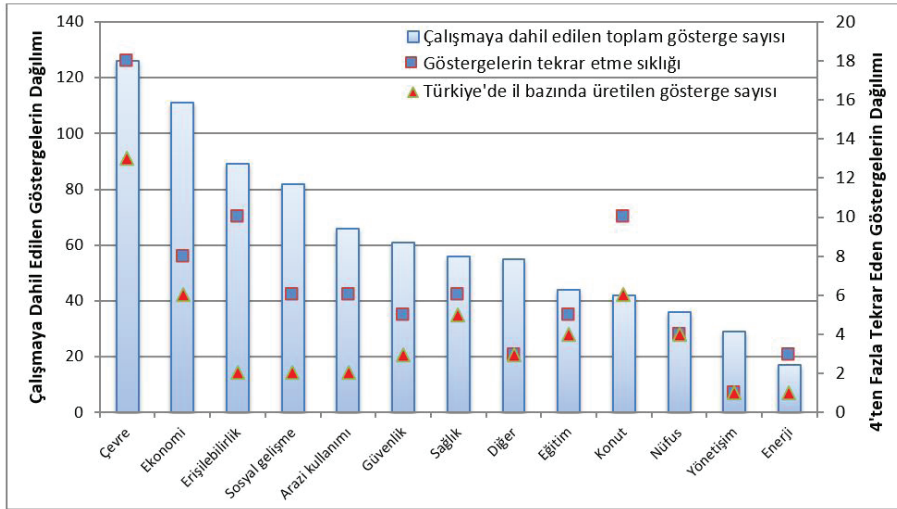
Dördüncüsü, çalışmalardan bazılarında önceliklendirme yapılmadan gösterge sayısının fazla olması ya bu çalışmaların başlamadan bitmesine ya da bir seferlik toplansa da devamının getirilememesine neden olmaktadır.

3. YÖNTEM VE KULLANILAN VERİ

Bu çalışma kapsamında, kentsel yaşam kalitesini nesnel göstergeler kullanarak ölçmeye çalışan toplam 30 gösterge çalışması incelenmiştir. Çalışma kapsamında sadece İngilizce ve Türkçe kaynaklar taranmıştır, bu nedenle çalışmada ABD, İngiltere ve uluslararası kuruluş örneklerine ağırlık verilmiştir. Bu durum, aynı sosyal, ekonomik ve mekânsal yapıya sahip örneklerin daha fazla temsil edilmesi sorununu ortaya çıkarmıştır. Ayrıca, uluslararası kuruluşların yaptığı çalışmalar ile öncü nitelikteki ulusal çalışmaların diğerlerini etkilemesi ve göstergelerin tekrar etme sıklığını artırması çalışmanın diğer bir kısıtıdır.

Örnek çalışmaların coğrafi dağılımı incelendiğinde uluslararası kuruluşlardan 8, ABD’den 6, AB ve Kanada’dan 3’er, İngiltere ve Türkiye’den 2’şer ve Asya geneli ve Japonya, Çin, Malezya, Portekiz ve Yeni Zelanda ülke örneklerine ait birer çalışma kullanılmıştır. Örnek uygulamalarda kullanılan gösterge sayısı 14 ila 106 arasında değişmekte olup, bunlar arasından toplam 814 gösterge incelemeye tabi tutulmuştur.

Çalışmaları yürüten kurum ve kuruluşlar incelendiğinde ise üniversitelerden sivil toplum örgütlerine, kalkınma ajanslarından kentsel araştırma enstitülerine kadar birçok organizasyonun yaşam kalitesinin ölçülmesine yönelik çalışma yaptığı görülmektedir. Ülkemizde daha çok merkezi düzeyde resmi istatistik ya da genel çalışmalar ile ölçüm yapılmasına yönelik bir eğilim varken dünya örnekleri bize bu konuda yeterli tecrübe oluşturulması, gösterge setinin belirlenmesi ve veri altyapısının geliştirilmesi için hem yerel hem de ulusal düzeyde birlikte ve ayrı ayrı çalışmaların yürütülmesinin önemini göstermektedir. Örneğin Kanada’da ulusal düzeyde özel sektör, kamu kurumları ve kalkınma ajanslarının yürüttüğü ölçümler varken aynı zamanda yerel düzeyde de birçok yerel yönetimin kendi ihtiyaçları doğrultusunda bu tür ölçümleri yaptığını görmekteyiz.

Şekil 1: Alt Başlıklar İtibarıyla Göstergelerin Dağılımı

Bu çalışmada araştırma yöntemi olarak iki farklı teknikten yararlanılmıştır. İlk olarak frekans analizi tekniği kullanılmıştır. Bu teknik kentsel yaşam kalitesini ölçmek için farklı çalışmalarda kullanılan göstergelerin tekrar etme sıklığını gösterdiği için tercih edilmiştir.

Çalışma kapsamında öncelikle incelenen örneklerdeki ilgili nesnel göstergeler ham halleri ile bir çalışma sayfasına aktarılmıştır. Aynı ifadenin farklı şekilde çevirisinden kaynaklanabilecek sorunlar nedeniyle çalışmanın tüm aşamaları İngilizce göstergeler üzerinden yürütülmüş olup, sadece kullanılan iki Türkçe çalışma için çeviri yapılmıştır. Bu aşamada göstergeler 13 başlık altında gruplandırılmıştır. İkinci aşamada birebir aynı ifadeye sahip olan göstergeler eşleştirilmiştir. Ardından, ifade bakımından farklılaşan ancak anlam bakımından uyuyan göstergeler eşleştirilmiştir. Son aşamada ise göstergelerin tekrar etme sıklıkları tespit edilmiştir.

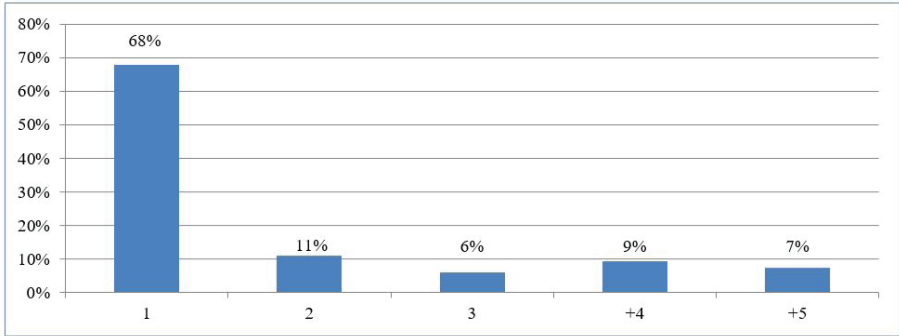
Alt başlıklar itibarıyla gösterge sayılarının dağılımı incelendiğinde çevre, ekonomi, erişilebilirlik ve sosyal gelişme başlıklarının öne çıktığı görülmektedir. Bu sonuçlar bize kentsel yaşam kalitesinin ölçümünde sürdürülebilirlik bakış açısının hâkim olduğunu göstermektedir. Çok tekrar eden göstergelerin alt başlıklar itibarıyla dağılımı incelendiğinde çevre, erişilebilirlik ve konut başlıkları öne çıkmaktadır. Her iki dağılım birlikte değerlendirildiğinde ise konut, çevre ve enerji başlıkları altındaki göstergelerde daha fazla konsensüs sağlanabildiği; yönetim,

ekonomi ve sosyal gelişme başlıklarında ise daha çeşitli göstergeler kullanıldığı görülmektedir (Şekil 1).

Sürdürülebilir kalkınmanın üç temel boyutu olan sosyal, çevresel ve ekonomik unsurlar gösterge sayılarında da karşımıza çıkmaktadır. Bu sonuçlar doğrultusunda çalışma kapsamında sık tekrar ettiği tespit edilen göstergeler (4 ve daha fazla) sürdürülebilir kalkınmanın temel unsurları itibarıyla yeniden gruplanmış ve göstergelerin bu unsurlar itibarıyla dağılımı ayrıca değerlendirilmiştir.

Kullanılan ikinci teknik boşluk analizidir. Boşluk analizi basit bir yöntem olmasına rağmen literatürde en çok kullanılan yöntemlerden biridir. Bu yöntem, hedef durum ile mevcut durumun karşılaştırılması neticesinde hem kat edilmesi gereken yolu hem de ilerlemeler neticesinde elde edilen performansı ölçmek için kullanılır. Bu çalışmada ise frekans analizi neticesinde belirlenen çekirdek, öz ve inceleme grubu göstergelerinin ülkemizde üretilme durumu incelenerek kentsel yaşam kalitesinin ölçümünde ülkemizdeki eksiklikler/boşluk ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu analiz yapılırken söz konusu göstergelerin il ve kent düzeylerinde önceden belirlenmiş bir tanım çerçevesinde sistematik ve düzenli olarak üretilme durumu esas alınmıştır.

Şekil 2: Tekrar Etme Sıklığına Göre Gösterge Sayıları

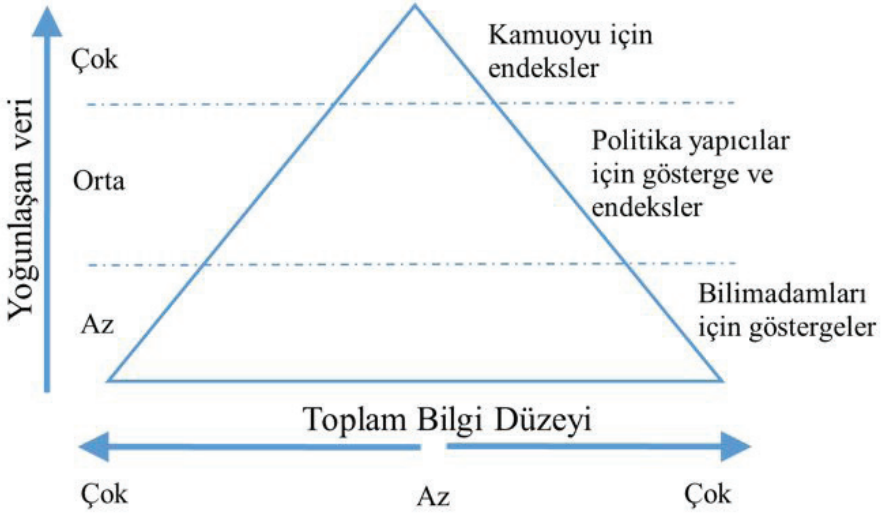


4. ANALİZ SONUÇLARI

Frekans analizi sonuçları, beklenildiği gibi, göstergelerin önemli bir bölümünün az sayıda tekrar ettiğini göstermektedir. Bu durum, kentsel yaşam kalitesine yönelik göstergeler üzerinde henüz uluslararası bir mutabakatın olmadığı görüşümüzü doğrulamaktadır. Her ne kadar, çoğunlukla aynı değer ve şehirleşme yapısına sahip batı ülkelerinden örnekler kullanılmış olsa da göstergelerin yüzde 68’i sadece 1 kere ve yaklaşık yüzde 85’i üç kere ya da daha az tekrar etmektedir (Şekil 2). Bu durum yaşam kalitesinin sınırları tam çizilmemiş esnek bir kavram olması ve ülkelerin ve toplumların kendi ihtiyaçları çerçevesinde bu kavramı yorumlamasından kaynaklanmaktadır.

Diğer yandan, frekans analizi sonucunda istenilen yığınlaşmalar da sağlanmıştır. Bu sonuç, uluslararası çalışmalarda temel bazı göstergelerin sıklıkla kullanıldığını ve bu çalışmaların arasında yönlendirme ve etkileşim bulunabileceğini göstermektedir.

Frekans analizi sonucuna göre hangi sıklıkta tekrar eden göstergelerin detaylı olarak inceleceğine karar verebilmek için bir eşik değer tercih edilmelidir. Bu tür bir tercih yürütülen çalışmanın amacına göre farklılaşmaktadır. İncelediğimiz örneklerde de olduğu gibi, genellikle kamuoyu için yapılan endeks çalışmalarında az sayıda, basit ve toplulaştırılmış bir gösterge seti kullanılırken, bilim adamları yaptıkları çalışmalarda teorik çerçeve ile uyumu koruyabilmek adına basitleştirme ve toplulaştırma işlemlerini asgari düzeyde kullanmaktadır. İki yaklaşım arasındaki tezat aşağıdaki şekilde görülmektedir (Şekil 3). Çalışmaların kullanıcı kitlesi genişledikçe veri yoğunluğu artmakta ancak toplam bilgi düzeyi bir miktar azalmaktadır.

Şekil 3: Gösterge Sayısına Göre Çalışma Türleri ve Gösterge Grupları

Kaynak: Shields vd., 2002: 157.

Bu çalışma için söz konusu kritik eşik belirlenirken tüm alt başlıkların azami düzeyde temsil edilmesi ve gösterge sayısının da yönetilebilir düzeyde tutulabilmesine dikkat edilmiştir. Dokuz kez tekrar eden göstergeler tercih edildiğinde, gösterge sayısı 28 olurken alt başlıkların hepsi için bir temsilci bulunma koşulu sağlanamamaktadır. Üç kez tekrar eden göstergeler tercih edildiğinde, her ne kadar alt başlıkların temsiliyet sorunu asgari düzeyde olmuş olsa da incelenmesi gereken toplam gösterge sayısı 143'e yükselmektedir. Beş kez tekrar eden gösterge tercih edildiğinde ise incelenmesi gereken gösterge sayısı 20 azalacak ancak bunlar arasında özellikle çevre, ekonomi ve erişilebilirlik alt başlıklarında önemli göstergeler listede bulunamayacaktır. Bu nedenle, dört ve daha fazla tekrar eden göstergelerin detaylı olarak analiz edilmesi kararlaştırılmıştır. Bu çerçevede incelenen 85 göstergenin alt başlık itibarıyla dağılımı ve sıklık bilgileri Ek'te verilmiştir. Listede 18 çevre, 10 erişilebilirlik ve 10 konut ile 8 ekonomi göstergesi bulunmaktadır.

Detaylı incelemeye tabi tutulacak gösterge listesi belirlendikten sonra göstergelerdeki yığınlaşmalar çekirdek grup, öz grup ve inceleme grubu olmak üzere üç grupta toplanmıştır. İncelenen 30 çalışmanın en az yarısında tekrar eden dokuz gösterge çekirdek gruba dâhil edilmiştir. Ekonomi, çevre, yönetim, sağlık, güvenlik, sosyal kalkınma ve erişilebilirlik başlıklarını temsil eden bu göstergeler yaşam kalitesinin ölçülmesine ilişkin en temel veri ihtiyacını ortaya koymaktadır (Tablo 1).

Tablo 1: En Çok Tekrar Eden 9 Gösterge ve Tekrar Sayıları

Gösterge	Tekrar sayısı	Gösterge	Tekrar sayısı
İşsizlik oranı (Ekonomi)	23	Bin kişiye düşen kayıtlı suç oranı (Güvenlik)	19
Hava kalitesi: Toplam partikül miktarı (Çevre)	20	Yoksulluk sınırının altında yaşayan nüfus oranı (Sosyal gelişme)	17
İçilebilir suya erişebilen nüfus oranı (Çevre)	20	Ortalama su tüketimi (Diğer)	16
Seçmen katılım oranı (Demokrasi)	20	Türel dağılım: Her bir ulaşım tipinin toplam ulaşım seferi içindeki payı (Erişilebilirlik)	15
Bebek/çocuk ölüm oranı (Sağlık)	19		

Çalışmaların dörtte birinden fazlasında tekrar eden 42 gösterge öz grup olarak isimlendirilmiştir. Bu gruptaki göstergeler, çalışmanın başında tespit edilen 13 alt başlığın tamamı için en az bir temsilci içerecek şekilde sınırlandırılmıştır. Çevre (9) ve konut (6) bu grupta en çok temsil edilen başlıklar olmuştur.

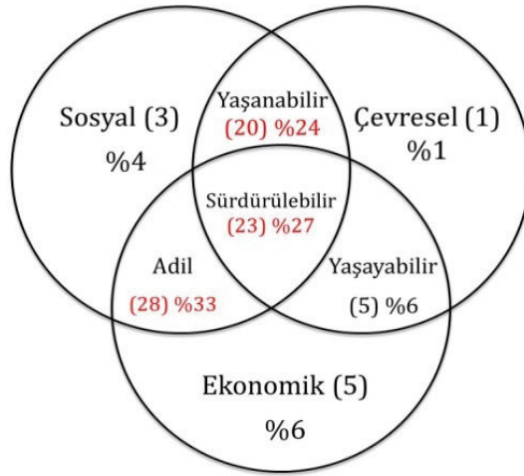
Göstergelerin böyle bir gruplamaya tabi tutulmasının temel nedeni Şekil 3’te gösterildiği gibi farklı kullanıcı türlerine göre farklı sayıdaki göstergelerin tespit edilebilmesidir. Çekirdek gruptaki göstergeler bu konuda yürütülebilecek üst ölçekli bir endeks çalışması için kullanılabilecek temel göstergelerdir. Öz grup ise tüm alt kategorileri temsil ettiği için kentsel yaşam kalitesinin tüm boyutlarını yansıtmak isteyen çalışmalarda kullanılabilir niteliktedir. İnceleme grubu ise başta bilimsel çalışmalar olmak üzere daha kapsamlı ve derinlemesine analizlere yöneliktir.

Tablo 2: Gruplar ve Başlıklar İtibarıyla Gösterge Sayıları

Başlık	İnceleme grubu	Öz grup	Çekirdek grup
Arazi Kullanımı	6	4	0
Çevre	18	9	2
Demografi	4	1	0
Diğer	3	1	1
Eğitim	5	4	0
Ekonomi	8	2	1
Enerji	3	2	0
Erişilebilirlik	10	3	1
Güvenlik	5	3	1
Konut	10	6	0
Sağlık	6	4	1
Sosyal Gelişme	6	2	1
Demokrasi	1	1	1
Toplam	85	42	9

Tanguay, Rajaonson, Lefebvre ve Lanoie (2009), kentsel yaşam kalitesi göstergeleri için yaptıkları çalışmada göstergelerin sürdürülebilir kalkınmanın boyutları itibarıyla da gruplanabileceğini belirtmiştir. Bunu yaparken sürdürülebilir kalkınmanın sosyal, ekonomik ve çevresel boyutları ile bunlar arasındaki ilişkilerin oluşturduğu çakışmalardan oluşan yaşanabilir (sosyal ve çevresel etkileşim), yaşayabilir (çevresel ve ekonomik etkileşim), adil (sosyal ve ekonomik etkileşim) ve sürdürülebilir (sosyal, ekonomik ve çevresel etkileşim) boyutlarını ele almışlardır. Bu çalışma kapsamında incelenen tüm göstergeler ile en çok tekrar ettiği tespit edilen göstergeler arasında sürdürülebilirlik vurgusunun bulunması sonucunda aynı yaklaşım bu çalışmada da kullanılmıştır.

Şekil 4: Göstergelerin Sürdürülebilirliğin Boyutları İtibarıyla Dağılımı



Kaynak: Tanguay ve diğerlerinden (2009) yararlanılarak geliştirilmiştir.

Buna göre sık tekrar eden göstergelerin üçte biri sürdürülebilir kalkınmanın adil dağılımına odaklanmıştır. Yaşanabilir ve sürdürülebilir kentlere vurgu yapan göstergeler sırasıyla yüzde 24 ve yüzde 27 oranlarında kendine yer bulmuştur (Şekil 4). Sadece sosyal, çevresel ve ekonomik boyutları ölçen göstergeler ile çevresel ve ekonomik boyutları birlikte ölçen göstergeler ise toplam içinde oldukça düşük oranda temsil edilmektedir. Burada dikkat çekilmesi gereken bir husus da Tanguay ve diğerlerinin (2009) bulduğu sonuçlar ile bu çalışmada ortaya çıkan sonuçların birbirine çok yakın olmasıdır. Söz konusu çalışmada adil dağılım ile ilgili göstergeler yüzde 30 ve sürdürülebilir kentsel çevre ile ilgili göstergeler ise yüzde 22 ile temsil edilmiştir. Dolayısıyla, gösterge setleri üzerinden yapılan analizler, kaynak olarak kullandıkları çalışmalar farklı olsa bile, tüm gösterge setleri için ortak bazı karakterlerin olduğunu ortaya koymaktadır.

Her ne kadar son dönemde küresel ekonomik krizler, küresel ısınma ve artan doğal afetler nedeniyle sürdürülebilir kent kavramı literatürdeki yerini dayanıklı şehir ("resilient city") kavramına bıraksa da kentsel yaşam kalitesi göstergeleri açısından henüz bu kadar yaygın bir literatür oluşmamıştır. Bu yeni kavramın literatürde kullanımının artması ile gösterge setlerinin de zaman

içerisinde dönüşüm geçireceği düşünülmektedir. Örneğin; ortalama sıcaklık değişimleri, su kaynaklarının erişilebilirliği, yerel istihdam olanakları, genç ve yaşlı nüfus bağımlılık oranları gibi unsurlar önümüzdeki dönem daha sık kullanılacak göstergeler arasına girebilir.

Göstergelerin ülkemizde üretilme durumunu dikkate alan boşluk analizi sonucunda ise kentsel yaşam kalitesinin ölçümüne ilişkin neredeyse hiçbir göstergenin üretilmediği, il düzeyinde ise kısmi bir üretimin söz konusu olduğu görülmüştür. Bu çalışmada belirlenen 85 inceleme grubu göstergesinin 52 tanesi (yüzde 61) il bazında ve sadece 2 tanesi (yüzde 2,35) de kent düzeyinde ölçülebilmektedir. İl bazında göstergelerin bulunma durumu öz ve çekirdek gruplar için sırasıyla yüzde 69 ve yüzde 78 düzeylerindedir (Şekil 1). Alt başlıklar itibarıyla bakıldığında demografi, eğitim ve sağlık göstergelerinin il bazında daha çok bulunduğu görülmektedir. Bununla birlikte erişilebilirlik, sosyal gelişme, arazi kullanımı ve enerji başlıklarındaki göstergeler ülkemizde daha az üretilmektedir.

Kentsel düzede ki göstergelerin² bu kadar sınırlı olmasının üç temel nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki, ülkemizde kent-kır tanımının hala idari sınırlar üzerinden yapılması ve veri toplama altyapısının kent-kır ayrımını içerecek şekilde tasarlanmamış olmasıdır. 2013 yılına kadar kısıtlı sayıda üretilen kent-kır ayrımı, 6360 sayılı Büyükşehir Kanunu sonrasında kesintiye uğramıştır. İkincisi ise mevcut veri toplama altyapısının Düzey-2 ve il bazında veri toplamaya odaklanmasıdır. İl altındaki kent-kır ayrımı ya da ilçe ve mahalle bazında veri toplanmamaktadır. Nüfus sayımlarının da artık yapılmıyor olması nedeniyle yerel düzeye ilişkin kapsamlı bir veri havuzu oluşmamaktadır. Üçüncüsü ise kurumsal yapılanma ile ilişkilidir. TÜİK’in mevcut yapılanması sektörel ayrıma dayanmaktadır. Kentsel ve kırsal verilerin temini için yatay koordinasyon sağlayan birimler bulunmamaktadır. Diğer yandan, ülkemizde TÜİK verilerinin yanında her geçen yıl bilgi ve kayıt sistemlerine dayanan istatistik üretimi bakanlıklar tarafından etkin bir şekilde yapılmaktadır. Ancak şehircilikle ilgili verileri üretmesi beklenen Çevre ve Şehircilik Bakanlığının internet adresi incelendiğinde sadece çevre konularına ilişkin istatistikler görülmekte, şehircilik ile ilgili herhangi bir istatistik bulunmamaktadır.

² Türkiye sınırları dâhilinde yer alan tüm yerleşim yerlerinden nüfusu 20 001 ve daha fazla olanlar “Kent”, 20 000 ve daha az nüfusa sahip olanlar ise “Kır” yerleşim yerleri olarak kabul edilerek üretilen veriler kentsel düzeydeki göstergeler olarak adlandırılmıştır.

Hâlbuki Türkiye dışında incelenen 28 çalışmada ilçe ve mahalle düzeylerine tekabül eden göstergelerin bulunduğu görülebilmektedir. Örneğin, “temel ihtiyaçlarına 500 m mesafede erişebilen nüfus oranı” ve “ulaşım duraklarına yakın olan nüfus/konut oranı” gibi göstergelerin sık tekrar eden göstergeler arasında yer alması dünya örneklerinde mahalle (komşuluk birimi) ölçeğine kadar inebilen yerel veriler kullanıldığını göstermektedir.

SONUÇ

Çalışma kapsamında dünyanın farklı ülkelerinde ve Türkiye’de kullanılan kentsel yaşam kalitesi göstergelerinin oldukça farklı alanlara yayıldığı ve bu göstergeler için üzerinde mutabakata varılmış ortak bir liste oluşmadığı görülmektedir. Ancak, bu farklılıklar içinde bazı göstergeler, gösterge başlıkları ve göstergelerin ölçmeye çalıştıkları kentsel özellikler birçok çalışmada tekrar etmektedir.

Çalışmada tespit edilen çekirdek, öz ve inceleme gruplarının kentsel yaşam kalitesinin ölçümüne yönelik çalışmalar için yönlendirici olabileceği düşünülmektedir. Ele alınacak çalışmanın kapsam ve önceliklerine bağlı olarak bu gruplar içinde seçim yapılabilecektir. Eğer bir bölge ya da il düzeyinde derinlemesine bir analiz ile kentsel yaşam kalitesinin ölçülmesi söz konusu ise öz ya da inceleme grubu göstergeleri çalışmaya dâhil edilebilir. Gösterge seçiminde sürdürülebilirlik kavramının boyutları, alt başlıkların temsil edilme durumu ve veri temini imkânları dikkate alınabilir. Diğer yandan kentsel yaşam kalitesinin ölçülmesine yönelik üst ölçekli bir endeks çalışması hazırlandığı ya da başka amaçla yapılmış bir çalışmada kentsel yaşam kalitesinin bir bileşen olarak incelendiği durumlarda öz gruptaki göstergelerin kullanılması uygun olacaktır.

Gösterge başlıkları itibarıyla dağılım da bizlere çevresel, sosyal ve ekonomik göstergelere diğer başlıklardan daha fazla yer verildiğini göstermektedir. Bu nedenle de kentsel yaşam kalitesi çalışmalarının günümüzde sürdürülebilirlik yaklaşımı ile hazırlandığını söyleyebiliriz. Kentsel yaşam kalitesi göstergelerini sürdürülebilirliğin boyutları itibarıyla incelendiğinde, sosyo-ekonomik göstergelerin daha yoğun olarak kullanıldığı ve kentsel hizmetler ile kaynakların adil dağılımına vurgu yapıldığı anlaşılmıştır. Kentsel hizmetlerin büyüklüğü ve sayısının önemli olduğu kadar bunların dağılımının da ölçülmesi gerektiği görülmektedir. Bugün ülkemizde birçok mega proje ile Avrupa’nın en büyük yeşil alanları, tema parkları

ya da eğlence merkezleri yapılmaktadır. Buna karşın mahalle bazında küçük ve erişilebilir kentsel işlevler ihmal edilmektedir.

Ülkemizde mevzuatta yer alan sınırlı sayıdaki göstergeye yönelik bir izleme, değerlendirme ve denetim mekanizmasının olmaması kentsel kaliteyi ölçen göstergelerin toplanmasına ilişkin bir bilinç ve işleyen bir sistematik gelişmesini engellemiştir. Bu nedenle her ne kadar kentsel yaşam kalitesi ve yaşanabilirlik politikaları gündemde olsa da bunu ölçebilecek sistem ve göstergeler geliştirilememiştir.

Dünya ile ortaklaşan göstergelerin üretilmesi noktasında hem niceliksel hem de niteliksel sorunlar bulunmaktadır. Niceliksel sorun yaşam kalitesi, yaşanabilirlik ya da sürdürülebilirlik alanlarında çalışma yapanlar için yeterli sayıda verinin üretilmediğine işaret etmektedir. Niteliksel sorunların başında ülkemizdeki veri üretme yönteminden kaynaklanan sorunlar yer almaktadır. Veri üretme şekli yukarıdan aşağıya örneklem seçimine bağlı olduğu için birçok durumda kent ve mahalle ölçeklerinde verilere ulaşılamamaktadır. Diğer bir ifadeyle alt ölçekte üretilen verilerin büyük bir kısmı il bazında olup, kent-kır ayrımını ya da kent içi farklılıkları içermemektedir. Hâlbuki göstergelerin bir bölümü mahalle gibi küçük birimler bazında üretilmeli ve toplanmalıdır.

Bu çalışmanın önemli çıktılarından birisi de yaşam kalitesinin ölçülmesine yönelik farkındalığın artırılmasıdır. Yaşam kalitesinin ölçülmesine yönelik ulusal düzeyde kapsamlı bir endeks çalışmasının yapılabilmesi için öncelikle ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde farklı kapsam ve önceliklerle, altyapı niteliğinde çalışmaların hazırlanması zaruridir. Böyle bir tecrübe olmaksızın ulusal düzeyde yapılacak çalışmalarda istenilen kapsayıcılık ve süreklilik sağlanamayacaktır. Bu nedenle, uluslararası örneklerde olduğu gibi şehir bazında üniversiteler, araştırma enstitüleri, kentsel araştırma merkezleri, STK’lar ve diğer kuruluşlar tarafından yürütülen çalışmaların artması yönünde girişimler desteklenmelidir. Çünkü bu çalışmalardan elde edilecek tecrübelerin hem ülke genelinde yapılacak kapsamlı çalışmalara girdi teşkil edeceği hem de yerel düzeyde karar alma süreçlerine destek sağlayacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Açma, B. (Ed.) (2013), Şehircilik, Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2559, Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 1529, Eskişehir.
- Akder, A. H. (2004), Türkiye’de İnsani Gelişme ya da Yaşam Kalitesi, Asomedy, 40-61.
- Atık, A., Taçoral, E. ve Altunkasa, M. F. (2014), Kent Halkının Kentsel Yaşam Memnuniyeti Üzerinde Etkili Sosyo-Demografik Özelliklerinin Belirlenmesi Üzerine Bir Araştırma: Kemaliye Örneği, İnönü Üniversitesi Sanat ve Tasarım Dergisi, 4(9), 21-33.
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (2008), Kentsel Göstergeler Kılavuzu, Ankara: Dampo.
- Bilgili, B. C. (2013), Çankırı Kenti Kamusal Yeşil Alanlarının Yeterliliğinin Ulaşılabilirlik Yönünden Değerlendirilmesi, Tekirdağ Ziraat Fakültesi Dergisi, 10(2), ss. 21-25.
- Campbell, A., P. E. Converse ve W. L. Rodgers (1976), The Quality of American Life: Perceptions, Evaluations, and Satisfactions , Russell Sage Foundation, New York.
- Cansever, T. (2015), Bir Şehir Kurmak, İstanbul: Klasik Yayınlar.
- City of Santa Monica (2017), City of Santa Monica, <http://www.smgov.net/uploadedFiles/Departments/OSE/Categories/Sustainability/Sustainable-City-Plan.pdf> , (Erişim Tarihi: 14.03.2017).
- Cornwell, T. L. (2004), Vital Signs: Quality-of-Life Indicators for Virginia’s Technology Corridor, In M. J. Sirgy, D. Rahtz, & D.-J. Lee, Community Quality-Of-Life Indicators: Best Cases (pp. 1-28), Dordrecht: Springer.
- Dekker, S. ve Singer, J. (2011), Integrated Community Sustainability Plans: Monitoring & Evaluating Success, Canadian International Development Agency.
- Ersoy, M. (2016), Kentsel Planlama Kuramları, Ankara: İmge Kitabevi.
- EUROSTAT (2004), Urban Audit: Methodological Handbook, Luxembourg: European Comission.
- Geray, C. (1998), Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler, Türk İdare Dergisi, 70(421), ss. 323-346.

- Global Cities Institute (2014), The Global City Indicators Facility, <http://www.cityindicators.org/>, (Erişim Tarihi: 29.12.2014).
- Gökyurt, F., Kındap, A. & Sarı, V. İ. (2015), Türkiye İçin Yeni Bir Şehir Tanımı Gerekli mi? Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 24(1), ss. 1-32.
- GRID-Arendal (2014), CEROI: Cities Environment Reports on the Internet, <http://www.ceroi.net> (Erişim Tarihi: 27.12.2014).
- Häkkinen, T. (2007), Trends and Indicators for Monitoring the EU Thematic Strategy on Sustainable Development of Urban Environment: Final Report, Espoo: VTT Technical Research Centre of Finland.
- Hardi, P. & Pintér, L. (2003), City of Winnipeg Quality-of-Life Indicators, In M. J. Sirgy, D. Rahtz & D. Swain, Community Quality-of-Life Indicators: Best Cases II (pp. 127-176). The Netherlands: Springer.
- İçişleri Bakanlığı (2017), İçişleri Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, <http://www.diab.gov.tr/images/user/files/2t12.doc>, (Erişim Tarihi: 15.01.2017).
- International Organization for Standardization (2014), ISO 37120, Sustainable Development in Communities: Indicators for City Services and Quality of Life, International Organization for Standardization.
- İşığış, E. (2014), Ekohaber, http://www.ekohaber.com.tr/Yasanabilir_iller_arastirmasinin_guvenilirliigi_2-ekohaber-5-haberid-13577.html, (Erişim Tarihi: 30.12.2014).
- İşık, A. ve Meriç, M. (2010), Hayatın Kalitesi (Quality of Life) Kavramının Felsefik Temelleri; Aristo, Bentham ve Nordenfelt, Ege Akademik Bakış, 10(1), ss. 421-434.
- Jamieson, K. (2004), A Collaborative Approach to Developing and Using Quality of Life Indicators in New Zealand’s Largest Cities, In M. J. Sirgy, D. Rahtz & D.-J. Lee, Community Quality-of-Life Indicators (ss. 75-110), Dordrecht: Springer.
- Karaçay Çakmak, H. (2008), Sen’in Yetenek Yaklaşımı Anaakım İktisada Alternatif Bir Paradigma Sunmakta mıdır?, Ekonomik Yaklaşım, 19(68), ss. 1-15.
- Kaya, E., Şentürk, H., Danış, O. ve Şimşek, S. (2007), Modern Kent Yönetimi-I, Okutan Yayıncılık, İstanbul.

- Küçükaşcı, M. S. (1999), “Şehir”, Türkiye Diyanet Vakfı, Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi, Ankara, Cilt 38, ss. 441-446.
- King, L. (2012), Houston Sustainable Development Indicators: A Comprehensive Development Review for Citizens, Analysts and Decision Makers, Houston: Shell Center for Sustainability Rice University.
- Law, C. ve Bowman, S. (2007), Canada’s Most Sustainable Cities: Ranking the Most Sustainable Large Canadian Urban Centres, Corporate Knights.
- London Sustainable Development Commission (2005), 2005 Report on London’s Quality of Life Indicators, London: Greater London Authority.
- Lynch, A. J., Andreason, S., Eisenman, T., Robinson, J., Steif, K., ve Birch, E. L. (2011), Sustainable Development Indicators for the United States, Philadelphia: Penn Institute for Urban Research.
- Mavi, B. (2011), Yaşam Kalitesi Araştırması 2011. cnbce-e Business, 64-98.
- Mega, V. ve Pedersen, J. (1998), Urban Sustainability Indicators, Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Minneapolis Municipality (2014), Sustainability Indicators, <http://www.minneapolismn.gov/sustainability/indicators/index.htm> (Erişim Tarihi: 28.02.2015).
- Muhammad, Z. (2001), Development of Urban Indicators: A Malaysian Initiative, In J. J. Pereira ve I. Komoo, Geoinicators for Sustainable Development. Kuala Lumpur: Institut Alam Sekitar dan Pembangunan (LESTARI).
- OECD (2014), OECD Better Life Index, <http://www.oecd.org/statistics/datalab/bli.htm> , (Erişim Tarihi: 22.11.2014).
- Osmanlı, N. ve Akdemir, G. (2011), Aktif Yeşil Alanların Coğrafi Bilgi Sistemi Platformunda İrdelenmesi: Konya Selçuklu Örneği, Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi, Özel Sayı(3), ss. 20-25.
- Palmer, K. (2004), Indicators of Sustainable Community, Seattle: Sustainable Seattle.
- Parlıt, C. (1999), Maslow’un İhtiyaçlar Hiyerarşisi Kuramında Kendini Gerçekleştirme İhtiyacı, Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, 4/4, ss.267-277.

- Parkinson, M., Hutchins, M., Champion, T., Dorling, D., Parks, A., Simmie, J., ve Turok, I. (2005), *State of the Cities: A Progress Report to the Delivering Sustainable Communities Summit*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Santos, L. D. ve Martin, I. (2013), *Monitoring Urban Quality of Life: The Porto Experience*, In M. J. Sirgy, R. Phillips & D. Rahtz, *Community Quality-of-Life Indicators: Best Cases VI* (pp. 77-98). New York: Springer.
- Serter, G. (2013), *Şikago Okulu Kent Kuramı: Kentsel Ekolojik Kuram*, *Planlama Dergisi*, 23(2), ss. 67-76.
- Shen, L.-Y., Ochoa, J. J., Shah, M. N. ve Zhang, X. (2011), *The Application of Urban Sustainability Indicators: A Comparison Between Various Practices*, *Habitat International*, 35, 17-29.
- Sustainable Cities International (2012), *Indicators for Sustainability: How Cities are Monitoring and Evaluating Their Success*, Vancouver: Canadian International Development Agency.
- Şeker, M. (2011), *İstanbul’da Yaşam Kalitesi Araştırması*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.
- Şener, Ü., Koyuncu, E., Köroğlu, T. ve Gültaşlı, M. (2014), *Sosyoekonomik Haritalama: Kentin Sosyoekonomik Yapısını Anlamak ve Görselleştirmek, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.
- Tanguay, G. A., Rajaonson, J., Lefebvre, J.-F. ve Lanoie, P. (2009), *Measuring the Sustainability of Cities: A Survey-Based Analysis of the Use of Local Indicators*, CIRANO - Scientific Publications, ss. 1-29.
- Tekeli, İ. (2009a), *Kentsel Yaşam Kalitesine Varlık Düzeyinde Bir Problem Olarak Bakmak: İlhan Tekeli ile Söyleşi*, 62-65. (N. M. Cengizkan, Interviewer) *Mimarlık Dergisi*, 346.
- Tekeli, İ. (2009b), *Modernizm, Modernite ve Türkiye’nin Kent Planlama Tarihi*, Ankara: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İ. (2010), *Gündelik Yaşam, Yaşam Kalitesi ve Yerellik Yazıları*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İ. (2011), *Türkiye’de Kent Planlamasının Tarihsel Kökenleri*, In İ. Tekeli, *Türkiye’de Kent Planlama ve Kent Araştırmaları Tarihi* (ss. 26-147). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

- Tekeli, İ., Güler, Ç., Vaizoğlu, S., Algan, N. ve Kaya Dündar, A. (2010), Yaşam Kalitesi Göstergeleri: Türkiye için Bir Veri Sistemi Önerisi, Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi.
- Toprak, Z. (2001), Kent Yönetimi ve Politikası, İzmir: Anadolu Matbaacılık.
- TÜİK (2016), Bölgesel İstatistikler, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/Bolgesel/anaSayfaMetaVeriEkle.do?tur=kent&durum=metaGetir>, (Erişim Tarihi: 30.01.2016).
- TÜİK (2017), İllerde Yaşam Endeksi, 2015, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24561>, (Erişim Tarihi: 22.02.2017).
- United Nations (2007), Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies (Third Edition), New York: United Nations.
- United Nations (2014), World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, New York: United Nations.
- United Nations Development Group, (2014), DevInfo, <http://www.devinf.info/urbaninfo/>, (Erişim Tarihi: 18.11.2014).
- United Nations Human Settlements Programme (2004), Urban Indicators Guidelines: Monitoring the Habitat Agenda and the Millennium Development Goals, Nairobi: United Nations.
- Westfall, M. S. ve de Villa, V. A. (2001), Urban Indicators for Managing Cities, Manila: Asian Development Bank.
- World Health Organization (1997), WHOQOL Measuring Quality of Life, Geneva: World Health Organization.
- Xiao, G., Xue, L. ve Woetzel, J. (2010), The Urban Sustainability Index: A New Tool for Measuring China’s Cities, The Urban China Initiative.
- Yenice, M. S. (2012), Kentsel Yeşil Alanlar için Mekânsal Yeterlilik ve Erişebilirlik Analizi; Burdur Örneği, SDÜ Orman Fakültesi Dergisi (13), ss. 41-47.

Ek: En Çok Tekrar Eden Göstergeler Listesi

Başlık	Sıklık	Gösterge	Kategori
Arazi Kullanımı	11	100000 kişiye düşen yeşil alan	Sürdürülebilir
	10	Yeşil alanların toplam alana oranı	Yaşanabilir
	10	Nüfus yoğunluğu	Sürdürülebilir
	8	Toplam alan içerisinde ormanların oranı	Yaşanabilir
	6	Toplam alan içindeki korunan alanların oranı	Yaşanabilir
	5	İmara açılan yeşil alan oranı	Yaşanabilir
Çevre	20	Hava kalitesi	Yaşanabilir
	20	İçilebilir suya erişebilen nüfus oranı	Yaşanabilir
	12	Kişi başına düşen sera gazı miktarı	Yaşanabilir
	12	Hanehalkı geri dönüşüm oranı	Yaşayabilir
	12	Kişi başı yıllık katı atık miktarı	Yaşanabilir
	10	Hava kalitesi	Yaşanabilir
	10	Su kalitesi	Sürdürülebilir
	10	Yöntemler itibarıyla katı atık oranları	Sürdürülebilir
	8	Gürültü kirliliğine maruz kalan nüfus oranı	Yaşanabilir
	7	Karbon dioksit emisyon miktarı	Yaşanabilir
	7	Emisyon miktarı	Yaşanabilir
	6	Atıksu arıtma oranı	Yaşayabilir
	6	Kişi başı yıllık toplanan atık miktarı	Yaşayabilir
	5	Kişi başına düşen tehlikeli atık miktarı	Sürdürülebilir
	5	Tehdit altında olan biyolojik tür oranı	Sürdürülebilir
	4	Ekolojik ayak izi	Çevresel
	4	Nehirlerde yaşayan balık türü sayısı	Sürdürülebilir
	4	Doğrudan salıverilen toksik atık miktarı	Sürdürülebilir
Demografi	8	Toplam nüfus artış hızı	Sürdürülebilir
	7	Yaş gruplarına göre nüfus dağılımı	Sosyal
	5	Kentsel alanlardaki nüfus artış hızı	Sürdürülebilir
	5	Toplam yerleşik nüfus	Sürdürülebilir
Diğer	16	Ortalama su tüketimi	Sürdürülebilir
	4	Kişi başına düşen mesken su tüketimi	Sürdürülebilir
	4	Su fiyatı	Adil
Eğitim	14	Çağ nüfusu okul kayıt oranı	Adil
	11	Okuryazarlık oranı	Adil
	9	Öğretmen başına düşen öğrenci sayısı	Adil
	9	Mezuniyet oranı	Adil
	4	Okul terk oranı	Adil

Başlık	Sıklık	Gösterge	Kategori
Ekonomi	23	İşsizlik oranı	Adil
	12	Kişi başı milli gelir ya da katma değer	Ekonomik
	6	Ortalama hanehalkı geliri	Ekonomik
	4	İstihdam oranı	Adil
	4	Kişi başı GSMH artış hızı	Ekonomik
	4	Hanehalkı vergiden arındırılmış net geliri	Ekonomik
	4	İstihdam-konut oranı	Adil
	4	Hayat pahalılığı	Ekonomik
Enerji	10	Kişi başına düşen elektrik tüketimi	Sürdürülebilir
	9	Kişi başına düşen enerji tüketimi	Yaşayabilir
	7	Yenilenebilir enerji kaynaklarından üretilen enerjinin toplam enerjiye oranı	Sürdürülebilir
Erişilebilirlik	15	Türel dağılım: Her bir ulaşım türünün toplam ulaşım seferi içindeki payı	Sürdürülebilir
	10	1,000 kişiye düşen kayıtlı otomobil sayısı	Sürdürülebilir
	9	Ortalama evden işe erişim süresi	Yaşanabilir
	6	Temel ihtiyaçlarına 500m mesafede erişebilen nüfus oranı	Sürdürülebilir
	6	Toplu taşımaya 500m uzaklıkta olan nüfus oranı	Sürdürülebilir
	6	Ayrılmış (özel) bisiklet yolu uzunluğu	Yaşanabilir
	5	Yeşil alanlara 15 dakika mesafede olan nüfusun oranı	Yaşanabilir
	4	Ulaşım türüne göre günlük kat edilen mesafe	Yaşanabilir
	4	Ulaşım duraklarına yakın olan nüfus/konut oranı	Yaşanabilir
	4	100,000 kişi başına düşen internet abonesi sayısı	Yaşayabilir
Güvenlik	19	1,000 kişiye düşen kayıtlı suç oranı	Adil
	14	100,000 kişi başına düşen trafik kazalarına bağlı ölüm	Yaşanabilir
	9	100,000 kişiye düşen cinayet sayısı	Adil
	4	100,000 kişi başına düşen genç suçlu sayısı	Sürdürülebilir
	4	100,000 kişi başına düşen polis sayısı	Adil

Başlık	Sıklık	Gösterge	Kategori
Konut	11	Konut fiyatı-gelir oranı	Adil
	9	Gecekondularda yaşayan kentsel nüfusun oranı	Adil
	9	Kanalizasyon sistemine erişimi olan hanehalkı oranı	Yaşanabilir
	8	Kira-gelir oranı	Adil
	8	Sosyal konut oranı	Adil
	8	Sahiplilik durumuna göre konutların dağılımı	Adil
	7	Temel işlevleri eksik olan konut oranı	Adil
	5	Kişi başı ortalama yaşam alanı	Adil
	5	Telefon hizmetine erişimi olan hanehalkı oranı	Adil
	4	Oda başına düşen kişi sayısı	Adil
Sağlık	19	Bebek/çocuk ölüm oranı	Sürdürülebilir
	14	Doğumda yaşam süresi	Yaşanabilir
	10	1,000 kişiye düşen doktor sayısı	Adil
	8	1,000 kişiye düşen hastane yatak sayısı	Adil
	5	Ölüm oranı	Sürdürülebilir
	4	100,000 kişi başına düşen HIV vakası	Sürdürülebilir
Sosyal Gelişme	17	Yoksulluk sınırının altında yaşayan nüfus oranı	Adil
	11	Gelir adaletsizliği: Gini katsayısı	Adil
	7	Evsiz kişi oranı	Adil
	6	Yerel düzeyde seçilen ya da aday gösterilen kadın oranı	Sosyal
	4	Yoksul çocuk oranı	Adil
	4	Sosyal desteğe bağımlı olan hanehalkı oranı	Adil
Demokrasi	20	Seçmen katılım oranı	Sosyal

TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASINDA ARAMA VE EŞLEŞTİRME MODELİ

SEARCH AND MATCHING MODEL IN TURKISH LABOR MARKET

Ömer BİLEN*

Leyla BİLEN KAZANCIK**

İdris DOĞAN***

ÖZ

Ülke ekonomileri için işgücü piyasalarının etkinliği ve bunu etkileyen faktörler, üzerinde önemle durulan konuların başında gelmektedir. İşgücü piyasasında birçok açık iş olmasına rağmen, pek çok insanın neden iş bulamadığı ikilemini açıklamak için çeşitli araştırma ve eşleme modelleri geliştirilmiştir. Bu çalışmada da Türkiye İş Kurumunun (İŞKUR) 1961-2013 dönemi işe yerleştirme ile işsiz ve açık iş stoku verileri kullanılarak, Türkiye işgücü piyasası için arama ve eşleştirme fonksiyonu elde edilmiştir. Bu eşleştirme fonksiyonu diğer çalışmalardakinden farklı olarak, Vektör Otoregresif Modeli (VAR) ve Hata Düzeltme Vektörü Modeli (VECM) yöntemleri kullanılarak ele alınmıştır. Zaman serileri ile yapılan regresyon analizlerinde, güvenilirlik konusunda; otokorelasyon, sahte regresyon hataları, verilerin durağan olmaması veya uygun olmayan araç değişkenlerinden kaynaklanan problemler vardır. Bu zafiyetler, VAR ve VECM modelleri ile giderilmektedir. Bu sayede etki analizleri ve varyans paylaşımları da incelenmiştir. İncelenen dönemde eşleşmenin açık iş elastikiyetinin, işsizliğinkinden daha yüksek olduğu; dolayısıyla işe yerleştirmelerde açık iş pozisyonundaki artışın, işsizlik sayısındaki artıştan daha önemli ve belirleyici olduğu görülmüştür. Çalışmada, Türkiye’de işsizliğin friksiyonel olmaktan ziyade yapısal bir sorun olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca elde edilen elastikiyet değerlerinin, literatürde elde edilen diğer sonuçlarla karşılaştırılması suretiyle yapılan bir değerlendirme sunulmuştur. Böylece politika yapıcılar ve akademisyenlerin, iş piyasasını çok daha yakından izleme ve değerlendirmelerine imkân sağlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: İşgücü piyasası, İstihdam, Arama ve Eşleştirme Modeli, Varyans Otoregresif Model (VAR), Eşbütünleşme, Hata Düzeltme Vektörü Modeli (VECM).

* Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Bölümü, Doktora öğrencisi, omer.bilen@kalkinma.gov.tr

** Dr., Kalkınma Bakanlığı, lbilen@dpt.gov.tr

*** Dr., Kalkınma Bakanlığı, idris.dogan@kalkinma.gov.tr

ABSTRACT

The efficiency of labor market and the factors affecting it have been the foremost issue for countries' economics. Various search and matching models have been developed to explain the dilemma that many people remain unemployed while there are many open jobs in the labor market. This study has produced a search and matching function for the Turkish labor market based on the Turkish Labor Agency (ISKUR) data set for the period of 1961-2013, including job placements, the number of unemployed people and job vacancies. The matching function was dealt with by using the Vector Autoregressive Model (VAR) and Vector Error Correction Model (VECM) methods, which differentiates this study from others. There were some reliability weaknesses regarding regression analysis with time series due to autocorrelation, regression errors, non-stationarity of data or inappropriate instrumental variables. These weaknesses were eliminated by using VAR and VECM. Impact analysis and shared variance distribution were also elucidated by employing these methods. We found that vacancy elasticity is higher than unemployment. As a result, the vacancy expansion is more important and determinant than the increase in the number of unemployed people. In this study, we concluded that unemployment is a structural problem rather than frictional in Turkey. After comparing the obtained elasticity values with the findings in existing literature, an assessment was made and presented. In this way, both policy makers and academicians had an opportunity to monitor and assess the labor market closely.

Keywords: Labor Market, Employment, Search and Matching Model, Variance Autoregressive Model (VAR), Cointegration, Vector Error Correction (VEC) Models.

GİRİŞ

İşgücü piyasalarının etkinliği ve bunu etkileyen faktörler, ekonomik ve sosyal politika yapıcıların üzerinde önemle durduğu konuların başında gelmektedir. İstihdam ve ücret dengesi, büyüme, enflasyon ve istihdam, tam istihdama neden ulaşılamadığı, işgücü piyasasındaki friksiyonlar ve yapısal sorunlar üzerinde farklı görüşler ortaya konulmuştur. Bu farklılıkların kaynağında, o dönemdeki ekonomik ve sosyal çevre ile yapısal dönüşümler rol oynamıştır.

İşgücü piyasalarında, Keynesci söylem, istihdamın ücretle birlikte dengeye ulaşacağını söyleyen neoklasik savın aksine, tam istihdama gerçek hayatta neredeyse hiç ulaşılamadığını ve kendiliğinden dengeye gelmesi için uzun zaman ve çaba gerektiğini belirterek, piyasa aksaklıklarına dikkat çekmektedir.

İşgücü piyasalarındaki bu aksaklıkların başında, çok sayıda açık iş pozisyonu olmasına rağmen bir o kadar da işsiz ve iş arayanın bulunması gelmektedir. Açık iş pozisyonları ile iş arayanların neden uzun süre eşleşemedikleri konusu ekonomistlerin ve politika yapıcıların ilgi odağı olmuştur. Bu alanda en önemli çalışma, Peter Diamond, Dale Mortensen ve Christopher Pissarides (DMP)'e 2010 yılı Nobel Ekonomi Ödülünü (Knuglina, 2010) getiren "Arama ve Eşleştirme Modeli" çalışmalarıdır. Bu üç bilim insanı, iş arama ve eşleştirme friksiyonlarını içeren işgücü piyasası analizleri çalışmalarıyla bu ödüle layık görülmüşlerdir (Öz, 2010).

Bu modelin merkezinde yer alan eşleştirme fonksiyonu; eşleştirme (işe yerleştirme), işsiz ve açık iş pozisyonlarına ait akım (değişim miktarları) veya stok verileri kullanılarak, en küçük kareler yöntemi yaygın olmak üzere, panel veri ve araç değişkenler yöntemi ile tahmin edilmeye çalışılmıştır. Ancak otokorelasyon, sahte regresyon hataları, verilerin durağan olmaması veya uygun olmayan araç değişkenleri nedeniyle zaman serileri ile yapılan regresyon analizlerinin güvenilirliği sorgulanmaktadır. Bu zafiyetleri gidermek üzere geliştirilen Vektör Otoregresif Modeli (VAR) ve Hata Düzeltme Vektörü Modelinin (VECM) kullanımı son yıllarda birçok alanda kabul görmekte ve yaygınlaşmaktadır.

Bu çalışmada, İŞKUR'un 1961-2013 işe yerleştirme, işsiz ve açık iş stok verileri kullanılarak, literatürdeki çalışmalara paralel olarak DMP çerçevesinde eşleştirme fonksiyonu elde edilecektir. İŞKUR'un yapmış olduğu araştırmaya göre, meslekler bazında iş arama kanalları farklılık göstermektedir. Ancak İŞKUR'a hem nitelik gerektiren hem de gerektirmeyen mesleklerde ortak bir arama kanalı olarak

başvurulması (Tutar, 2015) nedeniyle çalışmada İŞKUR verileri kullanılmıştır. Ayrıca bu çalışmada diğer çalışmalardan farklı olarak eşleştirme fonksiyonu, VAR/VECM modeli kullanılarak ele alınacak ve etki analizleri ile varyans paylaşımları incelenecektir. Elde edilen elastikiyet değerleri, literatürde elde edilen sonuçlarla karşılaştırılarak değerlendirmeler yapılacaktır.

1. LİTERATÜR TARAMASI

İşgücü piyasalarının etkinliği ve bunu etkileyen faktörler, modern çağın toplumsal yaşamında gündemi belirleyen ana konulardandır. Bu konuda çok sayıda araştırma yapılmış ancak hâkim görüşler zamana, ekonomik ortama ve olaylara bağlı olarak değişmiş ve/veya gelişmiştir.

Bilindiği üzere neoklasik yaklaşım, işgücü arz ve talebinin piyasa şartları içinde ücret seviyelerine bağlı olarak kendiliğinden dengeye geleceğini ve tam istihdamın sağlanacağını öngörmektedir. Ancak, gerçek hayatta bu durumun neredeyse hiç gerçekleşmediği, ekonomide tam istihdam şartları oluşsa bile belirli bir oranda işsizliğin olduğu Keynesçi yaklaşım tarafından ortaya konulmuştur. Bunu tanımlayan doğal işsizlik oranı (NAIRU) da; Friedman (1968) sonrasında Modigliani ve Papademos (1975) tarafından enflasyonu artırmayan işsizlik oranı olarak tanımlanmıştır.

İşgücü piyasasında tam istihdam şartlarının oluşmadığı, Philips eğrileri üzerine Phelps (1967) ve Friedman'ın (1977) yaptığı çalışmalarla da desteklenmiştir. Bu eğriler kısa dönemde enflasyon ile işsizlik arasında var olan negatif ilişkinin, uzun dönemde enflasyondan bağımsız hale geldiğini ve tam istihdama hiçbir zaman ulaşamadığını göstermektedir. Diğer bir çalışmada Ball ve Mankiv (2002), iş döngüsü sürecinde kısa vadede doğal işsizlik oranının faizle birlikte durağanlaştığını ve bu oranın uzun dönemde büyüme ile düştüğünü göstermiştir.

İşsizlik ve açık işler arasındaki ilişkiyi gösteren Beveridge eğrileri ise işsizlik oranı ve ücret enflasyonu arasındaki ilişkiyi gösteren Philips eğrisine kıyasla yetersiz kaldığı, arkasında teorik bir temel bulunmadığı eleştirilerine maruz kalmıştır. Ancak Blanchard ve Diamond tarafından 1989 yılında yayımlanan makaleyle Beveridge eğrileri, işgücü piyasası analizlerinde yaygın olarak kullanılan bir araç haline gelmiştir (Öz, 2010).

Keynesçi yaklaşım kalıcı işsizliğin merkezine ücret katılığını yerleştirmektedir (Stiglitz, 1984). Ücretlerin arz ve talebe göre oluşmasında gecikmeler yaşanmakta ve esneklik beklenildiği düzeyde gerçekleşmemektedir. Ücret yapışkanlığı ya da katılığı olarak adlandırılan bu durum, piyasada işlerin kendiliğinden ve hızlıca dengeye gelemediğini ve aksaklıkların olduğunu ortaya koymaktadır. Hatta Diamond, arama maliyetlerindeki küçük bir artış durumunda fiyatların tam rekabetçi piyasa yerine, tekelci piyasa düzeyinde oluştuğunu göstermiş ve bu bulgu "Diamond Paradox" olarak adlandırılmıştır (Diamond, 1971).

Söz konusu aksaklıklar, özellikle ücret yapışkanlığını açıklayan çeşitli modellerde de ortaya konulmuştur. Bunlar arasında Zımnî Sözleşmeler, Etkin Ücret Teorileri, İçerdekiler-Dışardakiler, Kalıcılık Etkisi ile Arama ve Eşleştirme Modelleri gibi modeller ön plana çıkmaktadır.

DMP (2010), eksik istihdam ve işgücü piyasalarındaki aksaklıklar kapsamında; iş ve işçi arama ve eşleştirme sürecinde yaşanan friksiyonların iş bulma süresini ve çabalarını nasıl etkilediğini incelemiştir. Bu friksiyonların; iş ve işçi arayanların heterojen yapıları, farklı lokasyonlarda bulunmaları, mükemmel/tam olmayan bilgilere sahip olmaları ve dönüşüm maliyetleri gibi nedenlerden kaynaklandığı belirtilmiştir.

Kısaca DMP modeli eş anlı olarak;

- Firma ve işçilerin eşleşmeye veya aramaya devam etmeye nasıl karar verdikleri,
- Sürekli eşleşme durumunda, bu eşleşmenin faydasının işçi ücreti ve firma karı arasında nasıl paylaşıldığı,
- Firmanın piyasaya girişi, yani firmanın iş yaratma kararı,
- Zaman içerisinde firma ve işçi eşleşmesinin nasıl geliştiği konularına cevap bulmaya

çalışmaktadır.

Ayrıca fiyat oluşumu, piyasa işleyişinin etkinliği, koordinasyon bozukluğu konuları da DMP modeli çerçevesinde ele alınmaktadır. İstihdam denge düzeylerinin açıklanmasında Beveridge eğrilerinden yararlanılmışlardır. Beveridge eğrisi iş ve işçi arayanların negatif ilişkisini ortaya koyarken, DMP modeli aynı zamanda bu eğrilerin eşleştirme fonksiyonundaki kaymaların kaynağını ayırt etmekte de kullanılmıştır.

DMP eşleştirme modelleri, farklı eklentilerle iş yaratma, iş kapatma, çalışanların iş değişiklikleri ve diğer faktörleri de içine alacak şekilde genişletilmiştir. Model, işgücü piyasası yanında para teorisi, emlak piyasası, kamu finansmanı, finansal ekonomi, işgücü piyasaları ve evlilik eşleştirmelerinde de başvurulabilecek bir yaklaşımdır (Petrangolo ve Pissarides, 2001).

Eşleştirme fonksiyonu ve literatürde buna ilişkin ampirik çalışmalar Petrangolo ve Pissarides'in (2001) çalışmasında detaylı olarak ele alınmıştır. Söz konusu çalışmada farklı ülkeler, modeller ve veriler temel alınarak model parametreleri karşılaştırılmıştır.

Petrangolo ve Pissarides (2001), DMP modelleri ile işsizlikteki değişim (akım), işsizlikten istihdama geçiş ve toplamda istihdam edilenleri bağımlı değişkenler olarak alarak; ölçek getirileri, işsizlik α ve açık iş β elastikyetlerini değerlendirmişlerdir. Buna göre, işsizlikteki düşüşü eşleşme olarak kabul eden durum için $\alpha \sim 0,7$ ve $\beta \sim 0,3$ civarında bulunmuştur. İşsizlikten istihdama geçiş durumu, gözlem ve kayıt zorlukları nedeniyle değerlendirme dışı tutulmuştur. İstihdam sayısının bağımsız değişken ve iş arayanların hem işte çalışan ve hem de işgücü dışındakilerle birlikte alınması halinde $\alpha \sim 0,3-0,4$ ve $\beta \sim 0,6-0,7$ civarında değiştiği görülmüştür.

Literatürde ölçek getirilerini ($\alpha+\beta$) inceleyen önemli oranda çalışma söz konusudur. Ölçeğe göre artan getiri durumlarının tespiti için Warren (1996) çalışmasında ($\alpha+\beta$)'yi 1,33 bulurken; Yashiv (2000) 1,37 olarak elde etmiştir. Geri kalan çalışmalarda $\alpha+\beta=1$ durumu test edilmiş ve sonuçlar ekseriyetle sabit getiri yönünde çıkmıştır. Bu durumda, yukarıda bahsedilen bağımlı değişken ve işsiz tanımları ile içerikleri rol oynamaktadır (Petrangolo ve Pissarides, 2001).

Türkiye'de eşleştirme analizi bağlamında veri sorunlarına paralel olarak çok az çalışma yapılmıştır. 2010 yılında yapılan İzmir İşgücü Piyasası Araştırmasında, işgücü piyasasında eşleştirme analizi farklı meslek grupları için yatay kesit verisi kullanılarak yapılmıştır. Yapılan anketle son 6 ayda istihdam edilenler bağımlı değişken olarak alınmış ve 72 meslek grubu için yatay kesit örnekleminde en küçük kareler yöntemi (EKK) kullanılarak sonuca gidilmeye çalışılmıştır.

İzmir İşgücü Piyasası araştırmasında; düzey veriler seviyesinde $\alpha+\beta \sim 0,6$ ve elastikyetleri bakımından logaritmik seviyelerde $\alpha \sim 0,4-0,6$ ve $\beta \sim 0,3$; ölçeğe göre durumu ise, $\alpha+\beta \sim 0,9-0,7$ seviyelerindedir. İstihdam ve işsizlik verileri arasındaki geçişleri gösteren akım verileri de dâhil edildiğinde, $\alpha \sim 0,66-0,76$ ve $\beta \sim 0,11$ ölçeğe göre $\alpha+\beta \sim 0,8-0,9$ civarındadır.

Türkiye için bir başka çalışma Öz (2010) tarafından yapılmıştır. Bu çalışmada İŞKUR verileri kullanılarak Beveridge eğrisi oluşturulmuştur. Bu eğriler ile eşleştirme sürecinin etkinliği ve emek piyasasını etkileyen şoklar değerlendirilmiştir. Yine işgücü piyasası, açık işler ve işsizlik ve eşleşme konuları Tokatlıoğlu (2016) tarafından Beveridge eğrileri kullanarak değerlendirilmiştir.

İşgücü piyasasında İŞKUR'a ait veriler kullanılarak işsizlik süresi ve bu süreyi etkileyen faktörler Cox Regresyon Modeli ile incelenmiştir (Bulut, 2011).

Türkiye işgücü dinamiklerini inceleyen bir diğer çalışma, Yılmaz (2013) tarafından yapılmıştır. Söz konusu çalışmada ücret, verimlilik ve istihdam arasındaki uzun dönemli ilişki eşbütünleşme analizi ve Yapısal Vektör Hata Düzeltme Modeli (SVECM) ile analiz edilmiştir.

İşgücü piyasasındaki açık işler ile iş arayanların buluşturulmasına kamu ya da özel kesim aracılık etmektedir. Bu kanalların etkin işlememesi, geçici işsizlik sürelerini uzatarak maliyetleri artırmaktadır. Tutar (2015) tarafından yapılan çalışmada, Türkiye'de belli kriterler üzerinden iş arama kanalları kıyaslandığında; piyasanın beklenen düzeyde bir formellik göstermediği kanısına varılmıştır. Ayrıca eğitim düzeyi, sektör ve mesleklere göre kullanılan arama kanallarının da farklılaştığı tespit edilmiştir.

Temel işgücü göstergelerinin son on yılda nasıl bir değişim gösterdiğini inceleyen ve işgücü piyasasının yapısal sorunlarını tespit etmeyi amaçlayan bir çalışma, Şentürk (2015) tarafından yapılmıştır. Bu sorunlar tespit edilirken değişkenler arasındaki ilişki de incelenmiştir. Eğitim düzeyinin kayıt dışılık, istihdam oranı ve istihdam edilen sektör ile ilişkisi korelasyon ile araştırılmıştır.

2. YÖNTEM

Literatürde eşleştirme modelinin, EKK gibi regresyon modelleri ile çözümlendiği uygulamalar mevcuttur. Ancak, bu tür modellerde F-değeri ve R^2 değeri yüksek olurken Durbin-Watson değeri düşük olabilmekte, bu da çoklu bağlantı sorununun olduğunu ve sahte regresyon ile karşı karşıya kalındığını göstermektedir (Granger ve Newbold 1974). Bu nedenle VAR ve VECM modellerinin kullanılması son yıllarda tercih edilmektedir.

Çalışma kapsamında öncelikle, işgücü piyasası için arama ve eşleştirme modeli kurulacaktır. Bu model, ekonometrik analiz yöntemi olan VAR ve VECM modelleri ile çözümlenecektir (Martin, Hurn ve Harris, 2012). Değişkenler

arasındaki ilişkilerin ve nedenselliklerin analizine imkân veren bu modele ilişkin yöntemlere aşağıda kısaca yer verilmektedir.

2.1. Arama ve Eşleştirme Modelleri

Eşleştirme fonksiyonu en basit haliyle, $M=m(u,v)$ şeklinde; eşleştirmeyi(M), işsiz(u) ve açık iş (v) sayılarına bağlayan bir fonksiyon olarak tanımlanmıştır. Piyasada hiçbir friksiyonun olmaması durumunda $M=m(u,v)=\min(u,v)$ olacak, yani işsiz ve/veya açık iş pozisyonu kalmayacak, piyasa temizlenmiş olacaktır. Bu fonksiyonun konkav, homojen ve $m(0,v)=m(u,0)=0$ olduğu varsayılmaktadır.

DMP eşleştirme modellerinde çoğunlukla; girdileri işsiz ve açık iş sayısı olan, çıktısı da eşleştirme olan Cobb-Douglas üretim fonksiyonu kullanılmıştır. DMP’de eşleştirme fonksiyonu Cobb Douglas formunda (Petrongolo ve Pissarides 2001) Eşitlik 1 ile verilmiştir.

$$M = K \cdot U^{\alpha} \cdot V^{\beta} \quad (1)$$

Burada,

M =iş ile işsizi eşleştirme (işe yerleştirme) miktarı

K = işgücü piyasası sabiti, U =işsiz sayısı, V = açık iş pozisyonu sayısı ve $\alpha, \beta > 0$ ’dir.

Bu fonksiyon, $\alpha + \beta$ ’nin 1’den büyük, küçük veya eşit olması durumunda; ölçeğe göre eşleştirme oranının, sırasıyla, artan, eksilen veya sabit olduğunu göstermektedir. Böylece, birçok çalışmada varsayılan, işsizlik ve açık işlerin elastikiyetleri ile sabit getiri varsayımının geçerliliği ($\alpha + \beta = 1$) test edilebilmektedir. Eğer $\alpha + \beta > 1$ ise, birden fazla denge düzeyi oluşabilmektedir. Eğer işçiler ya da firma eşleşme yönündeki çabalarını artırırsa, bu durum pozitif dışsallık sağlayacak ve eşleşmeyi daha da artıracaktır. Aksi durumda ise, azalan arama çabaları daha fazla düşen bir eşleşmeye neden olacaktır.

Modelde düzey verilerinin logaritması kullanılarak eşleştirmenin işsizlik ve açık iş elastikiyetleri doğrudan elde edilmektedir. Buna göre;

$$\log(M) = \log(K) + \alpha \log(U) + \beta \log(V) + \epsilon \quad \text{ya da}$$

$$m_t = k + \alpha \cdot u_t + \beta \cdot v_t + \epsilon_t \quad (\text{küçük harfler logaritmalarına karşılık kullanılmıştır.})$$

olarak ifade edilmektedir.

Modelin uygulanmasında öncelikle serilerin durağanlığı test edilerek düzmece (spurious) regresyon olma ihtimali gözden geçirilecektir. Yüksek F-değeri ve R^2 değeri yanında düşük Durbin-Watson değeri bunu gösteren önemli bir işaretidir. Bununla birlikte, Genişletilmiş Dickey Fuller Testi (ADF) ile Schwarz Bilgi Kriteri (SCI) kullanılarak birim kök testleri yapılacak ve serilerin durağanlıkları incelenecektir.

Testler; $H_0: \alpha=0$ vs. $H_1: \alpha \neq 0$ için, aşağıdaki “hiçbiri, sabit, trend ve sabit” seçeneklerine göre gerçekleştirilecektir (Eşitlik 2-4).

$$\Delta y_t = \alpha y_{t-1} + \sum_{j=1}^k d_j \Delta y_{t-j} + \varepsilon_t \quad (2)$$

$$\Delta y_t = c + \alpha y_{t-1} + \sum_{j=1}^k d_j \Delta y_{t-j} + \varepsilon_t \quad (3)$$

$$\Delta y_t = c + \alpha y_{t-1} + \beta t + \sum_{j=1}^k d_j \Delta y_{t-j} + \varepsilon_t \quad (4)$$

Birim köklerin bulunması durumunda; eş bütünleşme durumuna bakılarak uzun dönemli ilişkinin modele dâhil edilebilirliği araştırılacaktır. Bunun tespiti için düzey verilerinin kullanıldığı VAR modeli oluşturulacak ve eşbütünleşme testleri yapılacaktır.

2.2. Vektör Otoregresif Modeli (VAR)

Karşılıklı ilişki içinde olduğu düşünülen değişkenlerin etkileşimlerini ortaya koymak için kullanılan denklem sistemine VAR modeli adı verilmektedir. VAR modeli ilk defa Sims (1980) tarafından, makroekonomik modellerde bir grup değişkenin birleşik dinamik davranımını karakterize etmekte kullanılabilecek bir teknik olarak sunulmuştur. Bu teknik, değişkenler arası ilişkilerin tanımlanması için, altında yatan yapısal parametrelerin tespiti ve buna bağlı güçlü kısıtlamalara gidilmesi ihtiyacını ortadan kaldırmıştır.

Bu model, içsel-dışsal ayrımını ortadan kaldırarak, bağımlı değişkenlerin gecikmeli değerlerini açıklayıcı değişken olarak kullanan ve böylece güçlü tahminler üreten bir modeldir (Akpolat ve Altıntaş, 2013). VAR modeli ile birim köklerin bulunması durumunda; eşbütünleşme durumuna bakılarak uzun dönemli ilişkinin modele dâhil edilebilirliği araştırılmaktadır (Dickey ve Fuller, 1981; Johansen, 1995).

Bu amaçla VAR modeli, Eşitlik 5 ya da matris biçiminde Eşitlik 6 şeklinde oluşturulmuştur.

$$\begin{aligned} m_t &= \beta_{10} + \beta_{11}.m_{t-1} + \beta_{12}.u_{t-1} + \beta_{13}.v_{t-1} \dots\dots\dots + \epsilon_{1t} \\ u_t &= \beta_{20} + \beta_{21}.m_{t-1} + \beta_{22}.u_{t-1} + \beta_{23}.v_{t-1} \dots\dots\dots + \epsilon_{2t} \\ v_t &= \beta_{30} + \beta_{31}.m_{t-1} + \beta_{32}.u_{t-1} + \beta_{33}.v_{t-1} \dots\dots\dots + \epsilon_{3t} \end{aligned} \quad (5)$$

$$y_t = A_1 y_{t-1} + \dots + A_p y_{t-p} + \epsilon_t \quad (6)$$

Burada; y_t : 3x1 durağan olmayan m , u ve v değişkenleri I(1),

A_i : 3*3 katsayılar matrisi, ϵ_t : 3x1 inovasyon/hata ve p : uygun gecikme uzunluğu terimleridir. Buradaki uygun gecikme uzunluğunun ve eşbütünleşme sayılarının tespiti bir sonraki yöntemle gerçekleştirilecektir.

2.3. Johansen Eşbütünleşme Testleri

Seriler arasında eşbütünleşmenin varlığı, Johansen tarafından geliştirilen eşbütünleşme testi ile yapılmaktadır. Bu testi yapabilmek için, değişkenlerin durağanlık derecelerinin aynı olması gerekir.

Birinci farkları alınarak durağan hale getirilmiş serilerin VAR modeli;

$$\Delta y_t = \Pi y_{t-1} + \sum_{i=1}^{p-1} \Gamma_i \Delta y_{t-i} + \epsilon_t \quad (7)$$

$$\Pi = \sum_{i=1}^p A_i - I \quad ve \quad \Gamma_i = - \sum_{j=i+1}^p A_j$$

olarak ifade edilir.

İkiden fazla değişken varsa, birden fazla eşbütünleştirme vektörü olma olasılığı vardır. Seriler arasında eşbütünleşik ilişkinin olup olmadığı, iz (trace) ve maksimum özdeğer istatistikleri ile tespit edilmektedir. Bu amaçla Π matrisinin iz istatistiği için, Eşitlik 8 ve maksimum özdeğer istatistikleri için, Eşitlik 6 kullanılmaktadır. Burada; " $r=0,1,2,\dots,k-1$ " eşbütünleşme sayısını, " λ_i " Π 'nin özdeğerlerini ve " k " içsel değişkenlerin sayısını vermektedir.

İz istatistiği ile " H_0 : r adet eşbütünleşme ve H_1 : k adet bütünleşme" hipotezleri;

$$LR_{tr}(r/k) = -T \sum_{i=r+1}^k \log(1 - \lambda_i) \quad (8)$$

Maksimum özdeğer istatistiği ile " H_0 : r adet eşbütünleşme ve H_1 : $r+1$ adet eşbütünleşme" hipotezleri;

$$LR_{max}(r/r+1) = -T \log(1 - \lambda_{r+1}) = LR_{tr}(r/k) - LR_{tr}(r+1/k) \quad (9)$$

istatistikleri ile test edilir. Testler eşbütünleşmeye işaret ediyorsa VECM'e geçilebilir.

2.4. Hata Düzeltme Vektörü Modeli (VECM)

Aralarında eşbütünleşme tespit edilen değişkenler arasındaki nedensellik, VECM ile tespit edilmektedir. VECM aslında, VAR modelinin aralarında eşbütünleşme ilişkisi olan serilere göre kısıtlanmış halidir (E-Views, 2014). Bu kısıtlama, içsel değişkenlerin uzun dönemli davranımını eşbütünleşme ilişkisine yakınsamasını sağlamaktadır. Böylece uzun dönemli dengeden sapmalar olması durumunda, kısmen kısa dönemli ayarlamalarla düzeltme hareketi sağlanmaktadır. Ayrıca VECM, etki analizlerine ve varyans paylaşımlarına imkân vermesiyle de değişimlere/şoklara karşı modelin davranımı hakkında daha detaylı bilgiler sunabilmektedir.

Seriler arasında eşbütünleşmenin tespiti için, serilerin durağan olması gerekir. Durağanlığın sağlanması için de serilere fark işlemi uygulanır. Ancak fark işleminin uygulanmasında uzun dönem bilgisinde kayıplar oluşur. Bu nedenle hata düzeltme modelleri kullanılarak, bu dengesizlikler ortadan kaldırılmaya çalışılır (Engle ve Granger, 1987). VECM modeli, eşbütünleşme vektörünü (hata düzeltme terimini) de içerecek şekilde Eşitlik 10 ile verilmiştir.

$$\Delta X_t = \delta + \sum_{i=1}^{k-1} \gamma_i \Delta X_{t-i} + \Omega HDT_{t-1} + \epsilon_t \quad (10)$$

Burada;

X : içsel değişkenler matrisi (3X1)

k : uygun gecikme uzunluğu

HDT : hata düzeltme terimi (eşbütünleşme terimi)

ϵ_t : inovasyon/hata terimini göstermektedir.

VECM'in uzun dönemde beklenen değeri 0 (sıfır) olacağından, hata düzeltme vektörü de 0 (sıfır) olacaktır. İçsel değişkenlerde sapmalar olması durumunda, hata düzeltme vektörü 0 (sıfır)'dan farklı olacak ve kısmi düzeltme hareketleriyle dengeye ulaşılması sağlanacaktır. Dengeye ne kadar hızlı ulaşılacağına, hata düzeltme vektörü katsayısı belirleyici olacaktır.

Sonuçlara bağlı olarak VAR/VECM modeline geçiş yapılacak, parametreler ve anlamlılık düzeyleri incelenecektir. Etki analizleri ve varyans paylaşımları incelenerek, ilişkiler yorumlanacaktır.

Etki analizleri, herhangi bir değişkende oluşan şokların, kendisi ve diğer değişkenler üzerinde nasıl etki yaptığını göstermektedir. Çünkü VAR/VECM modelinde bir içsel değişken yalnızca kendi üzerinde değil, dinamik (gecikmeli) yapısı nedeniyle, diğer içsel değişkenler üzerinde de etki yaratmaktadır.

Eğer içsel değişkenlere ait hata terimleri, zamanlama yönüyle ilişkili olmazsa, etki doğrudan değişkenin o zamanki değerine bir şok olarak yansıtacak ve gecikmeler yoluyla diğerlerine aktarılabilir. Bu nedenle hata terimleri çeşitli dönüşümlerle düzeltildiğinde etkiler yorumlanabilir duruma gelmektedir. Dönüştürülmüş hata terimi (v_t);

$$v_t = P\varepsilon_t \sim (0, D) \quad (11)$$

olarak ifade edilir. Burada "P" dönüşüm faktörü, "D" köşegen kovaryans matrisidir. P dönüşümü için; artıklar üzerinden bir birimlik veya bir standart sapma, Cholesky faktörü, genelleştirilmiş etkiler ve yapısal paylaşım gibi farklı seçenekler kullanılabilir.

Varyans paylaşımı ise; bir içsel değişkendeki varyansın oluşumunda tüm içsel değişkenlerde oluşan şokların etkilerinin oransal paylarını vermektedir. Bunun için dönüşüm faktörü P, Cholesky faktörü veya yapısal paylaşım şeklinde seçilebilir.

Hem etki analizi hem de varyans paylaşımında P dönüşüm faktörü için Cholesky faktörünün kullanılması durumunda, içsel değişkenlerin modeldeki sıralamasına göre sonuçların değişiklik göstereceği dikkate alınmalıdır.

3. EKONOMETRİK ANALİZ

Türkiye genelinde kayıt dışı istihdam düzeyi yüksek olduğundan, açık iş pozisyonu ve istihdam verileri resmin tamamını ortaya koyamamaktadır. Bununla birlikte, İŞKUR'a ulaşan açık iş pozisyonu, işsiz ve işe yerleştirme sayıları bu tür araştırmalarda kullanılacak tek veri kaynağıdır. Bu kapsamda, İŞKUR'un 2013 İstatistik Yıllığı'nda yer alan 1961-2013 yılları arasındaki iş başvurusu, işe yerleştirme ve açık iş pozisyonu verilerinden yararlanılmıştır.

Çalışmada açık iş pozisyonu sayısı, işsiz sayısı ve açık iş pozisyonu sayısı değişkenlerinin doğal logaritmaları alınarak 50 gözlem ile analizler yapılmıştır. Açık iş pozisyonu sayısı bağımlı değişken olmak üzere en küçük kareler yöntemi ile model çözüldüğünde R^2 değeri 0,92 ile oldukça yüksek; Durbin Watson istatistiği ise, 1,008 (2'den çok küçük) olarak elde edilmiştir. Bu durum regresyon modelleri için gerekli olan varsayımların sağlanmadığının bir göstergesidir. Bu nedenle VAR ve VECM'in kullanılması uygun bulunmuştur.

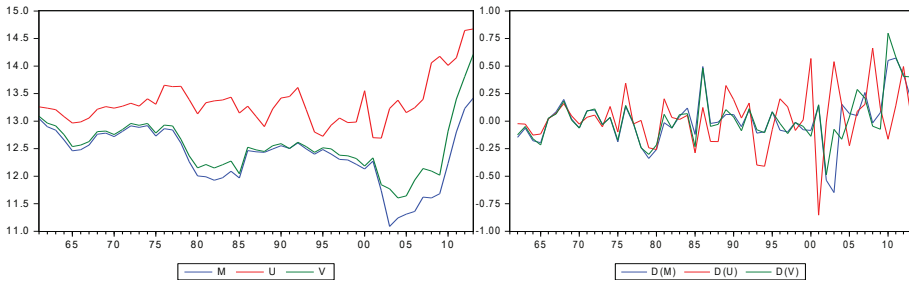
3.1. Durağanlık ve Seri Korelasyon Testleri

VAR ve VECM için öncelikle serilerin durağanlığı ve seri korelasyonun varlığı incelenecektir. Bu amaçla, hem düzey veriler hem de 1. Fark verilerinin zamana göre değişimi Grafik1’de verilmiştir.

Soldaki grafikte m , v , u düzey verilerinin birbirini izleyen paralel seriler oluşturduğu görülmektedir. Düzey verileri, 2000 yılı öncesinde nispeten küçük dalgalanmalar gösterirken, 2002 krizinin etkisiyle dip yaptıktan sonra yükselen bir seyir izlediğini göstermektedir. Açık iş ve işe yerleştirme verilerinin birbirini sıkı bir şekilde takip ederken işsizlik verilerinin bağımsız hareket ediyor izlenimi vermesi, ülkemizdeki işsizliğin kökeninde açık iş pozisyonundaki artışın yetersizliğine işaret etmektedir.

Sağda ise serilerin 1. fark grafikleri verilmiştir. Ortalaması 0 (sıfır) olan salınımlar, nispeten sabit varyanslı bir seyir izlemekte ve nispeten durağan bir görüntü vermektedir. Bu izlenimin ADF testiyle doğrulanması gerekmektedir.

Grafik 1. Değişkenlerin Düzey ve 1. Fark Grafikleri



Her üç değişken de Schwarz Bilgi Kriteri temel alınarak; “sabit”, “trend ve sabit” ve “hiçbiri” seçeneklerine göre ADF testine tabi tutulmuştur. Düzey verilerinde $p > 0,05$ olduğundan “ H_0 : birim kök vardır” hipotezi reddedilmemiş ve serilerin durağan olmadığı sonucuna varılmıştır (Tablo 1). Değişkenlerin 1. Farkları alındığında ise, tüm kombinasyonlarda $P < 0,05$ olduğu ve dolayısıyla serilerin durağan hale geldiği görülmektedir.

Tablo 1. Değişkenlerin ADF ile Birim Kök Test Sonuçları

Değişken	Düzy		Fark	
	t-istatistiği	p-olasılık	t-istatistiği	p-olasılık
İşe yerleşme miktarı	-2,0574	0,2623	-4,7847	0,0019
İşsiz sayısı	-1,5435	0,8013	-7,0435	0,0000
Açık iş pozisyonu	1,1289	0,9999	-5,2398	0,0004

Sonraki aşama olan seri korelasyonun olup olmadığının tespitinde; Breusch-Godfrey testi "*Ho: Seri korelayson yok*" hipotezi altında yapılmış ve $p < 0,05$ olduğundan seri korelasyonun olabileceği kabul edilmiştir. Bu sonuç, her üç değişkenin de birbirlerini etkileyen içsel değişkenler olabileceğine, dolayısıyla eşbütünleşme olasılığına da işaret etmektedir.

3.2. Johansen Eşbütünleşme Test Sonuçları

Değişkenlerin eşbütünleşmelerinin tespitinde; öncelikle değişkenlerin düzey verileri kullanılarak VAR modeli oluşturulmuş ve bilgi kriterleri kullanılarak uygun gecikme uzunlukları belirlenmiştir (Tablo 2). Tablo 2'ye göre en fazla yıldızın bulunduğu LR, FPE ve AIC kriterleri temel alınarak uygun gecikme uzunluğu, gecikme 3 olarak seçilmiştir. Ancak, eşbütünleşme analizi için değişkenlerin birinci farkları kullanılacağından, gecikme uzunluğu, gecikme 2 olarak alınmıştır.

Tablo 2. Bilgi Kriterleri Yoluyla Uygun Gecikme Uzunluğu

Gecikme	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	-29,81559	-	0,000766	1,339412	1,455238	1,383356
1	59,43112	163,9225	2,90e-05	-1,935964	-1,472661*	-1,760188*
2	65,95842	11,18966	3,22e-05	-1,835038	-1,024257	-1,527429
3	77,86985	18,96104*	2,89e-05*	-1,953871*	-0,795614	-1,514430
4	83,67737	8,533499	3,37e-05	-1,823566	-0,317831	-1,252292

Johansen eşbütünleşme testine ilişkin sonuçlar Tablo 3'te verilmiştir. Tablo 3'e göre "trend ve sabit yok" ile "sabit var ancak trend yok" lineer seçenekleri için birer eşbütünleşme ilişkisi bulunmaktadır. Eşbütünleşme ilişkisi için, Grafik 1 ve eşleştirme fonksiyonu ile uyumlu görülen "sabit var ancak trend yok" lineer seçeneği tercih edilerek VECM modeline geçilmiştir.

Tablo 3. Johansen Eşbütünleşme Sayısı

Veri trendi:	Yok	Yok	Doğrusal	Doğrusal	Kuadratik
Test türü	Sabit yok	Sabit	Sabit	Sabit	Sabit
	Trend yok	Trend yok	Trend yok	Trend	Trend
İz	1	0	1	0	0
Maksimum Özdeğer	1	0	0	0	0

3.3. Hata Düzeltme Vektörü (VECM) Modeli

Burada içsel verilerin farklarının gecikme uzunluğu 2 ve hata düzeltme vektörü “sabit var, trend yok” lineer ilişkisi seçilerek VECM modeli oluşturulmuştur. Bu modelde eşbütünleşme vektörü:

$[1,0 \ -0,398581 \ -0,939677 \ 4,715009]$ olarak elde edilmiştir. Eşbütünleşme vektöründeki değerler yerine konulduğunda, logaritması alınan veriler üzerinden eşleştirme fonksiyonunun uzun dönemli ilişkisi,

$$m = -4,715009 + 0,398581u + 0,939677v$$

olarak elde edilir. Bu denklem Eşitlik 1 ile verilen eşleştirme fonksiyonuna dönüştürüldüğünde;

$$M = 0,00896 * U^{0,398581} * V^{0,939677}$$

eşitliği elde edilmektedir. Model parametrelerinin t-değerleri $> t_{\text{kritik}} \ (\sim 2)$ olduğundan istatistiksel olarak anlamlıdır.

Eşleştirme modelinde; $K=0,00896$, $\alpha=0,398581$, $\beta=0,939677$ ve $\alpha, \beta > 0$ olduğundan model teorik beklentilerle uyumludur.

Literatürde Petrongolo ve Pissarides (2001) çalışmasında; eşleştirmelerin bağımlı değişken olduğu modellerden elde edilen $\alpha \sim 0,3-0,4$ ve $\beta \sim 0,6-0,7$ değerleri ile özellikle işsizlik elastikiyeti ile uyumludur. Bu sonuçlar eşleşme etkinliğinde, açık iş sayısının işsiz sayısına göre daha fazla ağırlığı olduğunu göstermektedir.

Ölçek getirisine $(\alpha+\beta)$ bakıldığında, Warren (1996) çalışmasında bulunan 1,33 ve Yashiv (2000) çalışmasındaki 1,37 ile uyumlu bir şekilde, bu değer 1,34 olarak bulunmuştur. Başka bir ifadeyle hem işsizlik (U) hem de açık iş pozisyonu (V) arttığında; eşleştirme miktarı bunlardan daha fazla artmaktadır. Burada ölçek ekonomilerinde olduğu gibi artan bir verimlilik ortaya çıkmaktadır.

Kurulan model çerçevesinde elde edilen sonuçlara Tablo 4'te yer verilmektedir. Buna göre;

- Eşbütünleşme vektörü (hata düzeltme terimi); Δm ve Δv modelleri için anlamlı olurken ($t > 2$), Δu modeli için istatistiksel olarak anlamlı değildir. Eşbütünleşme vektörü, dolaylı olarak eşleştirme performansını da gösteren bir araç olarak düşünüldüğünde; Türkiye için işsizlik farkının açıklanmasında eşleştirme performansının etkisi yoktur sonucuna ulaşılabilir.
- Uzun dönemli eş bütünleşme vektörü, eşleştirme ve açık iş pozisyonundaki farklar üzerinde; sırasıyla -0,326267 ve -0,503941 ağırlığında negatif etki yapmaktadır. Bu durumda, eşleştirme performansının hem eşleştirme hem de açık iş pozisyonundaki fark üzerinde azaltıcı etkiye sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
- Δm modelinde, eşbütünleşme vektörü dışında istatistiksel olarak anlamlı bir parametre görülmemektedir. Bu durumda eşleştirmedeki değişim, işsizlik ya da açık iş pozisyonundaki değişimlerden etkilenmemekte, yalnızca kendi performansı ile ilgili olmaktadır.
- Δu modelinde, yalnızca Δu_{t-2} açıklayıcı değişkeni anlamlı çıkmıştır. Yani iki yıl önceki işsizlikteki fark miktarı, şu anki işsizlik farkını azaltıcı bir etkiye sahiptir. Bu durum, istihdam döngüsünün yapısına da işaret ederek; iki yıl önceki işsizlikteki artışın, bir yıl öncesinde alınan tedbirler ve/veya işgücü piyasası mekanizmasıyla azaltıldığı ve içinde bulunulan yılın işsizlik farkını azaltıcı yönde bir etkiye sahip olduğu söylenebilir.
- Δv modelinde ise, eşbütünleşme vektörü yanında; $0.820693 \cdot \Delta m_{t-1}$ ve $0.562017 \cdot \Delta m_{t-2}$ ile $-0.724035 \cdot \Delta v_{t-1}$ ve $-0.588425 \cdot \Delta v_{t-2}$ anlamlı çıkmaktadır. Yani; şu anki açık iş pozisyonu farkı, geçmiş iki yıllık işe yerleştirme (eşleştirme) farkları ile pozitif, açık iş pozisyonu farkları ile negatif yönlü bir etkileşim içerisinde.

Buradan hareketle işe yerleştirmedeki (eşleştirmedeki) artışların olumlu bir ekonomik konjonktürü gösterdiği ve daha fazla üretim için yeni yatırımlarla birlikte açık iş pozisyonu farkını artırdığı sonucuna varılabilir.

Tablo 4. Hata Düzeltme Modeli Tahmin Sonuçları

Hata Düzeltme	Δm	Δu	Δv
Eşbütünleşme denklemi 1	-0,326267	-0,114764	-0,503941
t-değeri	[-2,33565]	[-0,66319]	[-3,73131]
Δm_{t-1}	0,281598	-0,495136	0,820693
t-değeri	[0,87446]	[-1,24118]	[2,63596]
Δm_{t-2}	0,173237	-0,288632	0,562017
t-değeri	[0,61081]	[-0,82150]	[2,04956]
Δu_{t-1}	0,035233	-0,231117	-0,096975
t-değeri	[0,27177]	[-1,43908]	[-0,77368]
Δu_{t-2}	0,059869	-0,340545	-0,149373
t-değeri	[0,45758]	[-2,10105]	[-1,18082]
Δv_{t-1}	-0,020833	0,521849	-0,724035
t-değeri	[-0,06143]	[1,24214]	[-2,20818]
Δv_{t-2}	-0,264579	0,623788	-0,588425
t-değeri	[-0,85211]	[1,62173]	[-1,96010]
C	0,010567	0,031069	0,044446
t-değeri	[0,36534]	[0,86714]	[1,58942]
R ²	0,342140	0,239097	0,388038

3.4. Etki Analizi

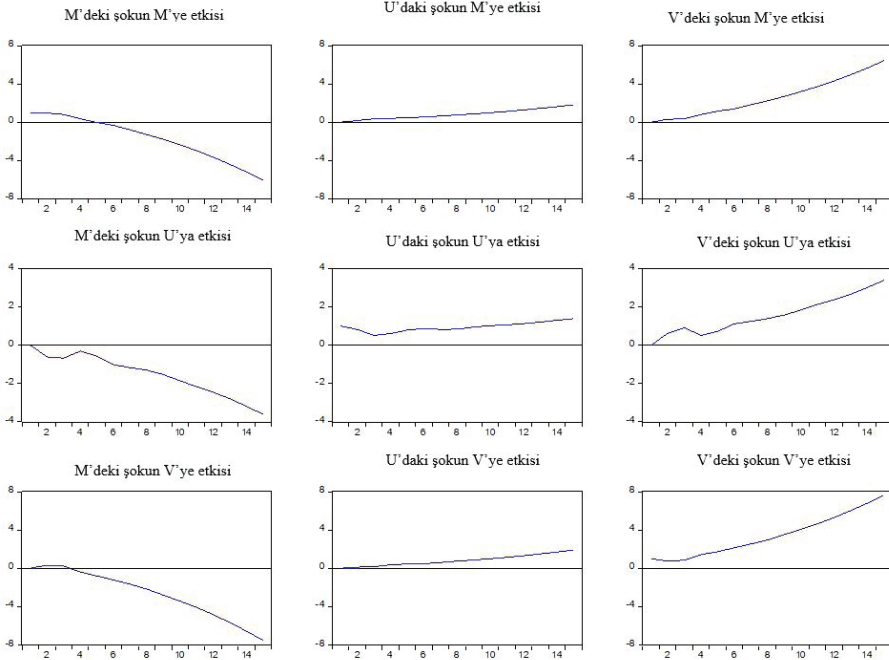
Etki analizi ile bir birimlik şokun yıllar itibarıyla her bir değişken üzerinde yaratacağı etkiler incelenebilmektedir. VECM modelinin önemli katkılarından biri olan etki analizine ilişkin sonuçlar Grafik 2’de verilmiştir (Grafikte yatay eksenle yıllar yer almaktadır). Buna göre;

- m (eşleştirme miktarı) *modelindeki* şok:
 - kendi üzerinde anlık pozitif bir artışa yol açarken 5 yıl içinde sönümlenmekte ve sonrasında negatif etki yaratmaktadır.
 - Diğer yandan eşleştirmedeki pozitif şok, işsizlik ve açık işler seviyelerinde, beklenildiği gibi, negatif (azaltıcı) etkiye neden olmaktadır.
- u (işsiz sayısı) *modelindeki* şok:
 - m ’de anlık etki yapmazken uzun vadede zayıf artışa, yani eşleştirmeleri artırma yönünde etki yapmaktadır.

- u 'da şok kadar anlık bir etkiye yol açarken, 2. yılın sonunda küçük bir düşüşe neden olan ancak uzun vadede yatay seyreden, yani kendi üzerinde sabit kalıcı bir etki yaratmaktadır.
- v 'de anlık etki yaratmazken, uzun dönemde küçük artışlara yol açan, yani açık iş pozisyonlarını artıran bir etkiye sahiptir.
- v (açık iş pozisyonu sayısı) modelindeki şok:
 - m ve u üzerinde anlık etkiye yol açmazken, uzun vadede hem kendi üzerinde hem de m ve u üzerinde artırıcı bir etkiye sahiptir.
 - Açık iş pozisyonundaki pozitif şok, eşleştirmeyi artırırken anormal bir şekilde işsizliği de artırmaktadır. Bu durum, ülkemizdeki açık iş pozisyonunun artışında yeni yatırımların değil işten çıkarmaların etkili olduğu şeklinde yorumlanabilir.

Ülkemizin yapısal özellikleri ile uyumlu görülen bu sonuçlar, başka ülkeler için farklılıklar gösterebilir. Bu durumda etki analizleri, ülkelerin yapısal özelliklerini ayırtıran bir araç olarak kullanılabilir.

Grafik 2. Değişken Üzerindeki Şokların Diğer Değişkenler Üzerindeki Etkileri



3.5. Varyans Paylaşımları

Varyans paylaşımları, bir değişken üzerindeki dalgalanmanın yüzdesel olarak ne kadarının diğerlerinden kaynaklandığını göstermektedir. Yapılan analiz sonucunda;

m (eşleştirme) üzerindeki dalgalanmaların:

- %100 den başlayıp %20'lerin altına inen bir seyirle kendinden kaynaklandığı,
- 0'dan başlayıp %40'lara yükselen bir payla u'dan kaynaklandığı,
- 0'dan başlayıp %40'lara yükselen bir payla v'den kaynaklandığı,
- görülmektedir.

Yani uzun dönemde, eşleştirmedeki varyans, açık iş ve işsiz sayısından eşit miktarda etkilenirken kendi performansından ise onların yarısı kadar etkilenmektedir.

u (işsizlik) üzerindeki dalgalanmaların:

- 0 civarında m'den kaynaklandığı (neredeyse etkisi yoktur),
 - 100%'den başlayıp %70'lere düşen bir payla kendisinden kaynaklandığı,
 - 0'dan başlayıp %30'lara yükselen bir payla v'den kaynaklandığı,
- görülmektedir.

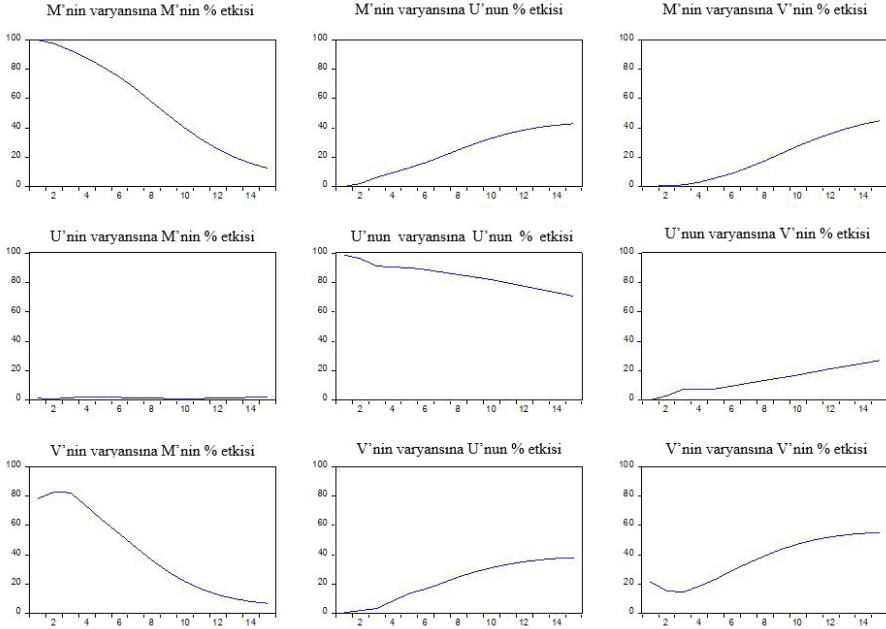
İşsizlikteki dalgalanmada, eşleştirme performansının neredeyse hiç etkisinin olmaması, Türkiye'de işsizliğin artışıında eşleştirme sorununun değil başka yapısal sorunların olduğuna dikkat çekmektedir. İşsizlikteki dalgalanmanın, büyük ölçüde, işgücü piyasasına yeni katılan genç işsizler ve ekonomik nedenlerle işsiz kalanların etkisiyle oluştuğu değerlendirilmektedir. Geri kalan etki ise açılan yeni iş pozisyonlarından kaynaklanmaktadır.

v (açık iş pozisyonu) üzerindeki dalgalanmaların:

- %80'den başlayıp %10'lara gerileyen bir payla m'den kaynaklandığı,
 - 0'dan başlayıp %40'lara yükselen bir payla u'dan kaynaklandığı,
 - %20'den başlayıp %50'lere yükselen bir payla v'den kaynaklandığı,
- görülmektedir.

Açık iş pozisyonundaki dalgalanmada, kısa dönemde (ilk 4 yıl) eşleştirme performansının etkisi çok yüksek iken, kendi üzerine etkisi sınırlı, fakat işsizliğin etkisi ise ihmal edilebilir düzeydedir. Uzun dönemde ise, eşleştirmenin etkisi ihmal edilebilir düzeyde iken, açık iş sayısı ağırlıklı olmak üzere ve işsizlik miktarının etkisinin olduğu görülmektedir. Başka bir ifadeyle, uzun dönemde açık iş sayısındaki dalgalanma, beklenildiği gibi, eşleştirme performansından bağımsız, alınan tedbirler ve ekonomik konjonktürle ilgilidir.

Grafik 3. M, U ve V Değişkenlerinin Varyans Ayırışmaları



SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER

Arama eşleştirme modelinin merkezinde yer alan eşleştirme fonksiyonu literatürdeki ülke örneklerinden ve ülkemizdeki çalışmalardan farklı olarak Hata Düzeltme Vektörü Modeli ile tahmin edilmiştir. Hata düzeltme vektörü parametreleri, istatistiksel olarak anlamlıdır ve uzun dönemli eşleşme, işsiz ve açık iş ilişkisini ortaya koymaktadır. Ayrıca kısa dönemli farkları da içine alan, her bir verinin içsel olarak belirlendiği modellerde de kısa ve uzun dönemli ilişkiler modellenebilmiştir.

Eşleşmenin açık iş elastikiyeti, işsizliğe göre daha yüksek ($\alpha = 0.398581 < \beta = 0.939677$) çıkmaktadır. Bu durum ülkemizde işe yerleştirmede; açık iş pozisyonundaki artışın, işsiz sayısındaki artıştan daha önemli ve belirleyici olduğunu göstermektedir. Literatürle de uyumlu olan bu durum ülkemiz işgücü piyasasında iş yaratmaya olan ihtiyacı da ortaya koymaktadır.

Diğer önemli bir gösterge ise ölçeğe göre artan getiridir ($\alpha + \beta > 1$). Literatürdeki modeller sabit getiri üzerine kurulmalarına rağmen, birçok çalışma artan getiri ile sonuçlanmıştır. Bu sonuç, her iki yönde yani, işsizlik ve açık iş pozisyonu artarken daha fazla artan, fakat düşerken daha fazla düşen bir eşleştirmeye işaret etmektedir.

Ekonometrik analizde serilerin durağanlığı ve trend içeren seriler arası sahte regresyon olasılıkları, en küçük kareler regresyonda hatalı sonuçlara götürmektedir. Nitekim, seriler I (1) olarak bulunmuş ve yapılan basit regresyonda, yüksek R^2 'ye karşı düşük DW değeri sahte regresyona işaret ederken, Breusch-Godfrey testi ise güçlü seri korelasyon olduğunu göstermiştir.

Bu durumda, birinci farkları alınarak I (0) basit regresyona gidilmesi gerekecek; ancak düzey verileri üzerinden ilişki tanımlanamayacaktı. Diğer yandan seri korelasyon, değişkenler arasındaki ilişkilere ve içsel belirlenme durumlarına dikkat çekmektedir. Bu nedenle VAR/ VECM'e geçilmiştir. Burada eşbütünleşme ilişkisinin varlığı nedeniyle uzun dönemli modelde eşleşme fonksiyonunun tahmin edilebilmesi mümkün olmuştur.

Bu model, literatürde incelenen modellere nazaran, hem akım farkları hem de stoklar üzerinden yorum yapabilmeye imkân vermektedir. Ayrıca d analizlerde eşleşme, her zaman dışsal değişken olarak verilen işsizlik ve açık işlere bağımlı olarak modellenmektedir. Bu model ise farklar üzerinden birbirinden etkilendiği düşünülen üç (eşleşme, işsiz, açık iş) değişkenin de içsel olarak belirlenmesini sağlamaktadır.

Nitekim model sonucu göstermiştir ki, ülkemizde açık iş pozisyonu hem kendisinin hem de eşleştirmenin iki yıl önceki performansından etkilenmektedir. İşsizlik ise sadece kendi geçmiş performansından etkilenmektedir.

Ülkemizde, eşleştirme performansı hem eşleştirme hem de açık iş pozisyonu farkını azaltıcı bir etkiye sahipken, işsizlik farkının açıklanmasında anlamlı bir etki oluşturmamaktadır. İşsizlik farkı üzerinde yalnızca iki yıl önceki işsizlik farkı azaltıcı bir etkiye sahiptir. Bu durum iki yıl önceki işsizlikteki artışın, bir önceki

yılda alınan tedbirlerle ve/veya işgücü piyasası mekanizmasıyla azaltıldığı sonucuna götürmektedir. Eşleştirme farkı ise sadece eşleştirme performansından etkilenmektedir. Ne açık iş pozisyonu ne de işsizlik farkı eşleştirme farkında etkili olamamaktadır.

Açık iş pozisyonu farkının geçmiş iki yıllık eşleştirme farklarıyla aynı yönlü, açık iş pozisyonu farkları ve eşleştirme performansı ile ise ters yönlü ilişki yapısına sahip olduğu sonucuna varılmıştır. Önceki iki yıllık eşleştirme farklarının artması ile şu anki açık iş pozisyonunun artması yeni yatırımlarla açık iş pozisyonu yaratılmış olabileceğini düşündürmektedir.

Ayrıca yapılan etki analizleri de eşleştirmenin artan performansının işsizlik ve açık işleri düşüren bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir. İşsizlikteki artışın ise, eşleştirme ve açık iş üzerinde artışa neden olduğu anlaşılmaktadır. Açık iş pozisyonu ise hem eşleşmenin hem de işsizliğin artışına işaret etmektedir.

Benzer değerlendirmeler varyans paylaşımları için de yapılabilir. Eşleşmedeki artış, açık işteki dalgalanmanın önemli bir kısmını açıklarken zamanla sönümlenmektedir. Ancak, işsizlikteki dalgalanmaya etkisi yok gibidir. Açık işteki dalgalanma ise hem eşleşme hem de işsizlik üzerindeki dalgalanmada zamanla artan bir etkiye sahiptir.

Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri işsizliğin ortaya çıkış nedenlerini etkilemektedir. Gelişmiş ülkelerde, büyümenin kendi iç dinamiğinden kaynaklanan konjonktürel işsizlik niteliğinde iken; gelişmekte olan ülkelerde ise, özellikle sermaye yetersizliği, emek arzı ile sermaye ve diğer üretim araçları arasındaki uyumsuzluktan kaynaklanmaktadır. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerdeki işsizlik yapısal ve kalıcı bir nitelik göstermektedir.

Ülkemiz işgücü piyasasında işe yerleştirme, işsizlik ve açılan işteki artıştan daha fazla artmaktadır. Bu durum iki şekilde yorumlanabilir: Birincisi, etkin işleyen bir işgücü piyasasının, yani işsizlik ve açık iş artışını fazlasıyla karşılayan bir piyasanın varlığıdır. İkincisi ise işgücü piyasasındaki friksiyondan çok yapısal ya da ekonomik genişleme veya daralmadan kaynaklanıyor olabileceğidir. Gelişmekte olan ülkelerde işsizliğin friksiyonel olmaktan ziyade yapısal bir sorun olduğu, ayrıca Türkiye’de işsiz bir kişinin iş bulma süresinin uzun olması ve eşleşmenin açık iş esnekliğinin daha büyük olması gibi kriterler göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye’de de işsizliğin friksiyonel olmaktan ziyade yapısal bir sorun olduğu sonucuna varılmaktadır. Hata Düzeltme Vektörü Modelinin aynı

amaç için kullanılan diğer yöntem ve modellerden üstün olan özellikleri çalışma kapsamında ortaya konmaktadır. Bu nedenle Hata Düzeltme Vektörü Modelinin, diğer kullanım alanları da dâhil olmak üzere, eşleştirme fonksiyonunun tahmininde kullanılması, onun açıklama gücünü ve detay seviyesini artırma yönünde katkı sağlayacaktır.

Son olarak, bu çalışma Türkiye işgücü piyasasının eşleştirme verimliliğini ve etki analizlerini VAR/VECM modeliyle ele alan ilk çalışmalardandır. Bu çalışmanın, sektörler ve işgücü nitelikleri bazında detaylandırılarak, internetteki kariyer merkezleri ve yeni kanunla (20.05.2016 tarih ve 29717 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, 6715 sayılı “İş Kanunu ile Türkiye İş Kurumu Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”), gündeme gelen istihdam bürolarını da içine alacak şekilde geliştirilmesi, politika yapıcılar ve ekonomistler için önemli katkılar sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Akpolat, A. G., Altıntaş, N. (2013), Enerji Tüketimi ile Reel GSYİH Arasındaki Eşbütünlük ve Nedensellik İlişkisi: 1961-2010 Dönemi, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 8, 118-127.
- Ball, L. ve Mankiv, N. G. (2002), The NAIRU in Theory and Practice, *Journal of Economic Perspectives*, 16, 115-136.
- Bulut, V. (2011), Türkiye’de İşsizlik Süresini Etkileyen Faktörlerin Yaşam Çözümlemesi ile İncelenmesi, Hacettepe Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Diamond, P. A. (1971), A Model of Price Adjustment, *Journal of Economic Theory*, 158-168.
- Dickey, D. A. ve Fuller, W. A. (1981), Likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with a Unit Root, *Econometrica*, 49(4): 1057-1072.
- Engle, R. F., Granger, C. W. J. (1987), Cointegration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing, *Econometrica*, pp. 251-276.
- EViews, (2014), 8.1 User’s Guide I.
- Friedman, M. (1968), The Role of Monetary Policy, *American Economic Review*, 58 (1): 1-17.
- Friedman, M. (1977), Nobel Lecture: Inflation and Unemployment, *The Journal of Political Economy*, 85 (3), 451-472, Published by: The University of Chicago Press.
- Granger, C. W. J. ve Newbold, P. (1974), Spurious Regressions in Econometrics, *Journal of Econometrics*, 2, pp.111-120.
- İŞKUR, 2013 İstatistik Yıllığı (290-291), <http://www.iskur.gov.tr/KurumsalBilgi/istatistikler.aspx#dltop> (Erişim Tarihi: 10.09.2016).
- İzmir Ekonomi Üniversitesi Yayınları, (2010), İzmir İşgücü Piyasası Araştırması, Yayın No: 46 ISBN: 978-975-8789-45-0.
- Johansen, S. (1995), Likelihood Based Inference in Cointegrated Vector Autoregressive, Oxford.
- Knuglina Vetenskaps Akademien, (2010), Markets with Search Frictions, The Royal Swedish Academy of Science.

- Martin, V., Hurn S. ve Harris, D. (2012), *Econometric Modelling with Time Series: Specification, Estimation and Testing (Themes in Modern Econometrics)*, Cambridge University, USA.
- Modigliani, F. ve Papademos, L. (1975), *Targets for Monetary Policy in the Coming Year*, *Brookings Papers on Economic Activity*, Issue 1, 141-165.
- Öz, S. (2010), *Nobel Ekonomi Ödülü: Arama ve Eşleştirme Modelleri*, *Ekonomik Araştırma Forumu TÜSİAD-Koç Üniversitesi*.
- Petrongolo, B. ve Pissades, A.C. (2001), *Looking into the Black Box: A Survey of the Matching Function*, *Journal of Economic Literature*, 39, 390-431.
- Phelps, E.S. (1967), *Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment Over Time*, *Economica*, 34(3), 254-281.
- Sims, C. A. (1980), *Macroeconomics and Reality*, *Econometrica*, Vol. 48(1) 1-48.
- Stiglitz, J. E. (1984), *Theories of Wage Rigidity*, *Working Paper No:1442*, *National Bureau of Economic Research*.
- Şentürk, F. (2015), *Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdamın Yapısı*, *Sosyal Güvence Dergisi* 7, 113-143.
- Tokatlıoğlu, İ. (2016), *Küresel Kriz Öncesi ve Sonrası Dönem İçin Türkiye’nin Beveridge Eğrisi Tahmini*, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 34(3), 73-105.
- Tutar, K. (2015), *Türkiye İşgücü Piyasasında İş Arama Kanallarının Niteliği*, *İş ve Hayat Dergisi*, 2, 93-106.
- Yılmaz, Z. (2013), *Türkiye İşgücü Dinamiklerinin Yapısal Vektör Hata Düzeltme Modeli (SVECM) ile Analizi*, *EY International Congress on Economics 1 “Europe and Global Economic Rebalancing”*, Ankara / Turkey.

TÜRKİYE'DE İLAÇ FİYATLANDIRMA VE GERİ ÖDEME POLİTİKALARININ AB ÜLKELERİ İLE KARŞILAŞTIRILMASI

COMPARISON OF DRUG PRICING AND REIMBURSEMENT POLICIES IN
TURKEY WITH EU COUNTRIES

Seda SÖNMEZ*
Gülünur İLGÜN**

ÖZ

Sağlık hizmetlerinin insan hayatında vazgeçilemez olması ülkelerin sağlık ve sağlık hizmetleriyle ilgili konulara eğilimlerini artırmıştır. Toplumun sağlık ihtiyaçlarını karşılayacak sağlık hizmeti sunmanın yolu ise iyi planlanmış bir sağlık sistemi ve kaynak dağıtım politikasına bağlıdır. Ayrıca sağlık ihtiyaçlarının istenen düzeyde karşılanması, sürekli olarak artış eğilimi gösteren sağlık harcamaları ile baş edebilme gücüne bağlıdır. Ülkelerin hem sağlık ihtiyacını karşılamak hem de artan sağlık harcamaları ile baş edebilmek için harcamaları artıran faktörleri doğru bir şekilde belirleyip ilgili alanlara sürekli düzenlemeler yapması gerekmektedir. Bu noktada toplam sağlık harcamaları içinde ilaç harcamalarının payının yüksek olması ve gün geçtikçe daha da yükselmesi tüm ülkeleri ilaç harcamalarının etkin bir şekilde kontrol altına alınmasını sağlayacak fiyatlandırma ve geri ödeme süreçlerine ilişkin sürekli olarak düzenlemeler yapmaya zorlamaktadır. Buradan hareketle bu çalışmada Türkiye'deki ilaç fiyatlandırma ve geri ödeme politikalarının Avrupa Birliği (AB) ülkeleri ile karşılaştırılması amaçlanmıştır. Bu amaca yönelik olarak PHIS indikatörlerinden fiyatlandırma ve geri ödeme başlığında yer alan indikatörler kullanılarak karşılaştırmalar gerçekleştirilmiştir. Değerlendirme sonucunda fiyatlandırma politikalarından AB ülkelerinde en çok uluslararası referans fiyatlandırma yönteminin kullanıldığı ve ülkelerin çoğunun üretici fiyatını kontrol ettiği ve normalde uygulanmakta olan KDV oranından farklı oranlarda KDV aldıkları görülmüştür. Geri ödeme politikaları kapsamında ise ülkelerin çoğunlukla pozitif liste kullandığı ve geri ödeme kriterlerinde sağlık teknolojilerinin değerlendirilmesini dikkate aldıkları görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: İlaç, Fiyatlandırma, Geri Ödeme, Türkiye, Avrupa Birliği Ülkeleri.

* Arş. Gör., Kırıkkale Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi, Sağlık Yönetimi Bölümü, sedakaya@kku.edu.tr

** Arş. Gör., Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sağlık Yönetimi Bölümü, gulnurharmanci@hacettepe.edu.tr

ABSTRACT

The fact that health services are essential in human life has increased countries’ focus on matters related to health and health services. The way of delivering health care to meet the health needs of a community depends on a well-planned health care system and resource allocation policy. In addition, meeting the health needs at the desired level depends on the ability to cope with the health expenditures, which tend to increase continuously. In order to meet the health needs and cope with increasing health expenditure, the countries need to accurately identify the factors that increase spending, and make continuous adjustments on these factors. At this point, the high share of drug spending within the total health expenditure and the gradual increase of this share compel all countries to make regular adjustments to their pricing and reimbursement processes to ensure that drug spending is effectively controlled. From this point of view, the purpose of this study is to compare the drug pricing and reimbursement policies in Turkey with those in the European Union (EU) countries. For this purpose, we made comparisons with PHIS indicators by using the ones included in the pricing and reimbursement headings. As a result of the evaluation, we found that, as a pricing policy, the EU countries mostly use the international reference pricing method, and most countries check the producer price and get different VAT rates than the normal VAT rate. In the context of reimbursement policies, we observed that countries often use a positive list and take into account the assessment of health technology in reimbursement criteria.

Keywords: Drug, Pricing, Reimbursement, Turkey, European Union Countries.

GİRİŞ

Dünya Sağlık Örgütü’nün yapmış olduğu bölgesel sınıflamaya göre Avrupa Bölgesi’nde yer alan ülkelerin yaşlarının ortanca değerlerine bakıldığında bu bölgenin ortanca yaşının diğer ülkelere oranla daha yüksek olduğu ve giderek de bu değerlerin artış gösterdiği tespit edilmiştir. Yaşlanan nüfusun artış göstermesine bağlı olarak doğumda beklenen yaşam süresi de artış göstermiş ve bu da beraberinde kronik hastalıkların artması gibi sorunları ortaya çıkarmıştır. Bu nedenlerle yaşlı nüfusun sağlığının ve günlük yaşantısının aktif bir şekilde sürdürülebilir olması Avrupa’daki sağlık politikalarının en önemli konularından birisi olmuştur (World Health Organization, 2012: 1).

Bireylerin yaşam kalitesinin iyileştirilmesinde rol oynayan önemli endüstrilerden birisi de ilaç endüstrisidir. İlaç endüstrisinde yaşanan ilerlemeler Avrupa’daki popülasyonun bir önceki yüzyıl ile karşılaştırıldığında 30 yıl daha uzun yaşamasını sağlamış, HIV/AIDS ve kanser gibi hastalıklarla ilişkili ölümleri azaltmış ve hipertansiyon ve kalp hastalıkları gibi rahatsızlıklar ise kontrol altına alınabilmektedir. Bireylerin sağlığına olan katkısının yanında araştırmaya dayalı ilaç endüstrisi Avrupa ekonomisinin en önemli kaynaklarından birini oluşturmaktadır (EFPIA, 2016: 2-3). Avrupa’da 2016 yılında araştırma geliştirme faaliyetlerinde yazılım sektöründen sonra %9,8’lik bir büyüme ile ilaç sektörünün yer aldığı görülmektedir (Hernández vd., 2016: 13). Her ne kadar ilaç endüstrisinin büyümesi bireylerin yaşam kalitesine olan katkısından dolayı makul görünse de ülkelerin ilaç harcamalarının artış göstermesi (OECD, 2017) politikacıların bu alanda devamlı olarak düzenlemelere gitmesine neden olmaktadır (Schumock vd., 2016: 357). İlaç harcamalarının 2020 yılında dünya genelinde 2015 yılına kıyasla %29-32 oranında bir büyümeyle 1,4 trilyona ulaşacağı tahmin edilmektedir (IMS Health, 2015: 9). İlaç harcamalarının kontrol altına alınabilmesi ve topluma sağlık hizmetinin eşit ve hakkaniyetli bir şekilde ulaştırılabilmesi adına ülkelerin çoğunlukla ilaçların fiyatları ve kar oranları ile geri ödeme düzeyine ilişkin kararlara odaklandıkları görülmektedir (Pita Barros, 2010: 4).

İlaç politikalarının en önemli iki konusundan birisi ilaç fiyatlarının belirlenmesini ifade eden fiyatlandırma politikaları bir diğeri ise üçüncü taraf ödeyicilerin ilaçlara nasıl ve ne ölçüde ödeme yapacağını belirlediği geri ödeme politikalarıdır (Hu ve Mossialos, 2016: 519). Fiyatlandırma ve geri ödemeye ilişkin ülkelerin belirlemiş olduğu politikalar bireylerin ilaca erişimini de önemli ölçüde etkilemektedir. Bu durum yalnızca düşük ve orta gelirli ülkeler için değil,

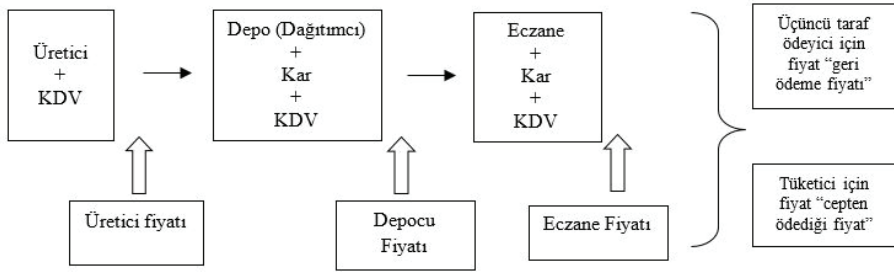
yüksek gelirli ülkeler için de politikacıların ilaç fiyatlarını kontrol altına alarak, bireylerin ve toplumun ilaca erişimini sağlamak adına stratejiler geliştirmesine konu olan en önemli faktörlerden birisidir (Vogler vd., 2015a: 484). Ülkelerin ilaç harcamalarını kontrol edebilmek, akılcı ilaç kullanımını sağlamak ve reçeteleme davranışlarını iyileştirmek adına belirledikleri stratejiler (örneğin kullanıcı katkıları) eğer uygun şekilde değerlendirilmezse toplumun ilaca erişimini olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Bu nedenlerden dolayı ilaca ilişkin fiyatlandırma ve geri ödeme politikalarının belirlenmesi çoğu zaman kolay olmamaktadır (Shafiq vd., 2015: 1).

Netice olarak ilaç harcamalarını kontrol altında tutmak, politikalar belirlenirken ilaç sektöründe yer alan paydaş ve paydaş grupları arasındaki iş birliğini artırmak, ilaçların ruhsatlandırılması ve fikri mülkiyet haklarının korunmasını sağlamak ve en önemlisi toplumun ilaca erişimini eşit ve hakkaniyetli bir şekilde artırmak için ülkeler ilaçta fiyatlandırma ve geri ödemeye ilişkin politikalarını devamlı olarak düzenlemektedirler (Vogler vd., 2015b: 2). Bu çalışmada da Türkiye’deki ilaç fiyatlandırma ve geri ödeme politikalarının AB ülkeleri ile karşılaştırılması amaçlanmıştır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. AB’de İlaç Fiyatlandırma ve Geri Ödeme Politikaları

AB ülkeleri ilaç endüstrisinde hem düzenleyici hem de üçüncü taraf ödeyici olarak önemli bir rol oynamaktadır. İlaç endüstrisine yapılan müdahaleler daha çok fiyatlandırma ve geri ödeme kararlarının alındığı arz taraflı düzenlemeler ve hekimlerin, eczacıların ve hastaların davranışlarına ilişkin kararları içeren talep taraflı düzenlemeler olarak ikiye ayrılabilir (Kanavos vd., 2011: 34). İlaç endüstrisinde kullanılan fiyat kavramı birçok aşamada farklılık göstermektedir (bkz. Şekil 1). Politikacılar üretici fiyatlarını düzenlemenin yanı sıra depoların ve eczanelerin belirledikleri kar oranlarını da kontrol etmektedirler. Tüm AB ülkelerinde eczanelerin kar oranları azalan oranlı ya da artan oranlı olarak düzenlemektedir. Ayrıca ilaçlardan farklı oranlarda ve bazı ülkelerde de geri ödenen ve geri ödenmeyen ilaçlardan olmak üzere farklı şekillerde KDV alınmaktadır (Leopold, 2014: 12).



Şekil 1: İlaçta Farklı Aşamalandaki Fiyat Düzeyleri (Stargrad ve Vandaros, 2014: 29).

AB üyesi her ülke kendi ulusal sağlık sistemlerine en uygun olan ilaç fiyatlandırma ve geri ödeme politikasını belirlemektedir. Ülkelerin belirlemiş oldukları fiyatlandırma ve geri ödeme politikaları iç pazar, ilaç sektöründeki rekabet, sürdürülebilir araştırma ve geliştirme ve insan sağlığının korunması gibi Avrupa politika hedefleri ile de yakından ilişkilidir. AB ülkelerinde uygulanan fiyatlandırma ve geri ödeme politikalarının birbirinden farklılık göstermesinden dolayı kararların şeffaf bir şekilde verilmesini ve AB iç pazarının işleyişini aksatmamasını sağlamak adına 1989 yılından bu yana “Şeffaflık Yönetmeliği” (Transparency Directive) uygulanmaktadır (European Union, 2017).

Her ne kadar AB ülkelerinde uygulanmakta olan ilaç fiyatlandırma ve geri ödeme politikaları birbirinden farklılık gösterse de (Hogan Lovells International LLP, 2014: 1) fiyatlandırma politikalarını serbest fiyatlandırmanın uygulandığı ülkeler, fiyat kontrolünün yapıldığı ülkeler ve kar kontrolünün yapıldığı ülkeler olmak üzere üç ana grupta toplamak mümkündür (Yalçın Balçık ve Karsavuran, 2012: 45). Bununla birlikte farklı türdeki ilaçlar (orijinal ilaç-jenerik ilaç) için farklı fiyatlandırma politikaları izlenmektedir. Örneğin, hemen hemen tüm AB ülkelerinde pazara yeni giren bir ilacın fiyatının belirlenmesinde diğer ülkedeki fiyatının referans olarak kullanıldığı uluslararası referans fiyatlandırma (external price referencing) yöntemi kullanılırken (Vogler vd., 2017: 4) yalnızca İsveç’te değere dayalı fiyatlandırma yöntemi kullanılmaktadır (Vogler ve Habimana, 2014: 8). Değere dayalı fiyatlandırma yönteminde elde edilecek olan faydayı yansıtan değer ilacın fiyatına entegre edilmesi ifade edilmektedir. Ancak değer belirlenmesi ve buna göre fiyat düzenlemelerinin yapılması kolay bir süreç değildir (Kanavos vd., 2010: 30). AB ülkelerinde temel fiyatlandırma politikası olarak uluslararası referans fiyatlandırma sistemi kullanılmaktadır. Bunun yanı sıra AB

ülkeleri arasında değere dayalı fiyatlandırma sisteminin bileşenlerinden biri olan sağlık teknolojilerinin değerlendirilmesi uygulamaları da kullanılmaya başlanmıştır (Drummond vd., 2011: 263). İlaç endüstrisi ayrıca fiyat farklılaştırması yönteminin uygulanmasına da çağrıda bulunmaktadır. Bu yöntemin amacı aynı ilacın farklı kişilere farklı fiyatlarda satılmasıdır. Ancak AB ilaç pazarında bu fiyatlandırma yöntemi yasal sınırlılıklar nedeniyle henüz uygulanmamıştır (Vogler vd., 2016: 214).

Yeni ve çoğunlukla da yüksek maliyetli ve sınırlı sayıda kanıta dayalı sonuca sahip olan ilaçlara erişimin sağlanması için birçok AB ülkesinde kontrollü-giriş anlaşmaları (managed-entry agreements) gibi yeni düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır (Vogler vd., 2016: 214). Kontrollü-giriş anlaşmaları yeni geliştirilen sağlık teknolojisine erişimin sağlanmasındaki belirsizliği ortadan kaldırmak için ortaya çıkmıştır. Kontrollü- giriş anlaşmalarının amacı ise finansal riskin üretici firmalar ve ödeyici kurumlar arasında paylaşılmasını sağlayan resmi düzenlemelerin yapılmasını teşvik etmektir. AB ülkelerinin bu anlaşmaları gerçekleştirmeden önce sıklıkla maliyet-etkililik ve bütçe etkisi analizlerine ağırlık verdiği görülmektedir (Ferrario ve Kanavos, 2013: 11-12).

Artan ilaç harcamalarının kontrol altına alınabilmesi adına AB ülkelerinde izlenen politikalardan birisi de jenerik ilaç pazarının oluşturulmaya çalışılmasıdır. Jenerik ilaçlar orijinal ilaçlar ile aynı kaliteye, güvenliğe ve terapötik etkiye sahip ilaçlardır. Bununla beraber, Avrupa’da jenerik ilaç fiyatlarının orijinal ilaç fiyatlarından %10-%80 daha düşük olduğu görülmektedir (Dylst ve Simoens, 2010: 472). Simoens (2012: 10-11) Avrupa’da yapılmış olan çalışmalara göre jenerik ilaçların fiyatlarının üreticiden üreticiye farklılık gösterdiğini tespit etmiştir. Ayrıca yine bu çalışmalarda Avrupa ülkelerinin serbest fiyatlandırmanın uygulandığı ülkelerde pazara daha fazla nüfuz edebildikleri ve ihale sisteminin jenerik ilaç fiyatlarını kısa dönemde düşürebileceği ancak uzun dönemdeki etkisi hakkında çok az bilgi sahibi oldukları da görülmüştür.

Geri ödeme politikaları çerçevesinde kullanılan araçlar (listeler, ekonomik değerlendirmeler) çoğunlukla ilaçların fiyatlandırma politikalarıyla ilişkilidir. Sağlık politikacıları geri ödeme kriterlerini belirleyerek ilaçların fiyatını ve kullanım düzeylerini etkilemektedirler (McGuire vd., 2004: 133).

Geri ödeme süreci genellikle ürün piyasaya sürülmeden önce geri ödeme başvurusunda bulunulmasıyla başlamaktadır (ör. Fransa, İtalya ve İspanya). Geri

ödeme başvurusu yapıldığı ya da değerlendirildiği aşamada ilacın piyasada hali hazırda satılıyor olması gibi istisnai durumlarda da uygulanabilmektedir (ör. Almanya ve Avusturya). Bazı ülkelerde de karar verme prosedürü piyasaya giriş ile doğrudan ilişkili olmamakta, herhangi bir zamanda düzenleyici kurum tarafından başlatılabilmektedir. AB ülkelerinde geri ödemeye ilişkin kararlar alınırken birçok ülkenin sağlık teknolojilerinin değerlendirilmesini yardımcı bir araç olarak kullandığı görülmüştür. Bununla birlikte bütçe etkisi analizlerinin de geri ödeme listesinde yer alacak olan ilaçların özellikle yüzde kaçının ödeneceğinin belirlenmesinde önemli bir rol oynadığı bilinmektedir (Stargardt ve Vandomos, 2014: 30-31).

Vogler ve diğerleri (2015c: 1) tarafından AB ülkelerinde en sık kullanılan geri ödeme politikalarının katkı payları, geri ödeme yüzdeleri, referans fiyat sistemi (reference price system), pozitif listeler ve geri ödeme süreci olduğu ifade edilmiştir. Ancak daha önce de belirtildiği gibi bu geri ödeme politikalarının yanında ilacın geri ödemeye değer olup olmadığının belirlenmesinde sağlık teknolojilerinin değerlendirilmesinden, farmakoekonomik değerlendirmelerden ve bütçe etkisi analizlerden son dönemlerde sıklıkla faydalanıldığı görülmektedir.

1.2. Türkiye’de İlaç Fiyatlandırma ve Geri Ödeme Politikaları

Türkiye’de 2003 yılında başlatılmış olan “Sağlıkta Dönüşüm Programı” (SDP) adı altında gerçekleştirilen reform ile sağlık hizmetlerinin daha etkili, verimli ve erişilebilir bir şekilde sunulması için birçok değişiklik ve yenilik uygulamaya konulmuştur. Bu değişikliklerin bir kısmı da ilaç politikalarını kapsamaktadır. Yapılan değişiklikler ile sosyal güvenlik kapsamındaki sağlık sigortası olan bireylerin sayısının da artmasıyla beraber toplumun ilaca erişimi de artış göstermiştir. Bu durum kamunun ilaç sektörünün en önemli aktörlerinden birisi haline gelmesine yol açarken diğer taraftan da ödeyici kurum olan Sosyal Güvenlik Kurumunun harcamalarının artmasına neden olmuştur (Araştırmacı İlaç Firmaları Derneği, 2012: 45).

İlaç endüstrisinde yapılan değişiklikler özellikle fiyatlandırma ve geri ödeme politikalarına ilişkin olarak gerçekleştirilmiştir (Lichtenberg vd., 2017: 227). Türkiye’de de ilaçlarla ilgili politikalar incelendiğinde ilaç politikalarının 1990-2003 yılları arasında istikrarsız, (İEİS, 2017) SDP reformu kapsamında yapılan değişikliklerle birlikte daha istikrarlı olduğu görülmektedir. SDP kapsamında ilaçlarla ilgili yapılan değişikliklerin ise 2004 yılında maliyete dayalı fiyatlandırma

sisteminden uluslararası referans fiyatlandırma sistemine geçilmesi, 2005 yılında negatif liste uygulamasından pozitif liste uygulamasına geçilmesi (negatif liste geri ödeme kapsamına alınmayan, pozitif liste ise alınan ilaçları temsil etmektedir) ve KDV oranının %18’den %8’e düşürülmesi olduğu tespit edilmiştir (Gürsoy, 2016: 227-228).

Tablo 1: Türkiye’de İlaçların Fiyatlandırılması

Jeneriği olmayan orijinal ilaçlar	Jeneriği olan orijinal ilaçlar ve jenerik ilaçlar	Yirmi yıllık ilaçlar	Depocu ve eczacı kar oranları			
			Depocuya Satış Fiyatı	Depocu Karı (%)	Eczacı Karı (%)	
Referans fiyat	(3,83 TL üzeri)	(7,32 TL üzeri)				
+	Referans fiyatın %60’ı	Referans fiyatın %80’i	0-10 TL’ye kadar	9	25	
Depocu ve eczacı kar oranları	+	+	10-50 TL	8	25	
+	Depocu ve eczacı kar oranları	Depocu ve eczacı kar oranları	51-100 TL	7	25	
%8 KDV	+	+	101-200 TL	4	16	
	%8 KDV	%8 KDV	200 TL üzeri	2	12	

Kaynak: İEİS, 2017.

Türkiye’de ilaç fiyatları Fransa, İtalya, Yunanistan, İspanya ve Portekiz’in yer aldığı beş AB ülkesindeki en düşük üretici fiyatının referans fiyat olarak seçilmesiyle belirlenmektedir (Varol ve Saka, 2006: 31). Bununla birlikte, eğer referans ülkelerde üretici fiyatı mevcut değilse, ilacın fiyatı eczane fiyatından kar oranının ve KDV’nin düşürülmesiyle hesaplanır. İlacın üretici fiyatının en düşük olduğu yer imal edildiği ülke ise o ülkedeki üretici fiyatı referans olarak alınır. İlaç referans olarak belirlenen ülkelerde yer almıyorsa, en düşük üretici fiyatının yer aldığı diğer AB ülkelerinden birisinin belirlemiş olduğu fiyat referans fiyat olarak kabul edilir. İlaç AB ülkelerinde de yer almıyorsa bu defa da ilacın imal edilen ülkedeki üretici fiyatı referans olarak belirlenir. Son olarak eğer ilaç yalnızca Türkiye’de yer alıyorsa fiyat üretici firma ve Sağlık Bakanlığı arasında yapılacak olan anlaşma ile tayin edilmektedir (Çelik ve Seiter, 2008: 8). Referans fiyatlar ayrıca Avro cinsinden takip edilmektedir. Avro’nun TL’ye dönüştürülmesinden ise Fiyat Değerlendirme Komisyonu sorumludur ve ilgili komisyon sabit döviz kurunu

bir önceki yılın Avro ortalamasının %70’i olarak belirleyerek dönüştürme işlemini gerçekleştirmektedir. Buna göre dönüştürülmüş Avro değeri 2016 yılı için 2,1166 TL olarak belirlenmiştir (İEİS, 2016: 13). Tablo 1’de de görüldüğü gibi Türkiye’de referans fiyatlandırmaya ek olarak depo ve eczanelerin kar oranları da kontrol edilmektedir. Ayrıca AB ülkelerinde orijinal ilaç-jenerik ilaç için ayrı uygulanan fiyatlandırma yöntemine ek olarak Türkiye’de yirmi yıllık ilaçlar için de ayrı bir fiyatlandırma kategorisi oluşturulduğu görülmektedir.

Referans fiyat belirlendikten ve TL’ye dönüştürüldükten sonra bu fiyatlara belirli bir oranda iskonto uygulanmaktadır. Geri ödeme listesine alınan ilaçlara ise ilave iskontolar da uygulanmakta ve depocuya satış fiyatı belirlenmektedir. Pozitif listede (geri ödenecek ilaçların listesi) yer alacak olan ilaçlar ise SGK koordinatörlüğünde toplanan geri ödeme komisyonu tarafından belirlenmektedir (Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2015: 54).

Tablo 2: Türkiye’de İlaç Geri Ödeme ve Eczane İskonto Oranları

	Orijinal ilaç		Jenerik ilaç	Yirmi Yıllık ilaç			KDV hariç önceki yılın eczane satış hasılatı	Eczane iskontosu
DSF ≤ 3,83	%0		%0	%0				
3,84 ≤ DSF ≤ 7,32	Jeneriği var	Jeneriği yok	%10	%0			<700.000	%0
	%10	%10		700.000-900.000 %0,75				
7,33 ≤ DSF ≤ 11,02	%31	%18	%18	İmalat	Orijinali var	Orijinali yok	900.000-1.500.000	%2,2
				%10	%10	%10	>1.500.000	%2,75
11,03 ≤ DSF	%41	%28	%28	%28	%28	%40		

Kaynak: İEİS, 2017.

Tablo 2’de de görüldüğü gibi geri ödeme oranları orijinal ilaç, jenerik ilaç ve yirmi yıllık ilaçlar için ayrı olarak belirlenmiştir. Geri ödeme oranları haricinde ayrıca eczane iskonto oranları da yer almakta olup, bu oranlar KDV hariç eczane satış hasılatı dikkate alınarak belirlenmektedir (İEİS, 2017). Bunun haricinde ayakta tedavi için sağlanan ilaçların bedelinin kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişiler için %10 oranında ve diğer kişiler için de %20 oranında katılım payı alınmaktadır (SGK, 2017).

2. METODOLOJİ

2.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Bu çalışma Türkiye’de izlenen ilaç fiyatlandırma ve geri ödeme politikalarının AB ülkelerinin izledikleri politikalar ile karşılaştırılmasını ve konuya ilişkin önerilerde bulunulmasını amaçlamaktadır. Türkiye AB ilaç pazarında önemli bir yere sahiptir ve 3 Ekim 2005 tarihinden itibaren Türkiye’nin AB’ye katılım müzakereleri resmen başlamıştır. Buradan hareketle bu araştırmada Türkiye ile AB ülkelerinin özellikle de düzenlemelerin sıklıkla yapıldığı ve sınırlı kaynaklar ile toplumun ilaca erişiminin etkili bir şekilde sağlanmasında anahtar rol oynayan ilaç fiyatlandırma ve geri ödeme politikaları açısından karşılaştırılması araştırmanın önemini oluşturmaktadır. Ayrıca konu ile ilgili araştırmaların sınırlı sayıda olması çalışmanın önemini artırmaktadır.

2.2. Araştırmanın Yöntemi

Bu araştırma kalitatif nitelikte tanımlayıcı tipte bir çalışmadır. Çalışmada Türkiye’nin fiyatlandırma ve geri ödeme politikalarının AB ülkeleri ile karşılaştırılmasında Avrupa’da toplum sağlığı bakış açısıyla ilaç politikaları için en son geliştirilen indikatörler olması nedeniyle Pharmaceutical Health Information System (PHIS) indikatörleri (Lopes vd., 2009) kullanılmıştır. Bu çalışmada kullanılan fiyatlandırma ve geri ödeme kategorisinden seçilmiş indikatörler Tablo 3’te yer almaktadır. PHIS indikatörlerinin kavramsal çerçevesi hem ayaktan hem de yatan hastalar için geliştirilmiş olup, bu çalışmada yalnızca ayaktan hastalar için uygulanmakta olan politikalar incelenmiştir.

Tablo 3: Fiyatlandırma ve Geri Ödeme Politikalarının Karşılaştırılmasında Kullanılan İndikatörler (Lopes vd., 2009)

Fiyatlandırma	Temel fiyatlandırma politikaları
	Dağıtım düzeyinde düzenlenen fiyatlandırma politikaları
	İlaçlara uygulanan KDV oranları
Geri ödeme	Geri ödeme listesi / Geri ödeme oranları
	Geri ödeme kriterleri
	Cepken yapılan ödemeler

Çalışma kapsamında Türkiye ile AB ülkeleri arasında karşılaştırma yapılmasının en önemli sebebi, Avrupa ülkelerinin dünya ilaç pazarının önemli bir bölümünü oluşturması ve Türkiye’nin de ilaç ihtiyaçlarının büyük bir kısmını bu ülkelerden karşılıyor olmasıdır. Ancak hali hazırda AB’ye üye ülke sayısının 28 olduğu bilinmekle birlikte bu araştırma veri kısıtı nedeniyle sadece 15 AB ülkesi üzerinde gerçekleştirilmiştir. Ülkelere ilişkin bilgiler ilgili makalelerden, sağlık rehberlerinden, ülke raporlarından, internet sitelerinden, kanun ve yönetmeliklerden elde edilmiştir. Ülkelerin ilaç fiyatlandırma ve geri ödeme politikalarına ilişkin bilgiler 2016 yılı için geçerlidir.

3. BULGULAR

İlaçların fiyatlandırma ve geri ödemelerine ilişkin kararların değerlendirilmesi “fiyat” ve “geri ödeme” kavramlarının tam anlamıyla ifade edilmesinin kolay olmamasından kaynaklanmaktadır. Çünkü daha önce de ifade edildiği gibi ilacın fiyatı olarak belirtilen tutarın üretici fiyatı mı yoksa eczane fiyatı mı olduğu ve konu ile ilgili politikalar belirlenirken hangi ilaç fiyatına ilişkin kararların alınacağı oldukça önemlidir. Diğer taraftan ilaçların geri ödeme politikalarına ilişkin kararların alınması doğrudan fiyatlandırma politikaları ile bağlantılı olduğundan geri ödeme ve fiyatlandırma politikalarının birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.

Tablo 4’te AB ülkelerinin ve Türkiye’nin ilacın fiyatlandırılmasına ilişkin izlemiş oldukları politikalar ile ilgili bilgiler yer almaktadır. Buna göre Türkiye ve AB ülkelerinin temel fiyatlandırma politikaları kapsamında kontrol ettikleri fiyat türü, izlemekte oldukları temel fiyatlandırma politikası ve temel fiyatlandırma stratejileri incelenmiş ve dağıtım düzeyinde (depocu/eczacı) düzenlenen fiyatlandırma politikalarının hangi ilaç türü ve hangi düzenleme türü çerçevesinde gerçekleştirildiği ile ilaçlar için uyguladıkları KDV oranları (2016 yılı) karşılaştırılmıştır. Tablo incelendiğinde AB ülkelerinin büyük bir bölümünün üretici fiyatını kontrol ettikleri ve temel olarak yasal fiyatlandırma (statutory pricing) politikasını izledikleri ve hem uluslararası referans fiyatlandırma hem de ulusal referans fiyatlandırma stratejisini benimsedikleri görülmektedir. Yalnızca İngiltere hem uluslararası fiyatlandırma hem de ulusal referans fiyatlandırma stratejisini benimsemeyip, kar kontrolü yapmaktadır. Dağıtım düzeyinde depocuların ve eczacıların kar oranlarının düzenlenmesine ilişkin fiyatlandırma politikaları

incelendiğinde AB ülkelerinin çoğunluğunun düzenlemeleri tüm ilaçlar için gerçekleştirdiği ve azalan oranlı bir düzenleme türü uyguladıkları görülmektedir. Almanya ve Danimarka haricindeki diğer AB ülkelerinin ilaç için izledikleri KDV oranının normalde izledikleri KDV oranından daha düşük olduğu görülmektedir. Türkiye’de ise AB ülkelerine benzer olarak üretici fiyatlarının kontrol edildiği, temel olarak yasal fiyatlandırma politikasının izlendiği ve uluslararası referans fiyatlandırma stratejisinin uygulandığı görülmektedir. Diğer taraftan Türkiye ve AB ülkelerinin dağıtım düzeyinde kar oranlarını fiyatlandırma politikaları incelendiğinde Türkiye ile AB ülkelerinin benzerlik gösterdiği ve tüm ilaçlar için depocuların ve eczacıların karlarını azalan oranları düzenledikleri görülmüştür. Ayrıca AB ülkeleri ile aynı şekilde normalde uygulanmakta olan KDV oranının altında bir KDV oranının ilaçlar için uygulandığı bulunmuştur.

Tablo 4: AB Ülkeleri ve Türkiye’de Fiyatlandırma Politikalarının Karşılaştırılması

Ülkeler	Temel fiyatlandırma politikaları						Dağıtım düzeyinde kar oranlarının düzenlenmesine ilişkin fiyatlandırma politikaları (Depocu/Eczacı)				KDV Oranları (%)	
	Temel fiyatlandırma politikası						Düzenleme türü				Normal	İlaç
	Üretici fiyatı	Depocu fiyatı	Eczacı fiyatı	Serbest fiyatlandırma	Yasal fiyatlandırma	Muzakere ihale	Uluslararası referans fiyatlandırma	Ulusal referans fiyatlandırma	Kar kontrolü	Tüm ilaçlar	İlaç türü	
Almanya	✓			✓			✓	✓	✓	✓	✓	19
Avusturya	✓				✓		✓	✓		✓	✓	20
Belçika	✓				✓		✓	✓		✓	✓	21
Danimarka			✓				✓	✓		✓	✓	25
Finlandiya		✓				✓	✓	✓		✓	✓	24
Fransa	✓				✓	✓	✓	✓		✓	✓	20
Hollanda	✓					✓	✓	✓		✓	✓	21
İngiltere		✓	✓		✓	✓			✓		✓	20
İrlanda	✓	✓				✓	✓	✓		✓	✓	23
İspanya	✓				✓		✓	✓		✓	✓	21
İsviçre	✓				✓		✓	✓		✓	✓	25
İtalya	✓					✓	✓	✓		✓	✓	22
Lüksemburg	✓				✓		✓	✓	✓		✓	17
Portekiz	✓				✓		✓	✓		✓	✓	23
Yunanistan	✓				✓		✓	✓		✓	✓	24
Türkiye	✓				✓		✓	✓		✓	✓	18

*: Geri ödenen ilaçlar için %2,1 KDV uygulanırken, geri ödenmeyen ilaçlar için %10 KDV uygulanmaktadır.

**: Reçeteli ilaçlar için %0 KDV uygulanırken, reçetesiz ilaçlar için %20 KDV uygulanmaktadır.

***: Ağız ve dış sağlığı için kullanılan ilaçlara %0 KDV uygulanırken, ağız ve dış sağlığı dışındaki ilaçlara %23KDV uygulanmaktadır.

****: Reçeteli ilaçlar için %0 KDV uygulanırken, reçetesiz ilaçlar için %25 KDV uygulanmaktadır.

Kaynak: Panteli vd., 2016; Vogler vd., 2011; Antonissen ve DeSwaef, 2009; Zimmermann ve Vogler, 2012; Lopes vd., 2011; Närhi, 2009; Mäntyranta vd., 2007; Özer vd., 2013; Stargardt vd., 2008; Storms ve Schreurs, 2010; Kullmann, 2010; Kennelly ve Walshe, 2012; Elliott ve Byrne, 2007; Martínez Vallejo vd., 2010; Martini vd., 2007; Teixeira ve Vieira, 2008; Vardica ve Kontozamanis, 2007; Tatar, 2010; <http://whocc.goeg.at; Sundhedsloven, 2014>.

Tablo 5: AB Ülkeleri ve Türkiye’de Geri Ödeme Politikalarının Karşılaştırılması

Ülkeler	Ödeme listesi		Geri ödeme oranları	Geri ödeme kriterleri	Cepten yapılan ödemeler		
	Pozitif liste	Negatif liste			Sabit ücret	%Katkı payı	Diğer
Almanya	✓	✓	%100	Terapötik fayda, Avrupa fiyatları, yıllık tedavi maliyetleri	✓	✓	
Avusturya	✓		%100	Farmakolojik, tıbbi/tedavi edici, farmako-ekonomik			
Belçika	✓		%100, %67,5, %50, %40, %20	Maliyet-etkililik, bütçe etkisi	✓	✓	
Danimarka	✓		%50, %67,5, %85	Terapötik fayda ve maliyet-etkililik	✓	✓	
Finlandiya	✓		%40, %65, %100	Terapötik fayda, bütçe etkisi, hastalık şiddeti		✓	
Fransa	✓		%15, %30, %65, %100	Tıbbi gereklilik, göreceli etkililik, toplum sağlığıyla ilişkisi		✓	
Hollanda	✓		%100	Gereklilik, etkililik, maliyet-etkililik, bütçe etkisi			✓
İngiltere	✓	✓	%100	Klinik ve maliyet-etkililik	✓		
İrlanda	✓		%100	Etkenlik etkililik, maliyet/yararlanım-etkililik, bütçe etkisi	✓		
İspanya	✓		%100, %60, %60, %60	Ürün özellikli		✓	
İsviçre	✓		%100	Değer, maliyet-etkililik, hastalık şiddeti		✓	
İtalya	✓	✓	%100, %60	Hastalıkla ilgili terapötik değer, Avrupa fiyatları ile karşılaştırılması, beklenen satış hacmi, bütçe etkisi	✓		
Lüksemburg	✓		%40, %80, %100	Ürün özellikli		✓	
Portekiz	✓		%60, %69, %37, %15	Terapötik sınıflama, ürün özelliği		✓	
Yunanistan	✓	✓	%100, %60, %75	Terapötik değer, farmako-ekonomik, günlük tedavinin maliyeti, güvenlik, bütçe etkisi		✓	
Türkiye	✓		%80, %60	Popülasyon grubu		✓	

Kaynak: Panteli vd., 2016; Vogler vd., 2011; Zimmermann ve Vogler, 2012; DeSwaeaf ve Antonissen, 2008; Özer vd., 2013; Stargardt vd., 2008; Hogan Lovells International LLP, 2014; Franken vd., 2015; Kullmann, 2010; Elliott ve Byrne, 2007; Martinez Vallejo vd., 2010; Martini vd., 2007; Vardica ve Kontozamanis, 2007; Tatar, 2010; IEIS, 2017; Deloitte, 2016; Sundhedsloven, 2014.

Tablo 5’te AB ülkelerinin ve Türkiye’nin izlemekte oldukları geri ödeme politikaları yer almaktadır. Bunayönelikolarakülkelerin birgeriödemelistesi kullanıp kullanmadığı, ne oranda geri ödeme yaptıkları, bir ilacın geri ödeme kapsamına alınırken hangi kriterlerin baz alındığı ve cepten yapılan bir ödeme olup olmadığı karşılaştırılmıştır. Tablo incelendiğinde AB ülkelerinin büyük bir çoğunluğunun pozitif liste uygulamasını kullandığı, geri ödeme oranlarının değişiklik göstermekle birlikte önemli bir kısmının %100 geri ödemede bulunduğu görülmektedir. AB ülkelerinin bir ilacın geri ödeme kapsamına alınıp alınmamasında ise genellikle ilacın terapötik faydasını, maliyet-etkililiğini ve bütçe etkisini dikkate aldığı ve geri ödemeye ek olarak ayrıca AB ülkelerinin çoğunluğunun belirli bir oranda katkı payı aldıkları bulunmuştur. Yalnızca Hollanda’da satın alınan ilacın fiyatının referans fiyatın üzerinde olması durumunda geri ödeme fiyatı ile eczacının satış fiyatı arasındaki fark tüketici tarafından karşılanmaktadır (Zuidberg, 2010: 13). Türkiye de ise AB ülkeleri ile benzer olarak pozitif liste uygulamasının olduğu ve tüketicilerden belirli bir oranda katkı payı alındığı görülmektedir. Bununla beraber geri ödeme oranının %80, %90 olduğu ve bir ilacın geri ödeme kapsamına alınıp alınmayacağına kararının verilmesinde kriter olarak ise popülasyon grubunun dikkate alındığı bulunmuştur.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yaşlanan nüfusun artması, doğumda beklenen yaşam süresinin yükselmesi, akut hastalıklardan kronik hastalıklara doğru bir geçişin olması, sağlık teknolojilerinin her geçen gün gelişmesi, sağlık hizmeti kullanıcılarının hizmete ilişkin beklentilerinin yükselmesi ve hizmete erişimin artış göstermesi ülkelerin sağlık için yaptıkları harcamaların artmasına neden olmuştur. Bireylerin iyilik halinin yükseltilmesine ve sürdürülebilirliğinin sağlanmasına en önemli katkıda bulunan ilaç endüstrisi, artan sağlık harcamaları içerisinde önemli bir paya sahiptir. Sağlık politikacıları artan ilaç harcamalarını kontrol edebilmek amacıyla devamlı olarak düzenlemeler yapmaktadırlar. Toplumun eşit ve hakkaniyetli bir şekilde ilaca olan erişiminin sağlanmaya çalışılmasının yanında harcamaların da azaltılmak istenmesi çoğu zaman kolay olmamaktadır. Buna yönelik olarak yapılan düzenlemelerin çoğunlukla ilaçların fiyatlandırılması ve geri ödenmesine ilişkin kararlar çerçevesinde gerçekleştirildiği görülmektedir.

Türkiye’de Sağlıkta Dönüşüm Programı’ndan sonra bireylerin sağlık hizmetine olan erişiminin artış göstermesine bağlı olarak ilaca erişim de artış göstermiş ve ilaç harcamaları yükselmiştir. Harcamaları kontrol edebilmek adına ilaçların fiyatlandırılması ve geri ödemesine ilişkin bir dizi değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerden en önemlileri; maliyete dayalı bir fiyatlandırma yöntemi kullanılırken uluslararası referans fiyatlandırma yöntemine geçilmesi, negatif listenin bırakılarak pozitif liste uygulamasının başlaması, geri ödeme kararlarının kamuda tek ödeyici kurum olan Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde bir komisyon kurularak alınması ve KDV oranının %18’den %8’e çekilmesi olmuştur. Bu çalışmada da Türkiye ile AB ülkelerinde izlenen ilaç fiyatlandırma ve geri ödeme politikalarının karşılaştırılması amaçlanmıştır. Bu amaca yönelik olarak PHIS indikatörleri yardımıyla karşılaştırmalar yapılmıştır. Çalışmadan elde edilen bulgulara göre Türkiye’nin ilaç fiyatlandırma ve geri ödeme politikalarına ilişkin SDP kapsamında yapmış olduğu değişikliklerle birlikte fiyatlandırma ve geri ödeme politikalarının AB ülkelerinin politikalarına benzerlik gösterdiği görülmüştür. Türkiye’nin de AB ülkelerinin çoğunluğunda olduğu gibi üretici fiyatlarını kontrol ettiği, yasal fiyatlandırma politikasını benimsediği ve temel fiyatlandırma stratejisinin uluslararası referans fiyatlandırma olduğu bulunmuştur. Dağıtıcı düzeyinde ise depocuların ve eczacıların kar oranlarının tüm ilaçlar için azalan oranlı bir şekilde düzenlendiği görülmüştür. Almanya ve Danimarka haricindeki diğer AB ülkeleri gibi Türkiye’de de ilaçlar için normalde uygulanmakta olan KDV oranından daha düşük bir oranda KDV uygulanmaktadır. Geri ödeme politikaları açısından karşılaştırmalar yapıldığında ise AB ülkelerinin çoğunluğunun pozitif liste uygulamasını kullandığı, belirli bir oranda katkı payı aldıkları ve geri ödeme kriterinde ürün özellikli değerlendirmelerin (ilacın terapötik faydası, maliyet-etkililiği, bütçeye etkisi) yer aldığı bulunmuştur. Türkiye de ise geri ödeme listesi olarak pozitif listenin uygulandığı, belirli bir oranda katkı payı alındığı ve geri ödeme kriteri olarak ise ürün özellikli değil, popülasyon grubu özellikli bir kritere göre değerlendirmelerin yapıldığı görülmektedir.

Türkiye’de kamunun ilaç harcamalarının finansmanında birincil kaynak olması ve ilaç harcamalarının da yıldan yıla artış göstermesi nedeniyle izlenmekte olan fiyatlandırma ve geri ödeme politikalarının uzun dönemde sürdürülebilir olması için çalışmadan elde edilen bulgulara göre birtakım düzenlemelerin yapılması önerilmektedir. AB ülkelerinde yapılmakta olduğu gibi ilaçların geri ödeme listesine alınmasında popülasyon grubu özellikli bir kritere göre değil,

farmakoekonomik değerlendirmeler, sağlık teknolojilerinin değerlendirilmesi ve bütçe etkisi analizi gibi çalışmaların ivme kazanması gerektiği, pozitif listenin güncellenmesi ve AB ülkelerinde de uygulamasında artış görülen finansal riskin ödeyici kurum ile üretici firma arasında paylaşılmasına olanak tanıyan kontrollü giriş anlaşmalarının (managed entry agreements) yapılması, jenerik ilacın fiyatlandırılması ve geri ödemesine ilişkin kararların gözden geçirilmesi ve ilaç araştırma ve geliştirme çalışmalarına yatırım yapılarak pazardaki payın artırılmaya çalışılması önerilmektedir.

Bu çalışmada fiyatlandırma ve geri ödeme politikalarının yalnızca ayaktan hastalar için değerlendirilmiş olması ve karşılaştırmaların yalnızca AB ülkeleri için yapılması çalışmanın sınırlılıklarını oluşturmaktadır. Daha sonra yapılacak olan çalışmalarda karşılaştırmaların tüm AB ülkelerini kapsayacak şekilde olması ve hem ayaktan hem de yatan hastalar için değerlendirilmesi önerilmektedir. Bununla birlikte 2005 yılından itibaren AB ile müzakerelerin resmen başlamış olması, Türkiye’nin Avrupa ilaç pazarında önemli bir konuma sahip olması ve konu ile ilgili çalışmaların sınırlı sayıda olmasından dolayı yapılan bu araştırmanın sağlık politikacılarına önemli kanıta dayalı bilgiler sağlayacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Antonissen, Yoyeriska, DeSwaef, Andre (2009), PHIS Hospital Pharma Report Belgium 2009, Pharmaceutical Health Information System; Commissioned by the European Commission, Executive Agency for Health and Consumers and the Austrian Federal Ministry of Health, Belgium.
- Araştırmacı İlaç Firmaları Derneği (AİFD) (2012), Türkiye İlaç Sektörü Vizyon 2023 Raporu, PWC, Türkiye.
- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2015), Türkiye İlaç Sektörü Strateji Belgesi ve Eylem Planı 2015-2018, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Ankara.
- Çelik, Yusuf, Seiter, Andreas (2008), “Turkey: Pharmaceutical Sector Analysis”, <http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s16766e/s16766e.pdf> (Erişim Tarihi: 16.02.2017).
- Deloitte (2016), The Essential Guide for Individuals in Luxembourg Tax, Social Security, Labor Environment, Immigration, Luxembourg.
- DeSwaef, Andre, Antonissen, Yoyeriska (2008), PPRI Pharma Profile Belgium 2008, Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Information; Commissioned by the European Commission, Directorate-General Health and Consumer Protection and Austrian Federal Ministry of Health, Family and Youth, Belgium.
- Drummond, Michael, Jönsson, Bengt, Rutten, Frans, Stargardt, Tom (2011), “Reimbursement of Pharmaceuticals: Reference Pricing Versus Health Technology Assessment”, The European Journal of Health Economics, 12(3): 263-271.
- Dylst, Pieter, Simoens, Steven (2010), “Generic Medicine Pricing Policies in Europe: Current Status and Impact”, Pharmaceuticals, 3(3): 471-481.
- EFPIA (2016), The Pharmaceutical Industry in Figures Key Data 2016, Brussels, Belgium.
- Elliott, Deirdre, Byrne, Gerald (2007), PPRI Pharma Profile Ireland 2007, Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Information; Commissioned by the European Commission, Directorate-General Health and Consumer Protection and Austrian Federal Ministry of Health, Family and Youth, Ireland.
- European Union (2017), “Pricing and Reimbursement of Medicinal Products”, https://ec.europa.eu/growth/sectors/healthcare/competitiveness/products-pricing-reimbursement_en (Erişim Tarihi: 01.02.2017).

- Ferrario, Alessandra, Kanavos, Panos (2013), *Managed Entry Agreements for Pharmaceuticals: The European Experience*, LSE, Belgium.
- Franken, Margreet, Stolk, Elly, Scharringhausen, Tessa, de Boer, Anthonius, Koopmanschap, Marc (2015), *A Comparative Study of The Role of Disease Severity in Drug Reimbursement Decision Making in Four European Countries*. *Health Policy*, 119(2): 195-202.
- Gürsoy, Kadir (2016), “An Analysis of Public Pharmaceutical Policy, Pricing and Spending in Turkey”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 6(1): 225-243.
- Hernandez, Hector, Soriano, Fernando H., Tuebke, Alexander, Vezzani, Antonio, Amoroso, Sara, Coad, Alexander, Gkotsis, Petros, Grassano, Nicola (2016), *The 2016 EU Industrial R&D Investment Scoreboard*, Institute for Prospective and Technological Studies, Joint Research Centre, European Union.
- Hogan Lovells International LLP (2014), *Pricing & Reimbursement Schemes in Major European Countries*, EU Pricing & Reimbursement, Munich.
- Hu, Jia, Mossialos, Elias (2016), “Pharmaceutical Pricing and Reimbursement in China: When The Whole is Less Than The Sum of Its Parts”, *Health Policy*, 120(5):519-534.
- IMS Health (2015), “Global Medicines Use in 2020: Outlook and Implications”, <http://www.imshealth.com/en/thought-leadership/quintilesims-institute/reports/global-medicines-use-in-2020> (Erişim Tarihi: 27.01.2017)
- İEİS (2016), *Türkiye İlaç Sektörü 2015, İlaç Endüstrisi İşverenler Sendikası*, İstanbul.
- İEİS (2017), “Temel Konular”, <http://www.ieis.org.tr/ieis/tr/issues/9> (Erişim Tarihi: 08.02.2017)
- Kanavos, Panos, Nicod, Elena, Espin, Jaime, van den Aardweg, Stacey (2010), *Short-and Long-Term Effects of Value-Based Pricing vs. External Price Referencing*, EMiNet.
- Kanavos, Panos, Vadoros, Sotiris, Irwin, Rachel, Nicod, Elena, Casson, Margaret (2011), *Differences in Costs of and Access to Pharmaceutical Products in The EU*, European Parliament.
- Kenneally, Martin, Walshe, Valerie (2012), “Pharmaceutical Cost-Containment Policies and Sustainability: Recent Irish Experience”, *Value in Health*, 15(2): 389-393.

- Kullmann, David (2010), PHIS Pharma Profile United Kingdom 2010, Pharmaceutical Health Information System (PHIS); Commissioned by the European Commission, Executive Agency for Health and Consumers and the Austrian Federal Ministry of Health, United Kingdom.
- Leopold, Christine, (2014), Pharmaceutical Policy Analysis–A European Perspective on Pricing and Reimbursement in Challenging Times, Doctoral dissertation, Utrecht University.
- Lichtenberg, Frank R, Tatar, Mehtap, Çalışkan, Zafer (2017), “The Impact of Pharmaceutical Innovation on Health Outcomes and Utilization in Turkey: A Re-Examination”, *Health Policy and Technology*, 6(2): 226-233.
- Lopes Sophie, Zimmermann Nina, Vogler Sabine (2009), PHIS Indicators Taxonomy 2009, Commissioned by the Executive Agency for Health and Consumers and the Austrian Federal Ministry of Health in the framework of the Pharmaceutical Health Information System Project, Paris / Vienna.
- Lopes, Sophie, Marty, Christian, Berdai, Driss (2011), PHIS Pharma Profile France 2011, Pharmaceutical Health Information System; Commissioned by the European Commission, Executive Agency for Health and Consumers and the Austrian Federal Ministry of Health, France.
- Mäntyranta, Tania, Martikainen, Jaana, Kivioja, Akseli, Paldán, Mareena (2007), PPRI Pharma Profile Finland 2007, Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Information; Commissioned by the European Commission, Directorate-General Health and Consumer Protection and Austrian Federal Ministry of Health, Family and Youth, Finland.
- Martínez Vallejo, Mercedes, Ferré de la Peña, Piedad, Guilló Izquierdo, Maria J., Lens Cabrera, Carlos (2010), PHIS Pharma Profile Spain 2010, Pharmaceutical Health Information System; Commissioned by the European Commission, Executive Agency for Health and Consumers and the Austrian Federal Ministry of Health, Spain.
- Martini, Nello, Folino Gallo, Pietro, Montilla, Simona (2007), PPRI Pharma Profile Italy 2007, Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Information; Commissioned by the European Commission, Directorate-General Health and Consumer Protection and Austrian Federal Ministry of Health, Family and Youth, Italy.
- McGuire, Alistair, Drummond, Michael, Rutten, Frans (2004), “Reimbursement of Pharmaceuticals in the European Union”, *Regulating Pharmaceuticals in*

- Europe: Striving for Efficiency, Equity and Quality: Striving for Efficiency, Equity and Quality, Elias Mossialos, Monique Mrazek, Tom Walley (eds.), McGraw-Hill Education, Buncy.
- Närhi, Ulla (2009), PHIS Hospital Pharma Report Finland 2009, Pharmaceutical Health Information System; Commissioned by the European Commission, Executive Agency for Health and Consumers and the Austrian Federal Ministry of Health, Finland.
- OECD (2017), “Pharmaceutical spending (indicator)”, <https://data.oecd.org/healthres/pharmaceutical-spending.htm> (Erişim Tarihi: 01.02. 2017).
- Özer, Safiye, Thomsen, Elisabeth, Schüder, Paul (2013), PHIS Pharma Profile Denmark 2011, Pharmaceutical Health Information System; Commissioned by the European Commission, Executive Agency for Health and Consumers and the Austrian Federal Ministry of Health, Denmark.
- Panteli, Dimitra, Arickx, Francis, Cleemput, Irina, Dedet, Guillaume, Eckhardt, Helene, Fogarty, Emer, ... Busse, Reinhard (2016), Pharmaceutical Regulation in 15 European Countries, Health Systems in Transition, WHO.
- Pita Barros, Pedro (2010), “Pharmaceutical Policies in European Countries”, *Advances in Health Economics and Health Services Research*, 22: 3-27.
- Schumock, Glen T, Li, Edward C, Suda, Katie J, Wiest, Michelle D, Stubbings, JoAnn, Matusiak, Linda M, Hunkler, Robert J, Vermeulen, Lee C (2016), National Trends in Prescription Drug Expenditures and Projections for 2016, *American Journal of Health-System Pharmacy*, 73(14): 1058-1075.
- SGK (2017) “İlaç Katılım Payı”, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/saglik/ilac_ve_eczacilik (Erişim Tarihi: 15.02.2017).
- Shafiq, Yasir, Kösters, Jan Peter, Muhammad, Ameer (2015), *Pharmaceutical Policies: Effects of Policies that Determine Which Drugs are Reimbursed*, John Wiley & Sons, The Cochrane Library.
- Simoens, Steven (2012), “A Review of Generic Medicine Pricing in Europe”, *GaBI Journal*, 1(1); 8-12.
- Stargardt, Tom, Busse, Reinhard, Dauben, Hans-Peter (2008), PPRI Pharma Profile Germany 2008, Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Information; Commissioned by the European Commission, Directorate-General Health and Consumer Protection and Austrian Federal Ministry of Health, Family and Youth, Germany.

- Stargardt, Tom, Vondros, Sotiris (2014), “Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Regulation in Europe”, Encyclopedia of Health Economics, 3: 29-36.
- Storms, Harrie, Schreurs, Margreed (2010), PHIS Hospital Pharma Report the Netherlands 2009, Pharmaceutical Health Information System; Commissioned by the European Commission, Executive Agency for Health and Consumers and the Austrian Federal Ministry of Health, Netherlands.
- Sundhedsloven (2014), <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=152710#Afs10> (Erişim Tarihi: 25.02.2017).
- Tatar, Mehtap (2010), PHIS Hospital Pharma Report Turkey 2010, Pharmaceutical Health Information System; Commissioned by the European Commission, Executive Agency for Health and Consumers and the Austrian Federal Ministry of Health, Turkey.
- Teixeira, Ines, Vieira, Isaura (2008), PPRI Pharma Profile Portugal 2008, Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Information; Commissioned by the European Commission, Directorate-General Health and Consumer Protection and Austrian Federal Ministry of Health, Family and Youth, Portugal.
- Vardica, Areti, Kontozamanis, Vassilis (2007), PPRI Pharma Profile Greece 2007, Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Information; Commissioned by the European Commission, Directorate-General Health and Consumer Protection and Austrian Federal Ministry of Health, Family and Youth, Greece.
- Varol, Nebibe, Saka, Ömer (2006), “Health Care and Pharmaceutical Policies in Turkey After 2003”, Europe, 14(4): 29-32.
- Vogler, Sabine, Habimana, Katharina (2014), “Pharmaceutical Pricing Policies in European Countries, Vienna: Gesundheit Österreich Forschungs-und Planungs GmbH.
- Vogler, Sabine, Habl, Claudia, Bogut, Martina, Vonäna, Luka (2011), “Comparing Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Policies in Croatia to the European Union Member States”, Croatian Medical Journal, 52(2): 183-197.
- Vogler, Sabine, Kilpatrick, Kate (2015a), “Analysis of Medicine Prices in New Zealand and 16 European Countries”, Value in Health, 18(4): 484-492.

- Vogler, Sabine, Paris, Valérie, Ferrario, Alessandra, Wirtz, Veronika J., Joncheere, Kees de, Schneider, Peter, Pedersen, Hanne Bak, Dedet, Guillaume and Babar, Zaheer-Ud-Din (2017), “How Can Pricing and Reimbursement Policies Improve Affordable Access to Medicines? Lessons Learned From European Countries”, *Applied Health Economics and Health Policy*, 15: 307-32.
- Vogler, Sabine, Zimmermann, Nina, de Labry, Antonio O, Espin, Jaime (2015c), “Reimbursement Measures in European Countries–Findings of a Bibliometric Literature Review”, *Journal of Pharmaceutical Policy and Practice*, 8(1): 1-2.
- Vogler, Sabine, Zimmermann, Nina, Ferrario, Alessandra, Wirtz, Veronika V, Babar, Zaheer-Ud-Din (2015b), “Challenges and Opportunities for Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Policies”, *Journal of Pharmaceutical Policy and Practice*, 8(1): 1-3.
- Vogler, Sabine, Zimmermann, Nina, Habimana, Katharina (2016), “Stakeholder Preferences About Policy Objectives and Measures of Pharmaceutical Pricing and Reimbursement”, *Health Policy and Technology*, 5(3): 213-225.
- World Health Organization (2012), *Policies and Priority Interventions for Healthy Ageing*, Copenhagen World Health Organization, Regional Office for Europe.
- Yalçın Balçık, Pınar, Karsavuran, Seda (2012), “Dünyada ve Türkiye’de İlaç Fiyatlandırması”, *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, 15(2): 38-67.
- Zimmermann, Nina, Vogler, Sabine (2012), *PPRI/PHIS Pharma Profile Austria 2012, Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Information (PPRI) / Pharmaceutical Health Information System (PHIS)*, Vienna.
- Zuidberg, Christel (2010), “The Pharmaceutical System of the Netherlands, A Comparative Analysis Between the Dutch Out-Patient Pharmaceutical System, in Particular the Pricing and Reimbursement Characteristics, and Those of the Other European Union Member States, with a Special Focus on Tendering-Like Systems, Vienna: Gesundheit Österreich GmbH”, <http://whocc.goeg.at/> (Erişim Tarihi: 10.02.2017).

YEREL YÖNETİMLERİN SOSYO EKONOMİK GELİŞİMİ VE TANITIMI AÇISINDAN FİLM PLATOLARININ ÖNEMİ: MIDWOOD ÖRNEĞİ

*SIGNIFICANCE OF FILM STUDIOS IN TERMS OF SOCIO-ECONOMIC
DEVELOPMENT AND PROMOTION OF LOCAL GOVERNMENTS:
THE CASE OF MIDWOOD*

Ahmet GÜVEN*
Gül ŞİMŞEK**

ÖZ

Yerel yönetimler, yerel ölçekte yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayan kurumların başında gelir. Yerel yönetimlerin temel görev alanı yerelde yaşayan insanların ihtiyaçlarını karşılamaktır. Ancak küresel bir köye dönüşen dünyada yerel yönetimlerin, küresel düzeyde de adından söz ettirebileceği faaliyetlerinin olduğu görülmektedir. Bunlardan bir tanesi film platolarıdır. Bu film platoları, film endüstrisi için yerel düzeyde kurulan uluslararası alanda faaliyet gösterebilen yapay yaşam alanlarıdır. Bu platoların bulunduğu bölgede yaşayan insanların, kentin fiziksel alanını ve sosyo-ekonomik yapısını derinden etkileyen bir niteliği bulunmaktadır. İstanbul ilinde Büyükçekmece Belediyesi sınırları içinde inşası devam eden ve dünyanın üçüncü büyük film platosu olacağı öngörülen “Midwood” adı verilen projenin o bölgede yaşayan insanlara, yerel yönetim birimlerine sosyo-ekonomik katkısı olacağı ve bölgenin tanıtımına büyük faydası olacağı düşünülmektedir. Bu bağlamda çalışma kapsamında öncelikle yerel yönetimlerin sosyo-ekonomik açıdan geliştirilmesinde film platolarının rolü olgusu, Büyükçekmece’de inşaatı devam eden “Midwood Projesi” üzerinden irdelenecektir. Çalışma kapsamında Proje sorumlusu Ahmet SAN ile röportaj gerçekleştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sosyo-Ekonomik Gelişmeler, Yerel Yönetimler, Midwood, Yerel Kalkınma.

* Yrd. Doç. Dr., Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, ahmetguvenn@gmail.com
** Doktora Sonrası Araştırmacı, ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü; Yrd. Doç. Dr., Atatürk Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, gulsims@gmail.com

ABSTRACT

Local governments are the leading institutions that meet local needs at the local level. Their main task is to meet the needs of local people. However, it is seen that there are activities in which local governments can be mentioned at a global scale in this globalized village called earth. One of them is the film studios. The film studios are artificial living spaces founded at the local level for the film industry, and they can operate on an international level. People living in the places where these studios are located have a deeply influential role in the socio-economic and physical structure of the city. It is thought that the project named "Midwood", which is being built within Büyükçekmece Municipality in Istanbul, Turkey and will be the third largest film studio complex in the world, will contribute to the local people and local governments in that region in a socio-economic manner, as well as to the advertisement of the region. In this context, the role of the film studios in the socio-economical development of the local governments will be examined through the "Midwood Project" which is under construction in Büyükçekmece. Within the scope of the study, an interview was conducted with Ahmet SAN, the project manager.

Keywords: Socio-Economic Development, Local Governments, Midwood, Local Development.

GİRİŞ

Yerel yönetimler, örgütlendikleri her coğrafi alan içinde bu alanı paylaşan insanlarla sosyal, ekonomik, kültürel vb. pek çok faaliyeti gerçekleştiren kamusal kurumların başında gelmektedir. Yerel düzeyde ihtiyaçların karşılanmasında asli görevleri bulunan yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirirken karşılaştığı en büyük problem yeterli gelir kaynağına sahip olmamasıdır. Merkezi yönetimin yerel yönetimlere anayasal olarak görevleriyle orantılı gelir sağlaması gerekliliğini belirten Anayasadaki amir hükme rağmen yeterli kaynak sağlanamadığı bilinmektedir. İnsan ihtiyaçlarının sınırsız oluşu ve yerel kaynakların kıt oluşu yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirmek için yeni kaynaklar bulmalarını zorunlu kılmaktadır. Bu anlamda bazı yerel birimler taşıdıkları üstün coğrafi konumları neticesinde bazı alternatif kaynaklara sahip olma imkânı bulurken, bazı birimlerin bu anlamda pek şansı bulunmamaktadır. Örneğin, sahip oldukları doğal kaynaklar, ulaşım ağı üzerinde olan konumları, turizm merkezi olmaları gibi üstünlükler, yerel yönetimlere alternatif kaynaklar sunabilmektedir. Bu alternatif kaynakların dışında dünyada çok az örneği görülen Türkiye’de Büyükçekmece Belediyesi sınırları içinde inşası devam eden Midwood Film Platosu’ndan hareketle; yerel birimlerin tanıtımını, ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan güçlenmelerini sağlayacak yeni bir kaynak olarak film endüstrisine hizmet sunan film platoları da incelenmesi gereken yeni bir alternatif gelir kaynağı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu platonun tamamlanması halinde dünyada üçüncü büyük film çekim merkezinin İstanbul Büyükçekmece Belediyesi sınırları içinde olacağı ve bölge tanıtımına ve ekonomisine olumlu katkılar sağlayacağı düşünülmektedir.

Belediye sınırları içinde kalan bu film platosunun, orta ve uzun vadede belediyenin tanıtımına ve sosyo-ekonomik açıdan belediye bütçesine önemli katkılar sağlaması beklenmektedir. Klasik yerel yönetim kaynakları arasında sayılmayan, hatta dünyada çok az ülkenin sahip olduğu böyle bir projenin yerel yönetimlerin tanıtımı başta olmak üzere sosyo-ekonomik açıdan onlara sağlayacağı katkının incelenmesi, bu çalışmanın ortaya çıkmasındaki ana gerekçeyi oluşturmaktadır.

Bu kapsamda hazırlanan çalışmayla; öncelikle yerel yönetimler, yerel kalkınma ve kalkınmada alternatif araçlar konularına değinilecek, yerel yönetimlerin sosyo-ekonomik açıdan kalkınmalarına alternatif bir araç olarak kullanılabilecek olan film endüstrisinin etkisi ve yerel yönetimlere katkısı konusu ele alınacaktır. Ardından İstanbul Büyükçekmece Belediyesi sınırları içinde kurulacak olan platonun önemi, proje sorumlusu Ahmet San ile yürütülen mülakattan hareketle ve

Midwood Film Platosu hakkında basına yansıyan haberler çerçevesinde kapsamlı şekilde değerlendirilecektir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Bu bölümde yerel yönetimlere, yerel kalkınmaya, yerel kalkınmada alternatif yöntemlere ve bir alternatif kalkınma modeli olarak sinema endüstrisi konularına yer verilmektedir.

1.1. Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler, görev ve fonksiyonları açısından merkezi idareler kadar eskilere dayanan tarihleri boyunca, vatandaşlara yakınlıkları başta olmak üzere birçok sebepten dolayı toplum içerisinde önemli bir konuma sahip yönetim birimleri olarak kabul görmektedir (Çarkçı, 2008: 60). Yerel yönetimler, bölge halkının gereksinimlerini etkin bir biçimde karşılamak amacıyla, yerel topluluğa kamu hizmeti sunan ve yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen toplumsal kurumlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2002). Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda ikamet eden yerel halkın ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilen, görev ve yetkileri yasalarla saptanan, özel gelirleri ve bütçesi bulunan ve kendine özgü örgüt yapısına ve personele sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlanabilir. Bu özellikleriyle yerel yönetimler demokratik yönetim yapısının ana unsurlarından birisini oluşturmakta ve sosyolojik etkenlerin yanı sıra, özellikle yerel kamusal hizmetlerin sunumunda etkinliği artırmak amacıyla hemen her toplumda bu yönetimlere yer verilmektedir (Urhan, 2008: 85).

Yerel yönetimlerin, ilk ortaya çıktığı tarihten bu yana başta ekonomik, toplumsal ve kültürel alanlarda olmak üzere birçok alanda çok önemli işlevleri olmuştur (Şahin ve Güven, 2011: 285). Bu görevler, ülkelerin yönetim yapısı ve tarihi geleneklerine bağlı olarak farklılık gösterse de genel manada; yerel halka yönelik olarak sunulan, eğitim, sağlık, ulaşım, konut, kentsel altyapı, imar, su ve kanalizasyon, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, sosyal ve kültürel hizmetler olarak ön plana çıkmaktadır (Sezer ve Vural, 2009: 800). Klasik olarak yerel yönetimlerin asli görevleri arasında sayılan bu görevlerin günümüzde vatandaşların yerel yönetimlerden beklentilerindeki değişimle birlikte bir değişim eğilimine girdiği görülmektedir.

Yerel yönetimlerin varlık nedenini oluşturan bu klasik görevlerin yerine getirilme sürecinde, yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldığı ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel koşulların bu işlevlerini etkilediği düşünülmektedir. Özellikle küreselleşme ve yerelleşme eğilimlerinin hız kazandığı günümüz dünyasında yerel yönetimlerin yerel yönetim çerçevesinde yerindelik ve demokratikleşme unsurlarıyla birlikte işlevselliği artırılmış bir yerinden yönetim yapısına doğru gittiği gözden kaçmamaktadır (Göymen, 2009: 165). Yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldığı bu durum onların hizmet sunum yöntemlerini değiştirirken, sunacakları hizmetler için yeni kaynaklar edinmelerini de zorunlu hale getirmektedir. Ancak yeni kaynak temini konusu yerel yönetimlerin en ciddi sorun unsurunu oluşturmaktadır.

Bunun öncelikli nedeni görev, yetki ve kaynak konusunda yasal düzenlemelerle yerelin merkezi idare karşısında sınırlandırılmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye'deki yerel yönetimlerin hukuki yapısı incelendiğinde bu durum çok daha rahat görülecektir. Türkiye'de yerel yönetimler 1982 Anayasası'nda da belirtildiği gibi üç grubu içermektedir. Bunlar belediyeler, il özel idareleri ve köylerden oluşmaktadır. Bu sınıflamaya rağmen uygulamada belediyelerin ön planda olduğu gözlenmektedir. Belediyeler diğer iki grup yerel yönetim birimi içinde lokomotif işlev üstlenmektedirler. Yerel yönetim denildiğinde halkın zihninde öncelikle belediyelerin oluşması bundan kaynaklanmaktadır (Güven, 2014: 51).

Yerel yönetimlerin önemli bir bölümünü oluşturan belediyelerin kaynak ve görev bölüşümü merkezi yönetim karşısında hukuk kurallarıyla kuşatılmıştır. Bu nedenle kanunların dışında yerel birimlerin alternatif görev ve kaynak temin etmesi güç bir meseledir. Buna rağmen yerel yönetimlerin hizmet sunumunda kaynak yaratmak amacıyla yerel kalkınmanın geliştirilmesine yönelik alternatif faaliyetler üretebilecekleri düşünülmektedir. Bu durum uygulamada, bazı yerel birimlerin kentin turizmini ön plana çıkarırken, bazılarının ulaşım, bazılarının sanat ve kültür açısından farkındalık yaratan alternatifler sunmaya çalıştıkları görülmektedir. Yerel kalkınmanın güçlenmesine destek vermek üzere hizmet sunumunda alternatif kaynak edinme yoluna gidilmesi, yerel yönetimlerin amaçlarını gerçekleştirmesine yardım etmektedir.

1.2. Yerel Kalkınma

“Yerel kalkınma” özellikle son yıllara damgasını vuran, adından çok sık söz ettiren bir kavramdır. Coğrafi olarak bir yerin kalkınması anlamına gelen kavram, coğrafi alanın büyüklüğü farklı isimlerle anılsa da bir yerleşim alanının ekonomik ve sosyal anlamda gelişmesi olarak tanımlanabilir. Ulusal kalkınmanın bir alt dalını bölgesel kalkınma oluştururken, onun da bir alt dalında yerel kalkınmanın yer aldığı görülmektedir (Zengin vd., 2014: 104). Yerel düzeyde yeni iş imkânları yaratacak ve kent ekonomisini canlandıracak en etkin politikaların belirlenmesi, bu politikaların en verimli şekilde bir araya getirilmesi süreci, yerel kalkınma olarak ifade edilebilir (Şahin ve Güven, 2011: 284). Yerel kalkınma, yerel yönetimlerin veya onunla yakın ilişki içinde bulunan toplumsal yapıların kendi aralarında ya da özel sektör ile birlikte var olan kaynaklarını yöneterek ve ortak düzenlemelere girerek yeni iş imkânları yaratmasına bağlı olarak elde ettikleri ekonomik canlılığı ifade eder (Nel ve Binns, 2002: 184). Yerel kalkınma stratejileri ve faaliyetleri, neredeyse gelişmiş ekonomilerin hepsinde dikkati çekmekte, gelişmekte olan ekonomileri de yakından ilgilendiren bir konu haline gelmektedir (Çetin, 2006: 127).

Kıt olan yerel kaynakların artırılmasında yerel kalkınma, yerel yönetimler için hayati öneme sahip bir konuyu oluşturmaktadır. Yerel kalkınma, bölgede, yerelde ya da yörede mevcut olan doğal, kültürel, ekonomik, teknolojik ve beşeri kaynakların kullanılması vasıtasıyla yerel düzeyde sunulan imkânları, yerel aktörlerden yararlanarak en üst düzeye çıkarma faaliyetidir (Çarkçı, 2008: 59). Yerel kalkınma olgusu yerelde yaşayan vatandaşların sosyo-ekonomik bakımdan gelir düzeyinin geliştirilmesi ile alakalı bir kavramdır. Yerel kalkınma yerel alanın kalkınmasını ifade etmekle birlikte çevre yörelerin ve bölgelerin de kalkınması üzerinde önemli rolü olduğu düşünülmektedir (Şahin ve Güven, 2011: 285). Yerel boyutta ekonomik kalkınma, ortak bir kentsel alanda ya da yörede yer alan ve ortak yerel kaynakları paylaşan yerel topluluklar ve yönetimlerle özel sektörün işbirliği içerisinde ve eşgüdümlü eylemde bulunabilmelerini gerektirmektedir. Bu ortak işbirliği de; yerel birimlerin kendi konumlarını ve karşılıklı bağımlılıklarını daha iyi kavramalarını, verimli ve etkin çalışma için gerekli koşulları sağlamalarını, yerelde ve daha büyük pazarlarda rekabeti tekrar gözden geçirmelerini gerekli kılmaktadır (Zengin vd., 2014: 96).

Yerel kalkınmada yerel yönetimlerin önemli bir unsur olarak kabul görmesinde en önemli sebep; yerel halka en yakın birimler olarak, planladıkları

harcama ve yatırımların doğrudan yerel halka yönelik olmasından dolayı yerel halktan daha kolay destek bulmasıdır. Yerel yönetimler yerel katılımın sağlanmasında, bireysel girişimlerin ve sanayi faaliyetlerinin oluşturulmasında daha etkili olabilmektedir. Diğer açıdan sivil toplum kuruluşlarıyla, özel sektör ve diğer kurumlarla kalkınmayı destekleyecek güçlü ilişkiler kurabilme potansiyellerinin bulunması, yerel yönetimlerin önemini artıran bir diğer sebebi oluşturmaktadır (Şahin ve Güven, 2011: 286). Yerel yönetimlerin kalkınma programlarının sürdürülebilirliğinin sağlanmasında önemli olan unsur, yerel toplum için iyi işleyen bir sürecin oluşturulmasında kapsamlı bir planlama, bölgeleme, mevzuat düzenleme ve sermaye geliştirme programlarının birlikte ele alınmasıdır (Daniels vd., 1995). Bu çerçevede, sürdürülebilir bir kalkınmanın sağlanmasında stratejik planlama yaklaşımının benimsenmesi önem kazanmaktadır (Ecerel ve Özmen, 2009: 46-74). Sürdürülebilir bir yerel kalkınma kısaca; geleceği bugünle bütünleştiren kalkınma anlamına gelmektedir (Zengin vd., 2014: 99). Yerel kalkınma yerel unsurların harekete geçirilerek, yerel halkın fiziki, ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal alanda sürdürülebilir kalkınma dinamiklerine uygun olarak gelişimini sağlamayı amaçlayan bir kavram olarak tanımlanmaktadır (Darıcı, 2007: 215). Bu nedenle yerel kaynakların daha işlevsel, etkin ve verimli kullanılmasını sağlayacak, işbirliğini ve eşgüdümü olanaklı kılacak yerel kalkınma planlaması, yöresel ya da bölgesel planlamanın ötesinde, çok daha geniş bir anlam ifade etmektedir (Zengin vd., 2014: 98).

Yerel kalkınmanın gerçekleştirilmesinde temel vurgu noktalarını şu şekilde özetlemek mümkündür (Göymen, 2004: 5):

- Kalkınma kavramı insan odaklı bir olgudur. Salt büyümeyi hedefleyen; büyümenin bireylere ve topluma nasıl yansıdığını göz ardı eden yaklaşımlar kalkınma için yeterli değildir.
- Kalkınma, olabildiği ölçüde, eşitlikçi ve kapsayıcı olmalıdır. Yerel birimler kalkınmanın öncülüğünü üstlenirken; sonuçların toplumun değişik kesimlerini nasıl etkilediğini gözlemlemeli ve gerektiğinde kalkınma sürecinden eşit pay alamayan kesimleri önceleyici, pozitif ayrımcı politikalar uygulamalıdır.
- Kalkınma, siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel boyutları olan çok boyutlu bir süreci ifade etmektedir.

Bu süreçte, özellikle yerel kamu idareleri, bölgedeki hizmetlerin dağıtımının planlamasında ve koordinasyonunda liderlik görevi üstlenmekte, yerel stratejik kalkınma planları hazırlamakta ve genel kamu yararı için zorunlu altyapı yatırımlarına öncelik vermektedirler (Gül, 2004: 204). Yerel kalkınmada mekânın önemi ve yeri, bölgesel kalkınma kavramının özünü oluşturmakta; bu özellik, yerel kalkınma anlayışının da temel yaklaşımlarından birisi olarak kabul görmektedir (Zengin vd., 2014: 97).

Türk yerel yönetim birimleri arasında ilk sırada yer alan yerel yönetimlerin ana iskeletini oluşturan ve ülke nüfusunun kentlerde yaşayan önemli bir kısmına hizmet sunan belediyelerin kamu hizmetleri içindeki ağırlıkları; Belediye Kaunu'yla, bazı temel görevler esas alınarak liste usulüyle tespit edilmiştir. Bu kapsamda belediyelerin idari sınırlarındaki bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınmasına katkı sağlayacak görevleri, bu hukuki düzenlemelerle sağlanmıştır (Zengin vd., 2014: 106). Yerel ekonomik kalkınma; mevcut kaynakların etkin bir şekilde yönetilmesi, yeni iş olanaklarının yaratılması, ekonominin canlandırılması ve rekabet gücünün artırılması için yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri, özel sektör gibi farklı aktörlerin bir araya gelerek ortaklığını gerektiren bir süreç olarak tanımlanmaktadır (Eceral ve Özmen, 2009: 72). Bu süreçte yerel yönetimlerin kıt kaynaklarından hareketle yerel kalkınmayı gerçekleştirebilmek için birçok örgütten destek alarak bu örgütlerle birlikte alternatif kaynaklar edinmeleri gereksinimi gündeme gelmektedir.

1.3. Yerel Yönetimlerin Kalkınmasında Alternatif Yollar

Yerel yönetimler, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla örgütlenen, karar organları doğrudan halk tarafından seçilen, demokratik ve özerk bir yönetim yapısına sahip bir örgütlenme biçimidir (Henden ve Henden, 2005: 50). Bu birimlerin, doğrudan halk tarafından seçilerek yönetime gelmeleri, mali ve idari özerkliğe sahip olmaları ve bulundukları yerel alanda birçok yerel hizmetin sunumunda görev almaları başlıca özelliklerini oluşturmaktadır. Yerel yönetimler ülkelerin ayrılmaz parçalarıdır. Bir ulus devlet içinde yer alan ve söz konusu ulus devletin bir parçasını oluşturan yerel yönetimlerin sorumlu olduğu kentler, günümüzde tüm dünyada diğer kentlerle sürekli bir yarış içinde olan ve bu süreci hem etkileyen, hem de ondan etkilenen bir yapıya bürünmüştür. Kentlerin bu muazzam yarışta yer alarak, küresel sermayeyi çekebilmek için gerekli altyapıyı oluşturma yanında, yerel özelliklerini ve değerlerini ön plana çıkartarak hizmet sunumunda etkinliği artırmaya çalıştıkları görülmektedir. Bu özellik, beraberinde

küreselleşmenin diğer bir yüzü olan yerelleşme süreçlerinin önemini ortaya koymaktadır (Karakurt, 2004: 320-336).

Yerel birimlerin küreselleşme süreci içerisinde hem dünya ölçeğinde rekabetçi, hem de yerel ölçekte etkili hizmet sunumu yapmaları, ekonomik açıdan güçlü olmalarına bağlıdır. Yerel yönetimlerin gelişmesinde ve etkili hizmet sunmasında güçlü bir mali yapının varlığı önem taşımaktadır (Eğeli ve Diril, 2012: 25). Bu nedenle yerel kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde en önemli etken, hizmetlerin finansmanının nasıl ve kim tarafından üstlenileceği sorunudur. Bu problem, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev bölüşümünü de etkilemektedir. Bazı yerel yönetim birimlerinin yeterli gelir kaynağına sahip olamadığı için bazı temel işlevlerini merkezi yönetimin organlarına kaptırdıkları görülmektedir (Sezer ve Vural, 2010: 215). Yerel nitelikteki hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulacağı ilkesi, bu birimler tarafından onlara kanunlarla verilen görev ve yetkiler kapsamında, kent sakinlerinin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik çeşitli hizmetler sunulmasını ifade etmektedir (Öztaş ve Zengin, 2008: 158). Buradan hareketle yerel yönetimlerin temel görevlerini, yerel nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin bu görevleri, geleneksel manada karşımıza çıkan altyapı sağlama ve tesislerin işletilmesi gibi görev ve fonksiyonların yanı sıra, dünyadaki konjonktürel gelişmeye bağlı olarak farklılaşan ve değişen roller şeklinde yerine getirdiği görülmektedir (Dede ve Güremen, 2010: 59).

Özünü kamusal hizmetlerin oluşturduğu bu yerel hizmetler kavramının mekânsal olarak irdelenmesi, karşımıza kentsel hizmetleri çıkarmaktadır. Kentsel hizmetler, kenti belli ve büyük bir mekân olarak kabul ederek, bu alan üzerinde kurulu yerel yönetim birimi olan belediyelerin veya büyükşehir belediyelerinin sunduğu yerel hizmetleri ifade etmektedir (Kavruk, 2002: 236). Bu hizmetlerin sunumunda yerel yönetimlerin daha fazla harcama yapmaları gerekliliği, yerel yönetimlerin kaynak yapısının güçlendirilmesi gereğini ortaya koymaktadır. Bu yönde yapılan faaliyetler genelde, merkezi yönetimden yerel yönetimlere çeşitli kaynakların aktarılması şeklinde gerçekleşmektedir. Ancak, aktarılan kaynakların etkin kullanılmaması, merkezi hükümete ilave yükler getirmekte ve yerel yönetimlerin hizmet etkinliği bakımından sıkıntıya düşmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kendilerine kanunlarla verilen görevleri daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri için mali kaynakların kullanımı açısından daha fazla tasarruf hakkının da verilmiş olması gerekmektedir (Eğeli ve Diril, 2012:

26). Özellikle, altyapı alanıyla ilgili görevlerin yerel yönetimler dışında başka kurumlar tarafından yerine getirilmesi pek mümkün olmamaktadır. Bu nedenle bu altyapı hizmetleri arasında yer alan örneğin, tatlı su temini, atık su bertarafı, çöp toplama, yol yapımı ve bakımı, sokak aydınlatması vb. gibi klasik belediye hizmetlerinin öncelikle belediyeler tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir (Dede ve Güremen, 2010: 49). Bu klasik hizmetler yanında 1980’li yıllardan bu yana yerel yönetimlerden hızla beklenen yeni hizmetlerle birlikte, yerelin ekonomik gücünü artırma ihtiyacı doğmuştur. Bu durumda, yerel yönetimlerin yeni kaynak arayışlarını hızlandırmıştır.

1980’li yıllardan itibaren küresel eğilimlerin hız kazanmasının etkisi ile geleneksel kalkınma uygulamalarına duyulan güvenin sarsılmaya başlaması, yerel ekonomik kalkınma yaklaşımının ön plana çıkmasına neden olmuştur (Çetin, 2007: 153). Günümüz dünyasında, teknoloji ve küreselleşme ile birlikte artan rekabet ortamında tüm kamu kurum ve kuruluşları ve özel sektör, daha az maliyetle optimum düzeyde hizmet verebilmek için alternatif yollar aramaya başlamışlardır (Akçakaya, 2017: 56). Son dönemlerde, yerel yönetimlerde de bu yönde değişim rüzgârları esmeye başlamış ve yerel ekonomik yapılanmaları ile farklılaşma çabaları içine giren yerel yönetimler, vatandaşa sundukları hizmetlerde iyileştirme sağlayabilmek için stratejiler geliştirmeye ve alternatif kaynaklar aramaya başlamışlardır. Aynı dönemde küreselleşmenin getirdiği olumsuzluklarla birlikte, geleneksel anlamda yukarıdan aşağıya eğilimli kalkınma politikalarının başarısızlığının ortaya çıkmasıyla, devam eden kalkınma yaklaşımlarının sorgulanması gündeme gelmiştir. Bunun sonucu olarak, yerel ekonomik kalkınma yaklaşımı kapsamında bir dizi yeni politika ve strateji üretilmeye başlanmıştır (Çetin, 2007: 153). Bu yaklaşımlardan ilki genel anlamıyla “kentsel yönetim” ya da “yerel yönetim” adı verilen yerel yönetimlerin özel sektör ve sivil toplum kuruluşları gibi diğer aktör ve kurumlarla işbirliği yaparak yerel politika ve stratejiler oluşturma sürecidir (Zengin vd., 2014: 115). Bu süreçte yerel yönetim birimleri kentsel hizmet sunarken, özel sektör ve sivil aktörlerin yardımıyla amaç ve hedeflerine daha etkin bir şekilde erişmek istemektedir. Bu amaçla ulusal düzeydeki birçok yetki ve sorumluluğun yerel alana taşınması konusunda iletilen istek ve talepler karşısında, merkezi yönetimde daha geniş bir kabul oluşmaya başlamıştır (Yüksel, 2007: 279). Bu anlamda küresel aktörler ile yerel aktörlerin işbirliği yapması yerel yönetimleri hem yönlendirmekte, hem de onların küreselleşme üzerindeki etkilerinin artmasına neden olmaktadır (Darıcı, 2007: 215).

Küresel aktörlerle yapılan işbirliği, yerel birimlerin, kültürel alandaki görevlerin ve hizmetlerin yerine getirilmesinde en uygun kararların alınabilmesine ve yerel aktörleri koruyabilecek en yetkili organın yerel yönetimler olmasını sağlamıştır. Yerel yönetimlerin bu konuda birinci derecede etkili olabilecek örgütlerin başında geldiği görülmektedir. Ancak bu faaliyetlerin yerine getirilmesinde özellikle kültürle ilgili görevlerin yerine getirilmesi için kanuni ve mali olanakların yeterli olmadığı görülmektedir. Kültürel hizmetlerin yerine getirilmesinde, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ortaklaşa hareket etmek zorunda oldukları görülmektedir. Sunulan bu tarz hizmetlerin yerine getirilmesi sadece söz konusu yönetimlerin konusu olmayıp; bu tür hizmetlerin kamu yönetimi dışında yer alan bireyler, özel kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları tarafından ortaklaşa bir şekilde yerine getirilmesi de mümkündür (Öztaş ve Zengin, 2008: 155).

Türkiye’de kültür ve sanatla alakalı hizmetlerin merkezi düzeyde değişik kuruluşlarca yürütüldüğü görülmektedir. Bu hizmetler önceleri Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde yerine getirilirken, daha sonra Kültür ve Turizm Bakanlığı içinde ayrı bir müsteşarlık olarak örgütlenmiş ve son olarak 24 Ocak 1989 tarih ve 354 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kültür Bakanlığı bünyesinde toplanmıştır (Pektaş, 2004). Ancak günümüzde yerel yönetimlerin de sosyo-kültürel faaliyetlere ağırlık vermeye çalıştıkları görülmektedir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin, kültür hizmetlerindeki etkinlik ve verimliliğini olumsuz yönde etkileyen birtakım etkenler de mevcuttur. Bunlardan biri, yerel halkın bu hizmetlere olan talebinin diğer kentsel hizmetlere olan talepten daha düşük olabilmesidir. Yerel yönetimler tarafından sunulan kanalizasyon hizmetlerinden, kent içi ulaşım, su sorunundan temizlik sorununa kadar birçok sorunla karşı karşıya bulunan kent sakinleri, yerel yöneticilerinin öncelikle bu problemlere önem vermesi gerektiğini düşünmektedir. Oysa kültürel ihtiyaçlarının karşılanması konusunda aynı beklenti oluşmayabilmektedir (Öztaş ve Zengin, 2008: 177).

Buna rağmen kültürel ihtiyaçların karşılanmasını bir fırsata dönüştüren, dünyada sayılı bazı ülkelerin bulunduğu da görülmektedir. Örneğin sinema alanında ABD’de Los Angeles kentindeki Hollywood ve Hindistan’da Mumbai kentindeki Bollywood iki örnek kültür kentidir. Bu kentlerde çekilen filmler sadece sinema sektörüne değil, aynı zamanda bu kentlerin tanıtımına ve ekonomisine de olumlu katkılar sağlamaktadır. Bu kapsamda kentin yönetiminden sorumlu olan yerel yönetimlerin bu örgütlerle koordineli şekilde uyguladıkları kültür politikaları

ve gerçekleştirdikleri kültürel etkinlikler kent insanının sivil toplum kuruluşlarının ve toplumun birçok kesimini kapsayacak şekilde iyi ilişkiler kurmasına ve ekonomik açıdan kaynak sağlamalarına katkıda bulunmaktadır (Coşkun, 1997: 115-160).

Yerel yönetimlerin yerel kalkınma adına alternatif bir kaynak olarak gördükleri film sektörü ve bu filmlerin çekimlerinin yapıldığı platoların konumlandığı yerel alanlar, hem ekonomik bir değer olarak sektöre katkı yapmakta, hem de yerleşimin tanıtımına, ekonomik değer kazanmasına ve dolaylı olarak yerel kalkınmanın sağlanmasına neden olmaktadır. Bu kapsamda İstanbul ili, Büyükçekmece Belediyesi sınırları içinde inşası devam eden Midwood Film Platosu, yerel kalkınmada alternatif bir yol olarak değerlendirilmektedir.

Çalışmanın bundan sonraki bölümünde öncelikle film endüstrisi ve sosyo-ekonomik etkileri literatürden hareketle ele alınmaktadır. Daha sonra, bu alternatif yerel kalkınma aracının önemi ve yerel yönetimler üzerindeki etkisi konularına, film sektörü ve özelde Midwood Film Platosu üzerinden değinilmektedir. Tartışma, gerçekleştirilen mülakat ve basın açıklamalarından çıkarılan bilgilerle geliştirilmekte ve ardından temel bulgulara yer verilmektedir.

2. LİTERATÜR TARAMASI

Literatürde yapılan çalışmalar incelendiğinde film sektörünün, yaratıcı bir endüstri kolu olarak ülkelerin kültürel faaliyetleri arasında yer aldığı görülmektedir. Kültürel bir ürün olmasının ötesinde sosyal ve ekonomik bir değer olarak da görülen film sektörünün, Amerikan film endüstrisi öncülüğünde yerli film sektörlerinin geliştirilmesi amacıyla daha fazla yatırıma ve kaynağa ihtiyaç duyduğu, sektörün kamu ve özel girişimlerin desteğiyle canlandırılmasının sosyo-ekonomik açıdan önemi gibi konuların üzerinde durulduğu görülmektedir. Bu amaçla gerçekleştirilen bazı çalışmalara bakmak gerekirse;

Adorno (2003) çalışmasında, kültür endüstrisinin ilk kullanımının 1947’li yıllara kadar gittiğini ifade ederek, kültür endüstrisinin sadece bir üretim sürecinden ibaret olmadığını aynı zamanda üretilen ürünlere bir düzen ve standardizasyon getirdiğini belirtmektedir. Çalışmada, kültür endüstrisinin kültürel emek sunan kişilerle emeği satın alan ve sunulan çalışmalardan etkilenen çevrelerin üzerindeki olumlu ve olumsuz etkileri değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Büker (2017) makalesinde, sinema ve TV sektörünün, kültürel boyutu yanında ekonomik açıdan önemi konusunu Avrupa'daki ülkeler ve Türkiye açısından karşılaştırmalı bir şekilde ele almış ve ekonomik büyümeye katkısını değerlendirmiştir.

Crane (2014) makalesinde küresel film pazarının küresel etkilerini incelemek için ülkeleri sınıflara ayırmaktadır. Bu açıdan film piyasalarını, yılda 26 filmden fazla üreten süper üreticiler, büyük üreticiler, orta üreticiler ve küçük üreticiler şeklinde sınıflandırmaktadır. Bu piyasaya büyük oranda Amerikan filmlerinin egemen olduğunu, yerel filmlerin onu izlediğini vurgulamaktadır.

Dzhandzhugazova vd. (2016) beraber yazdıkları makalede kültür turizmi kapsamında sinema çekimlerinin yapıldığı mekânların ve filmlerin turizm açısından önemine değinmektedir. Bu çalışmada, kültürel açıdan katkısı yanında, büyüyen bir pazar haline gelen sektörün ekonomi üzerindeki olumlu katkılarından bahsedilmektedir.

Erkılıç ve Toprak'ın (2012) çalışmalarında, günümüzde internetin her alanda gelişiminin, sinema sektöründeki üretim ve dağıtım için de kullanılabilecek önemli bir alternatif olduğu ifade edilmektedir. Dijital çağla birlikte üretilen ve sunulan filmlerin daha az maliyet ve daha fazla seyirciyle buluşturulması gibi faydalarının yanında, Türkiye'de altyapı ve kurumsal destek açısından bazı yetersizlikler olmakla beraber, bu alandaki faaliyetlerin geliştirilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır.

Erus (2007) çalışmasında, 1990 sonrası Türk sinemasında dağıtım sektörünün durumu konu alınmaktadır. Dünya film sektöründe Hollywood stüdyolarında üretilen filmlerin dağıtımında yaşanan başarının, Türkiye'de bu işle uğraşan firmalar için söz konusu olmadığı saptamasında bulunulmuştur. Yazar bu çalışmasında, yapım ve dağıtım sürecinin beraber ve entegre olarak çalışmasının önemi üzerinde durmaktadır.

Gürkan'ın (2016) eserinde, son yıllarda sanatın içinde yer edinmeye başlayan dijital teknolojinin, yeni medya ve sanat ilişkisinin gelişimine katkı sağladığı aktarılmaktadır. Yeni medya sanatı, dijital sanat, medya sanatı gibi kavramların günümüz sanat anlayışındaki konumu ele alınmaktadır. Buradan hareketle sinemanın yeni medya araçlarıyla dönüşümü irdelenmektedir.

İyem vd. (2016) çalışmalarında, sinema sektörünün bir endüstriye dönüşmesiyle beraber bu sektörde çalışanların emeklerinin korunmasını konu

edinmişlerdir. Sinema emekçileri arasında sayılan yönetmenler üzerinden emek süreçleri, çalışma süreleri, sinema emekçilerinin çalışmaya ve boş zamana yönelik bakış açıları ekonomik açıdan değerlendirilmeye çalışılmaktadır.

Kalemci ve Özen'in (2011) çalışmasında, Türk sinema sektöründe 1950-2006 yılları arasındaki dönemde yapım – dağıtım – gösterim zincirinin değişimi incelenmektedir. 1989 yılında uluslararası yatırıma açılmasıyla birlikte Türk sinemasında, bölge işletmecilerinin baskın olduğu ağ yapılarından, ABD kökenli büyük yapım-dağıtım şirketlerinin baskın olduğu örgütlenmelere geçiş yapıldığına vurgu yapılarak, son dönemlerde yaşanan sinema sayılarının azalması ve sinemasızlaşma konularına değinilmektedir.

Karakaya (2004) makalesinde, küreselleşmeden hareketle kültürel yayılmanın ulusal sinemalara olan etkisini incelemektedir. Ulusal sinemalardaki yerli kimliklerin, küreselleşme süreciyle yıpratıcı ve yıkıcı değişimi çalışmanın özünü oluşturmaktadır.

Mwakalinga (2013) Tanzanya'da 1961-2012 yılları arasında film endüstrisinin durumunu değerlendirdiği çalışmasında sinema sektöründe devletin etkisi üzerinde durmaktadır. Son yıllarda devletin etkisi dışında özel sektörün ve ticari ilişkilerin sektörde yer bulduğuna vurgu yapmaktadır.

Ormanlı (2013) küreselleşme sürecinde sinema endüstrisinin küresel etkilerine yer verdiği çalışmada, Türkiye'nin sinema alanında günümüzde ulusal ve uluslararası düzeyde film sektörüne katkılar sağladığını, sinemanın sadece ekonomik bir faaliyet olmadığını, aynı zamanda politik ve kültürel etkilerinin de bulunduğunu ifade etmektedir.

Pierantoni (2015) makalesinde kültür ile bölgesel kalkınma arasındaki ilişki üzerine odaklanmakta, bu kapsamda kültür ile bölgesel kalkınma arasında olumlu bir ilişki olduğunu ifade etmektedir. Ülke ekonomisinin krizle karşılaşması durumunda bile kültür stratejisinin, yerel ve özel unsurlarla beraber bölgesel kalkınmanın sağlanmasında önemli olduğu çıkarımını yapmaktadır.

Porter'in (2017) çalışmasında, İngiliz sinema endüstrisinin 1920'lerde yaşadığı sıkıntının kaynakları incelenmekte, ekonominin modernizasyonu, küçük ölçekli yatırımcılar ve üretim şirketlerinin neden olduğu durum değerlendirilmektedir. Bu kriz döneminde Amerikan ürünlerinin İngiliz piyasasına girişi ve İngiltere'nin bu kapsamda çıkardığı 1927 Sinematograf Yasası'nın önemi konularına değinilmektedir.

Rimscha (2013) çalışmasında, ülkenin ekonomik durumu ile sinema sektörü arasında ekonomik bir ilişki olup olmadığını, ekonomik koşulların film arz ve talebine ne yönde bir etki oluşturduğunu incelemiştir. Sinema sektöründe, ekonomik durgunluk ve kriz dönemlerinde film içeriklerinin ciddi biçimde aksiyon içerikli filmler yönünde değiştiğini ön plana çıkarırken, sinema endüstrisinin ekonomi üzerinde sınırlı etkilere sahip olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Savage'nin (2017) eserinde sinema endüstrisinin yeni medya araçlarıyla rekabet eden bir sürece girmesine rağmen büyüme eğilimine sahip olduğu vurgulanmaktadır. Sinema sektöründe, yeni medya araçları arasında yer alan TV, Pay TV, video oyunları ve internet içerikli alternatif görüntüleme uygulamalarıyla paralel bir artışın yaşandığı belirtilmektedir.

Şengünalp ve Doğruer (2017) eserlerinde, kültürel ve sanatsal faaliyetlerin kentlerin canlandırılmasında önemli işlevleri olduğuna vurgu yapılmaktadır. Çalışmada; kent içinde canlılığını kaybetmiş olan alanların çekim alanı olarak kullanılması gibi kültür ve sanat faaliyetleriyle, tekrar sosyo-ekonomik canlılığa kavuşturulmalarına işaret edilmektedir.

Tanrıöver (2011) ise eserinde, 80'li ve 90'lı yıllarda siyasal, toplumsal ve konjonktürel nedenlerle zayıflayarak ciddi bir kriz yaşayan sinema sektörünün 2000'li yıllar itibarıyla toparlanmaya başladığını, sinema pazarında yerli üretim filmlerin payının giderek arttığını ve bu sektörün bir endüstriye dönüştüğüne vurgu yapmaktadır. Bu gelişmelere rağmen film endüstrisinde sorunların varlığını koruduğu, çözüm olarak da kamu gücü ile yurt içi ve yurt dışı paydaşların birlikte adım atmalarının gerekliliği ifade edilmektedir.

3. YÖNTEM

Çalışmada öncelikle film sektörünün dünyada ve Türkiye'deki durumu değerlendirilmektedir. Ardından, İstanbul'un film sektöründeki yeri ve Midwood Film Projesinin gelişim seyri, yerel kalkınmada yerel yönetimler için taşıdığı potansiyellere ilişkin derinlemesine bir mülakata yer verilmektedir. Bu amaç doğrultusunda film sektörünün dünyadaki pozisyonu ve Türkiye'nin küresel film sektörü içindeki konumunu yansıtan verilerin yorumlanması ardından, İstanbul için literatürde yapılmış olan çalışmalar üzerinden kentin yerel kalkınmasında ve tanıtımında film endüstrisinin önemi irdelenmektedir. Son olarak İstanbul'un film sektöründeki en büyük yatırımı olarak kabul gören Midwood Film Stüdyosu

Kompleksi'ne dair bilgilere ve proje sorumlusu Ahmet San ile yapılan derinlemesine görüşmeye yer verilmektedir.

4. BULGULAR

Bu bölümde öncelikle film sektörünün dünyada ve Türkiye'deki durumu değerlendirilmektedir. Ardından, İstanbul film sektörüne Midwood Film Projesi'nin katkısı ve yerel kalkınma üzerine etkisi, gerçekleştirilen mülakatlardan hareketle değerlendirilmektedir.

4.1. Film Endüstrisinin Dünyada ve Türkiye'deki Durumu

Günümüzde önde gelen film endüstrisindeki büyük şirketler içinde ABD'de Hollywood, Hindistan'da Bollywood, Nijerya'da Nollywood'un ilk sıralarda yer aldıkları görülmektedir. Dünya genelinde yılda 4000'den fazla film üretilmektedir. Film sektörü bazı ülkelerde örneğin, Nijerya'da yılda beş yüz doksan milyon dolar ülke ekonomisine gelir kazandırmaktadır. Nijerya'da tarımdan sonraki ikinci büyük işgücünün film sektöründe olduğu bilinmektedir. Meksika'da beş milyon'dan fazla kişinin bu alanda görev alması, Brezilya'da yaratıcı ekonomiler arasında gösterilen film sektörüne bağlı ihracatın yılda yaklaşık dokuz buçuk milyar dolarlık ekonomiye katkı sağlaması sektörün önemini gösteren bazı örnekleri oluşturmaktadır (UNITAR, 2017).

2012 yılı itibariyle sadece eğlence ve medya endüstrisi, dünya ekonomisine 2,2 trilyon dolar katkı sağlar iken aynı yıl içinde dünyada yaratıcı ürün ve hizmetlerin ticareti altı yüz yirmi dört milyar dolarlık bir gelir getirmiştir. Birleşik Krallık, İsveç, Hollanda ve Avustralya'da bu sektörün toplam gelirin ve işgücünün yaklaşık yüzde 5-8'ini oluşturduğu görülmektedir. Arjantin, Çin, Kolombiya, Malezya, Polonya, Romanya, Singapur ve Güney Afrika'da da bu oran yüzde 2-4 arasında gerçekleşmiştir. Nijerya'nın bu sektörden Gayrisafi Yurt İçi Hâsıla'ya katkısı yalnızca filmler, ses kayıtları ve müzik üretiminden sağlanan gelirlerin yüzde 1,42'sini oluşturduğu görülmektedir (Lopes, 2014). Günümüzde sinema sektörü milyar dolarlarla ifade edilen ticari getirisi ile dünyanın en önemli ticari faaliyet alanlarından birini oluşturmaktadır (Başaran ve Kurtulmuş, 2016: 206). Bu nedenle küresel sermaye, çok uluslu şirketler ve daha birçok kurum ve kuruluş sinema ile yakın bir ilişki içine girmiş bulunmaktadır (Ormanlı, 2013: 21). Film sektörüyle alakalı olarak 2013 yılında 36,1 milyar dolar olan hâsılanın 2018 yılına kadar 45,9 milyar dolara yükseleceği tahmin edilmektedir (PwC, 2017: 7).

Dünyada eğlence ve medya sektörü büyüklüğü 2013 yılında yaklaşık 1,78 trilyon dolar iken bu rakam Türkiye için 12 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. 2014 sonunda sektörün büyüklüğünün dünyada yaklaşık 1,9 trilyon dolar Türkiye’de 13 milyar dolar olduğu görülürken, 2018’de küresel eğlence ve medya sektörü yıllık ortalama yüzde 5 ile 2,27 trilyon dolara, Türkiye’de de yıllık ortalama yüzde 8,8 büyüme ile 18,25 milyar dolara ulaşacağı tahmin edilmektedir (PwC, 2017: 8).

Türkiye, 2013 yılı itibarıyla üretilen film sayısı bakımından Avrupa’nın 8. ülkesi konumunda yer almaktadır (Tomur vd, 2016: 5). Türkiye’de film sektörü içinde 2016 yılında sadece vizyon gelirleri altı yüz doksan milyon TL’lik büyüklüğe ulaşmış, film sektörünün toplam büyüklüğü 3 milyar TL’ye kadar yükselmiştir (Sinema Genel Müdürlüğü, 2017). Film sektörüyle ilintili olarak 2013’te dört yüz kırk altı milyon dolar düzeyinde gerçekleşen Türkiye’de filme alınmış eğlence sektörü yüzde 6’lık bir yıllık bileşik büyüme oranı ile 2018’de beş yüz doksan altı milyon dolara tırmanması beklenmektedir. Toplam elektronik ev videosu geliri yüzde 16,4’lük bir yıllık bileşik büyüme oranı ile en hızlı büyüme oranını yakalayan alan olurken özellikle internet üzerinde yayın gelirlerinin çok daha büyük artışlara sahne olacağı düşünülmektedir. 2013’te 5 milyon dolar düzeyinde olan bu gelirin yüzde 58,8’lik bir yıllık bileşik büyüme oranı ile birlikte 2018’de 51 milyon dolar düzeyine çıkacağı tahmin edilmektedir (PwC, 2017: 12).

Sinema gişe hasılatları incelendiğinde büyümenin etkilerinin bu alanda da istikrarlı olarak arttığı görülebilir. Yerli filmlerin elde ettiği gişe başarıları ile 2005 yılı sonrası tekrar başlayan yerli filmlere yönelik kamu desteğinin son on yılda yerli film üretimini önemli ölçüde etkilediği, gişeye yansıyan film sayılarından anlaşılmaktadır. Örneğin son dönemlerde yaşanan bu büyüme 2014 yılında iki yüz kırk dokuz yabancı filme karşılık yüz altı yeni yerli filmin gösterime girmesi şeklinde sektörde kendini göstermektedir (Tomur vd., 2016: 4).

Sinema sektöründeki bu hareketliliğin günümüze etkisi düşünüldüğünde 2013’te iki yüz kırk dört milyon dolar düzeyinde olan gişe hasılatının yüzde 4,6’lık bir yıllık bileşik büyüme oranı ile 2018’de üç yüz beş milyon dolara ulaşan bir kazanç getirmesi beklenmektedir (PwC, 2017: 12). Bu ekonomik beklentilerin yansımaları oluşturan seyirci sayılarındaki artış da bu olguyu desteklemektedir. 2014 yılında yerli filmlerin seyirci sayısının 2005 yılına göre üç katından daha fazla artarak 36.349.541 sayısına ulaştığı ve toplam seyirci sayısının yaklaşık yüzde 59’unu oluşturduğu görülmektedir (Tomur vd., 2016: 4). Hızla büyüyen film sektörünün üretim aşamasının Türkiye’de kurulması öngörülen ve inşası devam

eden Midwood Film Stüdyosu Kompleksi ile katlanarak hem sinema sektörüne hem ülke ekonomisine hem de yerel kalkınma üzerine olumlu yönde katkı sağlayacağı beklenmektedir.

4.2. Midwood Film Platosu’nun Bölgeye ve Türkiye’ye Getirisi

İstanbul ili, Büyükçekmece ilçesi sınırları içerisinde yapımına başlanan ve 2018 yılı 29 Ekim’de açılması planlanan film stüdyosu “Midwood Film Platosu”, Türkiye’nin bu ölçekteki en büyük ilk film stüdyosu olacaktır. Ahmet San için 1970’li yılların ortalarından beri bir fikir projesi olarak düşünüle gelen “Türkiye’de bir film stüdyosunun oluşturulması” fikri, uygun koşulların bir araya gelişi ile birlikte 2000’li yıllar ile gerçek bir proje haline dönüşmüştür. 2012 yılında tamamlanan projelendirme ayağı, 2017 itibarıyla inşaat aşaması ile devam etmekte ve 2018 itibarıyla de açılması planlanmaktadır (San, 2017).

Projenin Büyükçekmece Belediyesi sınırları içinde olmasında Büyükçekmece Belediye Başkanı Hasan Akgün’le yollarının kesişmesine bağlayan San, Büyükçekmece sınırları içinde bu proje için uygun bir arazinin bulunması ve arazinin konumu ve başkanın önerileri doğrultusunda projenin şekillendiğini ifade etmektedir. Özellikle kamu malı olan arazinin yap işlet devret modeliyle otuz yıl için kullanımını alarak emanetçi olduklarını ifade eden San, çevresiyle uyumlu bir yapılar kompleksi oluşturmaya çalıştıklarını bu kapsamda çevrede yer alan fiyatları bir ile beş milyon dolar arasında değişen villaların yapılı ve yapılmakta olan yaklaşık 2500 villayla çevrelenen, geniş yeşil alan ve caddeler içinde çevreyle uyumlu bir bütün oluşturmaya çalıştıklarını belirtmektedir (San, 2017).

Midwood Film Platosu Projesi hazırlık süreci yaklaşık 5 yıl sürmüş bir proje olarak bu süre zarfında çok sayıda ayrıntının düşünülmüş olduğu görülmektedir. Temeli 29 Ekim 2016’da atılan ve 29 Ekim 2018 tarihinde hizmete girmesi planlanan kompleksin, dünya standartları üzerinde uluslararası entegre bir film stüdyosu kompleksi olarak faaliyet vermesi beklenmektedir. Türkiye’de benzer projelerin daha önce çok sayıda kuruluş tarafından düşünülmesine rağmen bu kapsamda bir proje üretmeyi başaramamışlardır. Midwood; Bollywood ve Hollywood’un orta noktasında, dünyanın merkezi İstanbul’da bulunması dolayısıyla özellikli bir konuma sahiptir. Projenin, aynı vizyona sahip pek çok yatırımcı ve işletmeciyi ortaklaşa yürütülmekte olması ayırt edici bir diğer özelliğini oluşturmaktadır (Midwood İstanbul Film Studio Complex, 2017: 7).

Midwood Film Platosu Projesi, sekiz yüz yirmi beş milyon TL'lik öz kaynak yatırımıyla beş yüz beş dönümlük bir arazi üzerinde konumlanmıştır. Midwood'un sinema, dizi ve reklam sektörlerine hizmet etmesi planlanmaktadır. Projenin konumlandığı Büyükçekmece'deki alan içinde dünyaca ünlü sanatçıları ağırlayacak olan beş yıldız üzeri bir otel, anaokulundan üniversiteye kadar güzel sanatlar üzerine yoğunlaşan bir eğitim vadisi, tematik eğlence parkları, restoranlar, ofisler, helikopter pistleri, sinema müzesi, şehircilik müzesi, çocuk müzesi gibi tesisler yer alacaktır. İlk yıl için bir milyon ziyaretçi hedefi beklenmektedir. Bu anlamda Midwood Film Platosu'nun, film sektöründeki hareketlenmenin yanısıra turizm sektöründe de bir canlanma yaşanmasına neden olacağı öngörülmektedir. Midwood projesi hem kuruluş vizyonunda var olan entegre bir üretim ortamı oluşturma, hem yaratıcılığın teşviğine verdiği önem, hem de çarpan etkisi ile yan sektörlerde, yerel kalkınmada yaratacağı canlanmadan dolayı bir film stüdyosu projesinin ötesinde, entegre bir ekonomik canlanma projesi olarak görülebilir (Midwood İstanbul Film Studio Complex, 2017: 9).

Projenin, kapalı film platosu yanında Büyükçekmece sınırlarının tamamıyla entegre açık film platosu olarak düşünülmektedir. Bu kapsamda Büyükçekmece Belediyesi sınırları içinde beş yüz çekim alanını kapsayan devasal bir plato konumuna sahiptir. Belediye bünyesinde plato ve film endüstrisiyle alakalı bir belediyede film zabıtası birimi kurulması planlanmaktadır (San, 2017). Büyükçekmece'den doğan dünyaya yönelik film markası oluşturulması hedefi kapsamında çok sayıda tesisi içeren projede başlıca tesisler; yirmi bir kapalı stüdyo, on yedi portatif açık alan çekim seti, on sekiz imalat stüdyosu, çeşitli ekip ve ekipman, hizmet servisleri, ofisler, sosyal alanlar, kültür üniteleri, spor ve sağlıklı yaşam üniteleri, etkinlik alanı, eğitim vadisi, konaklama tesisi, dini tesisleri içeren Büyükçekmece'yi açık film platosuna çeviren bir kompleksten oluşmaktadır (Midwood İstanbul Film Studio Complex, 2017: 3).

Midwood Film Platosu'nun içinde yer alan yirmi bir kapalı stüdyosu, on yedi açık çekim seti ve diğer çekim alanları ile birlikte aynı anda elliye yakın farklı yerde çekim yapacak kapasiteye sahip olması öngörülmektedir. Bu, yalnızca çekimler düşünüldüğünde yedi bin beş yüz kişinin iş sahibi olması anlamına gelmektedir. Yan hizmetler de dâhil edildiğinde istihdam kapasitesinin on iki bin beş yüz kişiye ulaşabileceği hesaplanmaktadır. Elli çekim noktası dışında Büyükçekmece'de ve İstanbul'da açık bir film platosu olarak kullanılabilecek pek çok alanın bulunduğu düşünüldüğünde, Büyükçekmece kentinin, açık bir film platosu haline geleceği

ve bölgeye olumlu ekonomik katkılar getireceği düşünülmektedir. Yaratılacak ekonominin, yalnızca Büyükçekmece ve İstanbul için değil, ülke için de ciddi bir katma değer sağlayacağı öngörülmektedir (Midwood İstanbul Film Studio Complex, 2017: 5).

Midwood yalnızca çekim platformlarının yer aldığı bir ortam olarak düşünülmemiştir, aynı zamanda sinema sektörünü besleyen eğitim dâhil tüm diğer sektörlerle ilgili fonksiyonları içermesi anlamında da türünün ilk örneklerinden olması planlanmaktadır. Bu kapsamda Büyükçekmece Belediyesi öncülüğünde Büyükçekmece'nin kültür ve sanat aktiviteleri anlamında son yıllarda öne çıkan ilçelerden biri olarak ön plana çıktığı görülmektedir. 2017'de on sekizincisi düzenlenen Uluslararası Büyükçekmece Kültür ve Sanat Festivali bunlardan bir tanesidir (Büyükçekmece Belediyesi, 2017). Yine Büyükçekmece Belediyesi sınırları içerisinde yer alan TÜYAP Uluslararası İstanbul Kitap Fuarı bir diğerini oluşturmaktadır (TÜYAP, 2017). Burada düzenlenen kültür ve sanat faaliyetlerinden elde edilen gelirin yalnızca Büyükçekmece ilçesi için değil yakın ilçeler ve tüm İstanbul için yerel kalkınma üzerine olumlu katkılar sunacağı düşünülen film platosunun Büyükçekmece Belediye sınırları içinde bulunmasının bölgede yaşayan yurttaşlar başta olmak üzere belediye ve ülke ekonomisine olumlu katkıları olacağı düşünülmektedir.

Film platosunun belediye sınırları içinde yer alması ve konumu hakkında Büyükçekmece Belediye başkanının basın mensuplarına verdiği demeçlerde, projenin bölge için önemi hakkında başlıca şu katkılarının olacağı ifade edilmektedir. Midwood Film Platosu'nun Büyükçekmece ilçesi içinde yer alması, ulusal ve uluslararası ulaşım olanaklarına yakınlığı açısından önemli bir konumda yer alan Büyükçekmece ilçesinin konumu projeye önemli katkılar sağlamaktadır. Atatürk Havaalanına otuz dakika, yeni hava alanına otuz beş dakikalık bir mesafenin olması yanı sıra kara ulaşım ağı üzerinde olan bir ilçe olması hesabiyle Büyükçekmece'nin önemli bir konum üstünlüğüne sahip olduğu ifade edilmektedir. Projenin aslında Büyükçekmece Belediye Başkanı Akgün'ün yıllar önce Hollywood ziyaretinden sonra neden İstanbul'da böyle bir film endüstrisi olmasının düşüncesinden hareketle kültür ve sanatta yol alan bir ilçe olarak hep zihinlerinde olan bir proje olduğu ifade edilmektedir. Akgün diğer projelerde olduğu gibi TÜYAP fuar merkezi ve Türkiye'nin ilk televizyon kulesi gibi büyük projelerin belediye tarafından yaptırılamayacağı inancının kırılarak Midwood Film Platosu Projesi'nin de benzer şekilde hayata geçirilmesini sevinçle karşıladıklarını ifade

etmektedir. Projenin sosyo-kültürel katkılarının yanında sadece Büyükçekmece Belediyesi çevresinden en az on bin kişiye iş imkanı sağlayacağını ifade eden Akgün, projenin bölgenin kalkınmasına ve ülke ekonomisine büyük katkılar olacağını basına verdiği demeçlerde ifade etmektedir.

SONUÇ

Yerel yönetimler yerel düzeyde hizmet sunarken görevlerini istenilen düzeyde yerine getirebilmeleri için yeterli kaynağa sahip olmaları gerekir. Ancak uygulamada yerel yönetimlerin en ciddi sorunları arasında kaynak sıkıntısıyla karşı karşıya kalmaları bulunmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler, artan görev yüklerini gerçekleştirebilmek için alternatif kaynak edinme yoluna gitmeye çalışmaktadırlar. Kanunlarla sınırlandırılan yerel kaynakların dışına çıkılarak elde edilmeye çalışılan bu kaynakların hem miktar hem de kullanabilen yerel yönetim birimi açısından oldukça sınırlı oldukları görülmektedir. Ancak bu zor erişime rağmen, bazı yerel yönetim birimlerinin farkındalık yaratarak ek kaynak bulabilecek projeler üretebildikleri de görülmektedir. Bu alternatif kaynaklara örnek olarak film endüstrisinden hareketle bu alanda film platolarına sahip yerel birimlerin sağladığı ilave kaynakları örnek göstermek mümkündür. Bu kapsamda dünyada az sayıda örneği olan bu sektörün Türkiye’de kendine yer bulması adına atılan adımlar alternatif bir gelir kaynağı ve beraberinde yerel yönetimlerin tanıtımını sağlayan bir fırsat olarak değerlendirilebilir.

Film endüstrisinin yerel yönetimler, ülke ekonomisi ve çevreye sağladığı katkı konusu incelendiğinde ilk karşımıza çıkan örneğin ABD’nin uzun zaman tekeli niteliğinde dünya sinema sektörüne yön vermesinde etkili olan Los Angeles kentinde yer alan Hollywood film platosunun yeri tartışılmazdır. Bu platonun konumu, bölgenin gelişmesinde ve tanıtımında büyük öneme sahip olmuştur. Benzer şekilde Hindistan’da Mumbai şehrinde Bollywood adı altında bir diğer film platosu oluşturularak bölge ekonomisine ve kent tanıtımına büyük katkılar sağlamaya başladığı görülmektedir. Bu iki örnekten hareketle Türkiye’de kurulması beklenen Midwood Film Platosu’nun da sadece film sektörüne değil; dünyanın pek çok ülkesinden gelecek yabancı sanatçılar yoluyla ülke ve bölge tanıtımına katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu yapıların yerel yönetimlerce desteklenmesi ve yerel birimlerle uyumlu bir şekilde faaliyette bulunması yerel kalkınmanın ve yerelin güçlendirilmesine olumlu katkılar sağlayacaktır. Büyükçekmece Belediyesi de bu

anlamda büyük bir potansiyele sahiptir. Midwood Film Platosu'nun konumlandığı belediyeye ait kamu arazisinin bulunduğu Büyükçekmece ilçesi, ana ulaşım hatlarının üzerinde olması ve dünyanın merkezi konumunda olan İstanbul'da yer alması nedenleriyle oldukça uygun şartlar taşımaktadır. Büyükçekmece Belediyesinin projeye verdiği destek ve coğrafi konum avantajıyla yürütülen Midwood Film Platosu Projesi kapsamında belediye sınırları içinde kurulacak olan alanın çevreyle entegrasyonunun, Büyükçekmece ilçesini açık bir film setine dönüştürerek bölgenin küresel düzeyde tanıtımına, yerel düzeyde kalkınmasına ve dolaylı olarak da ülke ekonomisine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Alternatif bir yerel kaynak olarak düşünülen film endüstrisinin İstanbul ili Büyükçekmece ilçesi içinde kuruluyor oluşu ve proje içeriğinin anaokulundan üniversiteye kadar eğitim programından belediye destekli farklı temalarda müzelere kadar pek çok alanda dünyada benzerleriyle yarışır bir konumda olması, bu alternatif kaynağın amacına uygun sonuçlar üreteceğinin işaretlerini vermektedir. Yerel yönetimlerin kısıt olan kaynaklarla yerel düzeyde gerçekleştirmeye çalıştıkları hizmetlerin sunumunda bu ve benzeri alternatif kaynak yaratan projeleri önemseyen Büyükçekmece Belediyesinin Midwood İstanbul Film Stüdyo Kompleksi Projesi'ne verdiği destek ve katkının diğer yerel yönetim birimlerine örnek teşkil etmesi gerekmektedir. Yerel yönetimler kendilerini klasik kaynaklarla hizmet sunma anlayışıyla sınırlandırmamalı, alternatif proje ve uygulamalarla asli görevlerini yerine getirirken farklı yöntemlerle vizyoner projelere imza atarak yerel kalkınma ve tanıtıma yön verebilmelidirler. Bu alternatif kaynaklar kimi yerel birimler için turizm, kimi birimler için kültür, kimi yerel yönetim birimleri için doğanın kendisi olabilmektedir. Bu bağlamda yerel yönetim birimleri, potansiyel kaynaklarının farkına vararak, ilgili projelerin hayata geçirilmesini, sosyo-ekonomik açıdan kalkınma yolunda bir fırsat olarak değerlendirebilir.

KAYNAKÇA

- Adorno, T. W. (2003), "Kültür Endüstrisini Yeniden Düşünürken", *Cogito*, 36, 76-84.
- Akçakaya, M. (2017), "Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi ve Karşılaşılan Sorunlar", *Third Sector Social Economic Review*, 52(1).
- Başaran, A. ve Kurtulmuş, M. M. (2016), "Türk Film Endüstrisinde Çalışma İlişkileri ve Sendikalaşma", *Çalışma ve Toplum*, 48(1).
- Büker, N. (2017), Sinema-Televizyonda Mesleki Yeterlilik ve Ekonomik Kalkınmaya Katkısı: Sayısal Verilerle Avrupa Ülkeleri ve Türkiye Karşılaştırması.
- Coşkun, T. (1997), "Mahalli İdarelerde Kültür Hareketine Bakış", *Salı Meclisi Bülteni*, Yımdar Yayın Organı, Cilt L, Sayı 1.
- Crane, D. (2014), Cultural Globalization and the Dominance of the American Film Industry: Cultural Policies, National Film Industries, and Transnational Film", *International Journal of Cultural Policy*, 20(4), 365-382.
- Çarkçı, A. (2008), Ulusal Kalkınma İçin Yerel Teklifler: Ulusal Kalkınma İçin Yerel Uygulama Modelleri, Şehir Yayınları, İstanbul.
- Çetin, M. (2006), "Yerel Kalkınma Ajansları", *Ege Academic Review*, 6(2).
- Çetin, M. (2007), "Yerel Ekonomik Kalkınma Yaklaşımı ve Uluslararası Organizasyonlar", *Yönetim ve Ekonomi*, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14(1), 153-170.
- Daniels T., Lapping, M. B., Keller J. W. (1995), *The Small Town Planning Handbook*, American Planning Association.
- Darıcı, B. (2007), "Yerel Kalkınma'da Küresel Yaklaşımlar ve Türkiye'nin Konumu", *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, (3).
- Dede, O. M. ve Güremen, L. (2010), "Yerel Yönetimlerin Turizm Sektörü İçindeki Önemi, Roller ve Görevleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 19(4), 47-61.
- Dzhandzhugazova, E. A., Ilina, E. L., Latkin, A. N. ve Kosheleva, A. I. (2016), "Development of Creative Potential of Cinema Tourism", *International Journal of Environmental and Science Education*, 11(11), 4015-4024.

- Eceral, T. E. ve Özmen, A. C. (2009), "Beypazarı'nda Turizm Gelişimi ve Yerel Ekonomik Kalkınma", *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 5(2), 46-74.
- Egeli, H. ve Diril, F. (2012), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi", *Sayıştay Dergisi*, 84, 26-44.
- Erkılıç, H. ve Toprak, A. G. (2012), "Belgesel Sinemanın Alternatif Dağıtım ve Gösterim Olanakları Olarak İnternet", *The Turkish Online Journal of Design, Art and Communication*, 2(2), 10-16.
- Erus, Z. Ç. (2007), "Film Endüstrisi ve Dağıtım: 1990 Sonrası Türk Sinemasında Dağıtım Sektörü", *Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademik Dergisi*, 4(4), 5-16.
- Göymen, K. (2004), "Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler", *Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü*, İstanbul Politikalar Merkezi, Sabancı Üniversitesi, www.Sabanciuniv.Edu/İpm/Tr/Arastirmaalanlari/Documents/Korelgoymen.Pdf, (Erişim Tarihi: 22.06.2017).
- Göymen, K. (2009), "Türkiye'de Özel Girişimin Yerel Kalkınmaya Katkısının Sağlanması", *Yerel Kalkınmanın Yönetişimi Uluslararası Konferansı*, 24-25 Ekim 2008, İstanbul.
- Gül, H. (2004), "Ekonomik Kalkınmada Yerel Alternatifler", *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, Ankara.
- Gürkan, H. (2016), "Yeni Medya ve Sanat İlişkisi: Sinemanın Dönüşümü", *Akdeniz İletişim*, (25).
- Güven, A. (2014), *Yerel Yönetimlerde Performans Denetimi*, Türkiye Alim Kitapları, Almanya.
- Henden, H. B. ve Henden, R. (2005), "Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumlarındaki Değişim ve E-Belediyecilik", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(14).
- İyem, C., Yalçın, T. ve Yıldız, Z. (2016), "Sinema Sektöründe Emek Süreci: Yönetmenler Örneği", *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, (15).
- Kalemci, R. A. ve Özen, Ş. (2011), "Türk Sinemacılık Sektöründe Kurumsal Değişim (1950-2006): Küreselleşmenin 'Sosyal Dışlama' Etkisi", *Amme İdaresi Dergisi*, 44(1), 51-88.
- Karakaya, S. (2011), "Küreselleşme, Kültürel Yayılmacılık ve Ulusal Sinemalar", *Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 1(12).

- Karakurt, E. (2004), Dünya Kenti Kavramına Alternatif Bir Bakış, Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu, <http://Ekutup.Dpt.Gov.Tr/Bolgesel/Keas-I.Pdf>, (Erişim Tarihi: 20.04.2017).
- Kavruk, H. (2002), Anakent'e Bakış-Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, Ankara: Hizmet-İş Sendikası.
- Lopes, C. (2014), "Creativity is the New Money" United Nations Economic Commission for Africa (UNECA): <https://www.uneca.org/es-blog/creativity-new-money>, (Erişim Tarihi: 24.06.2017).
- Midwood İstanbul Film Studio Complex (2017), Midwood İstanbul Film Studio Complex: Dünya Sineması İçin Büyük Bir İmza Tanıtım Kitapçığı, İstanbul.
- Mwakalinga, M. (2013), "The Political Economy of Cinema (Video Film) in Tanzania", The African Review, 40(1), 203-217.
- Nel E., Binns T. (2002), "Place Marketing, Tourism Promotion, and Community Based Local Economic Development in Postapartheid South Africa", Urban Affairs Review, 38(2), 184-208.
- Ormanlı, O. (2013), "Küreselleşme ve Yerellik Bağlamında Günümüz Türk Sineması", The Turkish Online Journal of Design, Art and Communication, 3(2), 21-28.
- Öztaş, C. ve Zengin, E. (2008), "Yerel Yönetimler ve Kültür Hizmetleri", Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, (54).
- Pektaş, E. K. (2004), "Büyükşehir Belediyelerinin Eğitim ve Kültür Hizmetlerine Siyasi Parti İdeolojilerinin Yansıması," <http://Bosarmcom11^Tr^Yayjn/>, (Erişim Tarihi:05.04.2017).
- Pierantoni, L. (2015), "Governing Regional Development Through Culture and Creativity: The Case of the Veneto Region", European Planning Studies, 23(5), 963-978.
- Porter, L. (2017), "Temporary American Citizens": British Cinema in the 1920s , Routledge.
- PwC (2017), Küresel Eğlence ve Medyaya Bakış 2014-2018, Dijital Stratejiden, Dijital Çağa Uygun İş Stratejisine", (Erişim Tarihi: 27.06.2017).
- Rimscha, M. B. (2013), "It's not the Economy, Stupid! External Effects on the Supply and Demand of Cinema Entertainment", Journal of Cultural Economics, 37(4), 433-455.

- San, A. (2017), Midwood A.Ş. Yönetim Kurulu Başkanı, (G. Şimşek, & A. Güven, Röportajı Yapanlar), Röportaj Tarihi: 16 Mayıs 2017.
- Savage, J. (2017), The Effect of Video on Demand Services on the Cinema Industry.
- Sezer, Ö. ve Vural, T. (2009), "Küreselleşme Yerelleşme Etkileşimi Çerçevesinde Yerel Yönetimlerde Kalkınma Odaklı Yerel Sosyal Politikalar", Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler: 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri, Cilt: II, TODAİE, Ankara.
- Sezer, Ö. ve Vural, T. (2010), "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı", Maliye Dergisi, 159, 203-219.
- Sinema Genel Müdürlüğü (2017), <http://sinema.kulturturizm.gov.tr/TR,144750/turkiye39de-sinema.html>, (Erişim Tarihi, 28.07.2017).
- Şahin, D. ve Güven, A. (2011), Yerel Kalkınmada Yerel Yönetimlerin Yoksullukla Mücadelesi, Maliye Sempozyumu Tebliğler Kitabı, Şanlıurfa.
- Şengüenalp, C. ve Doğruer, N. E. (2017), "Kentsel Yeniden Canlandırma Modelinde Kültür ve Sanatın Yeri", İDİL, 6(32).
- Tanrıöver, H. (2011), Türkiye'de Film Endüstrisinin Konumu ve Hedefleri, İstanbul, ITO.
- Tomur, K., Kol, İ. ve Bilaçlı, C. (2016), Sinema Hizmetleri Sektör Raporu.
- TÜYAP (2017), Uluslararası İstanbul Kitap Fuarı, Temmuz 24, 2017 tarihinde TÜYAP (Tüm Fuarcılık Yapım A.Ş.): <http://tuyap.com.tr/fuarlar/istanbul-kitap-fuari-36-uluslararasi-istanbul-kitap-fuari#fuar-profil>, (Erişim Tarihi: 22.06.2017).
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2002), Yerel Yönetimler, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- UNITAR (2017), <http://unitar.org/ksi/creative-economy-initiative>, (Erişim tarihi: 27.06.2017).
- Urhan, V. F. (2008), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Örnekleri Çerçevesinde Bir Değerlendirme", Sayıştay Dergisi, 70.
- Yüksel, F. (2007), "Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 62(01).
- Zengin, E., Başkurt, M. ve Es, M. (2014), "Yerel Yönetimler ve Yerel Kalkınma", Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi, 3(2).

KAMU ÇALIŞANLARININ BİLGİ VE İLETİŞİM TEKNOLOJİLERİNİ KULLANIM DÜZEYLERİNİN İNCELENMESİ (SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI ÖRNEĞİ)*

*A STUDY EXAMINING PUBLIC SERVANTS' KNOWLEDGE AND USE OF
INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES (CASE OF THE
TURKISH COURT OF ACCOUNTS)*

Nimet DEMİR**
Sevil BÜYÜKALAN FİLİZ***

ÖZ

Günümüzde hızla gelişen bilgi ve iletişim teknolojilerinin (BİT) eğitim kurumlarının yanı sıra kamu kurum ve kuruluşlarında da yaygınlıkla kullanıldığı bilinmektedir. Kamu kurumu çalışanlarının teknolojik gelişmelerin hızla yaşandığı çağın gerisinde kalmadan bireysel gelişim ve ihtiyaçlarını karşılama ve kamunun yararına bilgi ve beceriler kazanmada teknolojinin dinamizminden doğrudan etkilenen bir kitle olduğu söylenebilir. Bu çalışma, Sayıştay Başkanlığı çalışanlarının BİT kullanım düzeylerinin incelenmesi ve çalıştıkları kurumdan beklentilerine ilişkin görüş ve önerilerinin belirlenmesi amacıyla yapılmıştır. Araştırma betimsel nitelikli bir çalışma olup araştırma grubu Sayıştay Başkanlığı çalışanları ile sınırlı tutulduğundan vaka çalışması niteliğindedir. Sayıştay Başkanlığı personelinde tesadüfi örneklem yoluyla 249 denetçi ve 175 memur olmak üzere toplamda 424 katılımcı seçilmiştir. Araştırma verileri, teknoloji kullanım düzeyi ölçeği ve çalışanların görüş ve önerilerini belirlemek amacıyla kullanılan yarı yapılandırılmış açık uçlu sorularla toplanmıştır. Analizler, teknoloji kullanım düzeyinin cinsiyete göre anlamlı fark gösterdiğini, kıdem yılı arttıkça teknoloji kullanım düzeyi ortalamasının azaldığını ve çalışanların hizmet içi eğitim ihtiyaçlarının olduğunu göstermiştir. Bulgular doğrultusunda kıdem süresi 20 yıl ve üzeri olan çalışanlara teknoloji kullanımı konusunda daha fazla eğitim verilmesi, denetçilerin kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme görevi nedeniyle yılın belli dönemlerinde farklı kurumlarda bulunmalarından dolayı eğitimlerin tüm çalışanları kapsayacak dönemlerde verilmesi veya online-uzaktan eğitimlerle bu ihtiyacın giderilmesi yönünde önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Sayıştay Başkanlığı, Bilgi Teknolojisi, İletişim Teknolojisi.

* Bu makale Nimet Demir'in yüksek lisans tezine dayanmaktadır.

** Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, demirnimet006@gmail.com

*** Yrd. Doç. Dr., Gazi Üniversitesi Eğitim Fakültesi Öğretim Üyesi, sevilb@gazi.edu.tr

ABSTRACT

It is known that the fast-evolving information and communication technologies (ICTs) are commonly used in educational institutions as well as public institutions and organizations. It can be said that the employees of the public institutions are directly influenced by the dynamism of the technology in meeting the individual development and needs without getting out of date and gaining knowledge and skills for the benefit of the public. This study was carried out to examine the level of ICT use of the personnel of the Turkish Court of Accounts (TCA) and to determine their views and opinions concerning their expectations from the TCA. This is a descriptive study based on a case study since the research group was limited to the employees of the TCA. A total of 424 participants, 249 auditors and 175 civil servants, were randomly selected from the TCA personnel. Research data were collected using semi-structured open-ended questions aimed to measure the level of technology use and the opinions and recommendations of employees. Analyses conducted within the present study demonstrate that levels of technology use differ significantly by sex; average level of technology use decreases as the years of seniority increase; and the TCA personnel needs in-service trainings. In line with the findings, recommendations have been made to provide more training on technology use to employees who have a seniority of 20 years or more. It has been also recommended to schedule trainings properly in order to ensure the participation of all employees including those working in different public institutions and organizations during certain periods of the year or fulfilling this need by online distance education programs.

Keywords: The Turkish Court of Accounts (TCA), Information Technologies (IT), Communication Technologies (CT).

GİRİŞ

İçinde bulunduğumuz çağ hızlı teknolojik değişimlerin ve kültürel alışverişlerin yaşandığı bir çağ olması nedeniyle teknolojik anlamda yaşanan değişim ve gelişmelerin her alanda olduğu gibi çok kısa bir süre içinde bütün kamu kurum ve kuruluşlarını da aynı doğrultuda etkilediği söylenebilir. Böylelikle kamu kurumu çalışanlarının da hızlı gelişen teknolojilerden ayrı kalması düşünülemez. Yenilenen teknolojiler, beraberinde kullanıcılarına bu teknolojilere adapte olma, kullanımının öğrenilmesi için eğitimler alınması gibi sorumluluklar yüklemektedir.

Hızlı teknolojik gelişmeler ve bunun bir sonucu olarak bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımının yaygınlaşması, kamu hizmetlerinin sunumunda da bazı değişikliklere neden olabilmektedir. İşlemlerin kâğıt dolaştırılması esasına dayanan bürokratik işlemlerden kurtarılarak daha hızlı yapılması, kaynak kullanımında verimlilik ve etkinliğin sağlanması, işlemlerin rasyonel duruma getirilmesi bunlara örnek olarak gösterilebilir. Bu anlayış, kamu yönetiminde merkezi yönetim, yerinden yönetim, yerel yönetimler, denetim, koordinasyon, planlama, personel yönetimi vb. kavramların bilinen tanım ve anlamlarının ciddi bir şekilde yeniden sorgulanmasını gündeme getirmektedir. Bu bağlamda kamu kurumlarının değişim baskılarına yanıt verme ve değişimin getirdiği yeni şartlara kendilerini uyarlamaları bir zorunluluk durumuna gelmektedir (Leblebici, Öktem ve Aydın, 2003: 504).

Kamu alanlarında kullanılan teknolojiler, çalışanlar açısından kullanımı konusunda bir takım sorunları da beraberinde getirmiştir. Bunlardan bazıları, çalışanların yeni teknolojilere adapte olamaması, kullanılan teknolojik araç ve gereçlere ilişkin yeterli düzeyde bilgi ve becerilerinin olmaması, bilgisayar kullanımında yeterli beceriye sahip olamama, yeni araç ve gereçleri bozma korkusu, orta yaş ve üstü çalışanların yeni teknolojilere yabancı oluşu ve bunlara karşı ön yargı oluşturarak yeni teknolojilerin kullanımından kaçınması ve kimi zaman da kurumların bünyesinde yer alan teknolojik araç ve gereçlerin yapılan işin mahiyetinde yetersiz kalması gibi sorunlardır. Bu tür konulardan kaynaklanan olumsuz durumları minimize etmek için birçok kurum ve kuruluş bünyesinde çalışan personelin bilgi ve iletişim teknolojilerine entegrasyonunu, kullanımının özendirilmesini ve yaygınlaştırılmasını çeşitli hizmet içi eğitimlerle destekleyip bunun yanı sıra kullanılan teknolojik araç ve gereçlerin yenilenmesi gibi faaliyetlerde bulunmaktadır.

Bilgi teknolojileri kurumların geleceği ile ilgili belirsizliklerin azaltılmasında önemli bir rol üstlenirken, işlerin işleyişi sırasında çıkabilecek sorunların önceden tespit edilip giderilmesinde ve bunları geleceğe hazırlayarak etkinliğinin artırılmasında önemli bir yere sahiptir. Gelecekte ortaya çıkabilecek belirsizliklerin giderilmesi, yeterli ve gerekli düzeyde bilgi toplamayı ve bu bilgilerin işlenerek kullanılabilir duruma getirilmesini gerektirmektedir. Günümüzde yaşanan değişimler, geleceği büyük oranda belirsizleştirerek yönetsel faaliyetlerin işleyişini güçleştirirken bilgi teknolojileri bu belirsizlik durumlarını yönetimler lehine ortadan kaldırmada önemli roller üstlenebilmektedir (Yüksel, 2005: 251).

Dünya Bankasının 2002 yılında geliştirmekte olan ülkelere rehber niteliği taşıyan raporunda, bilgi teknolojilerinin başarısının ve etkililiğinin ön şartı olarak, altı ana alanda düzenlemeler yapılması gerektiği belirtilmiştir:

1. Telekomünikasyon alt yapısının tamamlanması,
2. Kamu sektörü örgütlerinin enformasyon ve e-bürokrasi projelerini yürütebilme ve global standartlardaki bilgi ağlarına bağlanabilme konularındaki hazırlıklarının tamamlanması,
3. Kamu görevlilerinin bilgisayar kullanma becerilerinin artırılması,
4. Bütçe ve diğer kaynakların temini,
5. Yasal çerçevenin hazırlanması ve enformasyon güvenliğinin sağlanması. Elektronik işlem ve imzaların yasal olarak tanınması, mahremiyet (privacy) ve güvenliğinin (security) garanti altına alınması,
6. Kamu görevlilerinin değişime düşünsel olarak da hazırlanması amacıyla eğitimler verilmesi ve önlemler alınması (Dünya Bankası, 2002'den akt. Leblebici, Öktem ve Aydın, 2003:11-12).

Yukarıda maddeler halinde sıralanan düzenlemelere bakıldığında günümüz kamu kurumlarında sayılı maddelerin çoğunun uygulamaya geçirildiği ve bu yöndeki çalışmaların devam ettirildiği söylenebilir.

Türkiye'nin bilişim toplumuna dönüşebilmesi, ancak toplumun geniş kesimlerinin BT sektöründeki ürün ve hizmetlerden yararlanmasıyla mümkün olacaktır. Bunun en önemli koşulu ise devlet eliyle gerçekleştirilen işlemlerde bilgi teknolojileri araçlarının yaygın ve elverişli bir şekilde kullanılmasıdır (Türkiye Bilişim Derneği, 2014: 8). Kamu kurumlarının bilgi ve iletişim teknolojileri gereksinimlerinin her geçen gün artmakta olması, çalışanların bu teknolojilere

entegrasyonu ve yapılması amaçlanan işlerde maksimum düzeyde fayda sağlanması gibi gereklilikleri de beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla kamu kurumları teknolojinin yaygınlıkla kullanıldığı diğer alanlarda olduğu gibi tüm çalışanlarını ve kullanılan araç ve gereçleri işbirliği içerisinde entegrasyon sürecine dahil etmeyi hedeflemektedirler. Ayrıca kamu kurumlarının hızlı değişime uğrayan teknolojik yenilikleri yakından takip etme, kullanımlarından doğacak hataların anında giderilmesi ve kullanımının personeline öğretilmesi gibi konular için bünyelerinde bu işi yapabilecek uzman kişilere yer vermelerinin kamu kurumlarının teknolojinin önemini kavramış olmalarıyla yakından alakalı olduğu söylenebilir.

Teknoloji entegrasyonu sürecinde bilgi ve iletişim teknolojilerinin etkili olması için, kurumların bünyesindeki tüm destekleyici faktörlerin bir arada sunulması gerekmektedir (Becker ve Bingimlas'tan akt. Rossacci, 2016: 12).

Bilgi teknolojileri uygulamalarının yaygınlaşması, kamu kurumlarında uygulanan insan kaynakları politikalarına önemli yararlar sağlamaktadır (Barutçugil, 2004: 108-110).

• **Bilgi paylaşımı:** İnsan kaynakları yöneticileri internet, intranet ve online formlardan yararlanarak her çeşit bilgiye kısa bir sürede ulaşma olanağına sahiptirler.

• **Nitelikli eleman bulma, seçme yerleştirme:** Kurumların web sitelerinde yer alan başvuru formları, kariyer siteleri, kurum içi iletişimi sağlayan intranet üzerindeki çalışanlarla ilgili veri tabanları, yönetimlerin nitelikli eleman bulmasını kolaylaştırmaktadır. İnternet ortamında gerçekleştirilen test ve değerlendirmeler ile seçme ve yerleştirme sürecinin etkinliği artırılmakta, maliyetler de azalmaktadır.

• **Yeterlilik Yönetimi:** Bilgi teknolojilerinden yararlanılarak yapılan test, ölçme ve değerlendirmeler sayesinde çalışanların bilgi ve beceri düzeyleri, yetkinlikleri ve mevcut performanslarının belirlenmesi kolaylaşmaktadır. Bu bağlamda eğitim açıklarının tespiti yapılarak bugün ve gelecekte gereksinim duyulacak insan kaynağına uygun bir insan kaynakları planlaması yapılabilecektir.

• **Rekabet avantajı sağlayan bilgi yönetimi:** Kamu kurumlarındaki insan kaynakları yöneticileri, kurumda çalışanların yetkinliklerini ve beceri seviyelerini bilmelerinden dolayı çalışanları uygun departmanlara kanalize ederek çalışanlardan maksimum verimliliği elde edebilmekte ve ayrıca bilgi teknolojileri kullanılarak gerektiğinde kurum dışından bireylerin tecrübelerine başvurma yoluna gidilebilmektedir.

• **Öğrenme süreçlerini geliştirme:** İnsan kaynakları yönetimi, internet ve intranet olanaklarından yararlanarak birçok konuda çalışanlarına eğitim verip bilgilendirebilmektedir. Uzaktan öğrenim ve e-öğrenme uygulamalarıyla da farklı konularda bilgiye ulaşma olanağı bulunmaktadır.

• **Ücretlendirme ve sosyal haklar:** Bilgi teknolojilerinden yararlanan insan kaynakları yönetimi, ücret politikalarındaki değişikliklerin etkilerini daha kolay görebilecek, maaş artış oranlarını daha objektif olarak düzenleyebilecektir. İş ve iş gören değerlendirmeleriyle maaşların ve sosyal hakların adil ve dengeli olması sağlanacaktır.

Bilgi ve iletişim teknolojileri kullanımının eğitimde, okullarda ve kamu kurumlarında gittikçe artmasına ek olarak eğitimde yeni teknolojilere ayrılan kaynaklar da artırmakta olup BİT, öğrencilerin öğrenmesini güçlendirmenin ayrılmaz bir unsuru olmaya devam etmektedir (Nagel, 2010). Kamu kurum ve kuruluşlarının mali yapısına bakıldığında bünyesinde çalışan personelin ve kurumun ihtiyaçları doğrultusunda; teknolojik araç ve gereç alımı, yenilenmesi ve bunlarla ilgili personel eğitimleri vb. için belli miktarlarda bütçe ayırdıkları bilinmektedir.

Türkiye Bilişim Derneği 2014 Yılı Raporunda Kamu Bilgi ve İletişim Teknolojileri (BİT) Yatırımları Araştırması'nda, "BİT yatırımlarına 2014 yılında 263 proje için 3 milyar 684 milyon TL ödenek tahsis edildiği, 2014 yılı için öngörülen kamu BİT yatırımlarının sektörler arası dağılımına bakıldığında, Milli Eğitim Bakanlığı (FATİH Projesi) ve üniversitelere ait yatırımların yaklaşık yüzde 44'lük bir payla eğitim sektörünün birinci sırada yer aldığı, diğer kamu hizmetleri sektörlerinin İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü önemli e-devlet projeleri yürüten kurumlara ait projelerin yaklaşık yüzde 37'lik bir oranla eğitim sektöründen sonra ikinci sırada yer aldığı" raporlanmıştır. (Türkiye Bilişim Derneği (TBD), 2014: 15).

Gelişen bilgi ve iletişim teknolojileri her ne kadar insan unsurunu ikinci plana atmış gibi görünse de bunu etkin ve etkili kullanabilecek insan gücüne her zaman ihtiyaç duyulacağı bir gerçektir. Böyle olunca bu çalışmada kamu kurumu çalışanlarının bilgi ve iletişim teknolojilerine ilişkin kullanım düzeylerinin incelenmesi amaçlanmıştır. Gelişen bilgi ve iletişim teknolojileri her ne kadar insan unsurunu ikinci plana atmış gibi görünse de bunu etkin ve etkili kullanabilecek insan gücüne her zaman ihtiyaç duyulacağı bir gerçektir. Böyle olunca bu

çalışmada kamu kurumu çalışanlarının bilgi ve iletişim teknolojilerine ilişkin kullanım düzeylerinin incelenmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda Sayıştay Başkanlığı çalışanlarının (denetçi-memur), gelişen bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanım düzeylerinin ne seviyede olduğu ve çalıştıkları kurumdan beklentilerine yönelik görüş ve önerilerini belirlemeye yönelik bir araştırma yürütülmüştür. İlgili literatür incelendiğinde; eğitim kurumlarından sağlık kurumlarına, özel sektör ve kamu kurum ve kuruluşlarında bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımına yönelik çeşitli araştırmaların mevcut olduğu tespit edilmiştir. Fakat, yeniliklere kayıtsız kalmayan kamu kurumu personellerinden Sayıştay Başkanlığı çalışanlarının (denetçi-memur), bilgi ve iletişim teknolojilerine ilişkin görüşlerinin ne olduğu ve işlerin işlenişi esnasında hangi araç ve gereçleri ne düzeyde kullandıklarını doğrudan araştıran herhangi bir çalışmaya rastlanmamıştır.

Literatürdeki bu eksikliğin giderilmesine katkıda bulunmak amacıyla, bu çalışmada “Sayıştay Başkanlığı çalışanlarının gelişen bilgi ve iletişim teknolojileri kullanım düzeyleri ve çalıştıkları kurumdan beklentilerine yönelik görüş ve önerileri nelerdir?” sorusunun yanıtı araştırılmıştır.

Yapılan bu araştırma; denetçi ve memurların bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanma düzeyleri, görüş ve önerilerini incelediği için işlevseldir. Literatürde bu konuda yapılan bir çalışmaya ulaşılamaması bakımından özgün; kamu çalışanlarının hızlı gelişen ve değişen bilgi ve iletişim teknolojilerine ilişkin kullanım düzeylerini içerdiği için günceldir. Ayrıca bu çalışma, diğer araştırmacılara ışık tutması ve akademik boşluğu doldurarak alana önemli bir katkı sağlayacağı düşüncesiyle önem taşımaktadır.

Araştırmanın amacı; denetçi ve memurların bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanım düzeylerinin incelenmesi ve çalıştıkları kurumdan beklentilerine ilişkin görüş ve önerilerinin belirlenmesidir. Ayrıca denetçi ve memurların BİT kullanım düzeylerinin cinsiyet, kıdem ve unvana göre farklılık gösterip göstermediği araştırılacak ve çalışanların Sayıştay Başkanlığı’ndan beklentilerinin neler olduğu tespit edilmeye çalışılacaktır. Bu bağlamda denetçi ve memurların BİT kullanımı konusunda herhangi bir hizmet içi eğitim alıp almadıkları, alınan hizmet içi eğitim konularının kapsamının ne olduğu, çalıştıkları kurumda BİT ile ilgili yeterli teknolojik olanaklara sahip olup olmadıkları, BİT ile ilgili isteklerine ilişkin görüşlerinin neler olduğu, BİT ile ilgili eğitim ihtiyaçlarının olup olmadığı, verilmesini istedikleri hizmet içi eğitim konularının neler olduğu ve BİT’e ilişkin kuruma önerilerinin neler olduğu gibi hususlar değerlendirilecektir.

2. YÖNTEM

Bu bölümde araştırmanın modeli, çalışma grubu, veri toplama araçları ve verilerin analizlerine yer verilmiştir.

2.1. Araştırmanın Modeli

Araştırma betimsel nitelikli bir çalışma olup kamu çalışanlarının bilgi ve iletişim teknolojilerine ilişkin kullanım düzeyleri (Sayıştay Başkanlığı Örneği)'ni inceleme amacı taşıdığından özel durum (case study) yöntemi kullanılarak yürütülmüştür.

Çalışmada betimsel araştırma yöntemlerinden tarama modeli kullanılmıştır. Tarama modelleri, geçmişte ya da günümüzde halen devam etmekte olan bir durumu olduğu şekliyle açıklamayı amaçlayan araştırma yaklaşımları olup araştırmaya konu olan birey veya nesne üzerinde herhangi bir değişiklik yapılmadan var olan koşulları içinde araştırmaya dâhil edilir (Karasar, 2011: 77).

2.2. Araştırma Grubu

Araştırmanın çalışma grubunu Sayıştay Başkanlığı 2017 yılı çalışan personelinin tesadüfi örneklem yoluyla belirlenen 249 denetçi ve 175 memur, toplamda 424 katılımcı oluşturmuştur. Dağıtılan anketlerin tamamı katılımcılar tarafından eksiksiz olarak yanıtlanmıştır.

2.3. Veri Toplama Araçları

Araştırmada veri toplama aracı olarak Yıldırım (2012) tarafından geliştirilen "Teknoloji Kullanım Düzeyi Belirleme" ölçeği kullanılmıştır. 30 maddeden oluşturulmuş bu ölçekte ifadeler 1 ile 5 arası puan verilerek değerlendirilmiştir; hiçbir zaman (1), nadiren (2), bazen (3), sık sık (4), her zaman (5) olmak üzere 5'li likert maddesi şeklinde düzenlenmiştir. Veri toplama aracının güvenilirlik katsayısı, (Cronbach Alpha) $\alpha=0.88$ olarak hesaplanmıştır. Bu çalışmanın sonucunda Cronbach alfa güvenilirlik katsayısı 0,932 olarak bulunmuştur. Anketin giriş kısmına çalışanların kişisel bilgilerini elde etmek amacıyla cinsiyet, unvan ve kıdem gibi demografik sorular eklenmiştir. Ayrıca çalışmada anket sorularına ek olarak yarı yapılandırılmış 7 adet açık uçlu soru veri toplama aracı olarak kullanılmış, soruların kapsam geçerliğinin sağlanması amacıyla 3 alan uzmanından görüş alınmıştır.

3. BULGULAR VE YORUM

Araştırmanın bu kısmında; araştırmaya ait ölçme araçlarının betimsel istatistikleri ve alt amaçlara ait analizlere ilişkin bulgulara yer verilmiş olup ardından ölçek dışı bilgi ve iletişim teknolojileri kullanım düzeylerine ilişkin görüşlerine ait açık uçlu soru istatistikleri tablo, şekil ve grafikler yardımıyla açıklanmıştır.

3.1. Katılımcıların Demografik Özellikleri

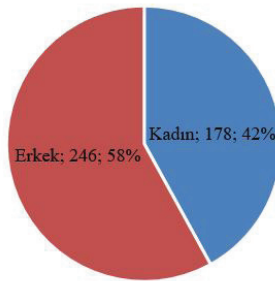
Araştırma kapsamında görüşleri alınan 424 örnekleme ait demografik bilgiler kapsamında cinsiyet, unvan ve mesleki kıdem türü özelliklerine ait frekans ve yüzde değerleri Tablo 1’de sunulmuştur.

Tablo 1: Cinsiyet, Unvan ve Mesleki Kıdeme Ait Demografik İstatistikler

		Frekans (n)	Yüzde (%)
Cinsiyet	Kadın	178	42,0%
	Erkek	246	58,0%
	Toplam	424	100,0%
Unvan	Denetçi	249	58,7%
	Memur	175	41,3%
	Toplam	424	100,0%
Mesleki Kıdem	1-5 Yıl	78	18,4%
	5-10 Yıl	100	23,6%
	10-15 Yıl	74	17,5%
	15-20 Yıl	47	11,1%
	20 Yıl ve Üzeri	125	29,5%
	Toplam	424	100,0%

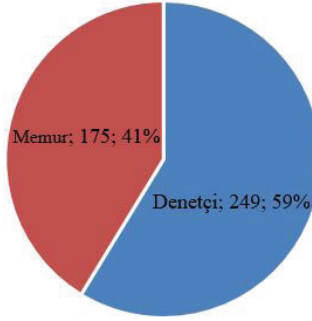
Araştırmaya beşte ikisi kadın (% 42), yaklaşık beşte üçü (% 58) erkek olmak üzere toplamda 424 Sayıştay Başkanlığı çalışanı katılmıştır (Şekil 1).

Şekil 1: Ankete Katılan Sayıştay Başkanlığı Çalışanlarının Cinsiyete Göre Dağılımı



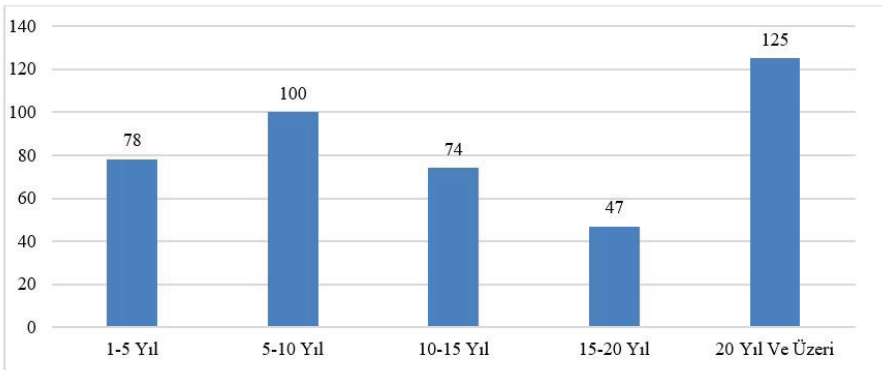
Araştırmaya katılan Sayıştay Başkanlığı çalışanlarının yaklaşık beşte üçü (% 58,7) denetçi iken, beşte ikisi (% 41,3) memurdur (Şekil 2).

Şekil 2: Ankete Katılan Sayıştay Başkanlığı Çalışanlarının Unvana Göre Dağılımı



Araştırmaya katılan Sayıştay Başkanlığı çalışanlarının mesleki kıdeme göre dağılımı ise şu şekildedir; katılımcıların yaklaşık beşte biri (% 18,4) 1-5 yıl arası, beşte biri (% 23,6) 5-10 yıl arası, yaklaşık beşte biri (% 17,5) 10-15 yıl arası, yaklaşık onda biri (% 11) 15-20 yıl arası ve üçte birinden azı (% 29,5) ise 20 yıl ve üzeri mesleki kıdeme sahiptir (Şekil 3).

Şekil 3: Ankete Katılan Sayıştay Başkanlığı Çalışanlarının Mesleki Kıdeme Göre Dağılımı



3.2. Denetçi ve Memurların BİT Kullanım Düzeyi

Denetçi ve memurların teknoloji kullanım düzeylerine ait istatistikler Tablo 2’de yer almaktadır.

Tablo 2: Unvan Değişkenine Göre Denetçi ve Memurların BİT Kullanım Düzeyleri

Değişken	Unvan	N	Ortalama	Standart Sapma
Teknoloji Kullanım Düzeyi Belirleme	Denetçi	249	3.3483	.57374
	Memur	175	3.2426	.78029

Tablo 2’de görüldüğü üzere; teknoloji kullanım düzeyleri sonuçları incelendiğinde denetçilerin 3,34 ortalama ve 0,57 standart sapma değerlerine sahip olduğu, memurların ise 3,24 ortalama ve 0,78 standart sapma değerlerine sahip olduğu görülmektedir.

3.3. Denetçi ve Memurların Cinsiyet, Unvan ve Kıdem Açısından BİT Kullanım Düzeyleri

Bilgi ve iletişim teknolojileri kullanım düzeyi ile cinsiyet, kıdem ve unvan değişkenleri arasındaki ilişki Tablo 3, 4 ve 5’te yer almaktadır.

3.3.1. Cinsiyet Teknoloji Kullanım Düzeyleri İlişkisi

Cinsiyet ve teknoloji kullanım düzeyi arasındaki ilişki bağımsız örneklem t-testi ile sınanmıştır. Bağımsız örneklem t-test istatistikleri Tablo 3’te yer almaktadır.

Tablo 3: Örneklem Grubunun Cinsiyet ve Teknoloji Kullanım Düzeyine İlişkin T-Testi İstatistikleri

Değişken	Cinsiyet	N	Ortalama	Standart Sapma	t	Sig.
Teknoloji Kullanım Düzeyi	Kadın	178	3.3918	.65781	2.297	.022*
	Erkek	246	3.2416	.66947		

* %95 güven düzeyinde istatistiksel anlamlılığı simgeler.

Tablo 3 incelendiğinde, t-test istatistiği olasılık değerinin 0,022 olarak hesaplandığı görülmektedir. Daha açık bir ifade ile; %95 güven düzeyinde kadın ve erkek katılımcılar arasında teknoloji kullanım düzeyleri bakımından istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık olduğu sonucuna ulaşılmıştır (sig.<0,05).

3.3.2. Unvan Teknoloji Kullanım Düzeyi İlişkisi

Unvan değişkeni ile teknoloji kullanım düzeyi arasındaki ilişkiyi ölçmek için bağımsız örneklem t-testi ile sınanmalıdır. Bağımsız örneklem t-testi istatistikleri Tablo 4'te sunulmuştur.

Tablo 4: Örneklem Grubunun Unvan ve Teknoloji Kullanım Düzeyine İlişkin T-testi İstatistikleri

Değişken	Unvan	N	Ortalama	Standart Sapma	t	sig.
Teknoloji Kullanım Düzeyi	Denetçi	249	3.3483	.57374	1.60753	0.10869
	Memur	175	3.2426	.78029		

Tablo 4 incelendiğinde, t-testi istatistiği olasılık değerinin 0,108 olduğu görülmüştür. Daha açık bir ifade ile; %95 güven düzeyinde denetçi ve memur katılımcılar arasında teknoloji kullanım düzeyi bakımından istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık olmadığı sonucuna ulaşılmıştır (sig.>0,05).

3.3.3. Mesleki Kıdem Teknoloji Kullanım Düzeyi İlişkisi

Mesleki kıdem değişkeni ile teknoloji kullanım düzeyi arasındaki ilişkiyi incelemek için tek taraflı Anova testi uygulanmıştır. Anova testi istatistikleri Tablo 5'te sunulmuştur.

Tablo 5: Örneklem Grubunun Mesleki Kıdem ve Teknoloji Kullanım Düzeyine İlişkin Anova İstatistikleri

Mesleki Kıdem	N	Ortalama	Standart Sapma	F	Sig.
1-5 Yıl	78	3.553	0.601	5.123	0.000*
5-10 Yıl	100	3.369	0.570		
10-15 Yıl	74	3.231	0.709		
15-20 Yıl	47	3.106	0.790		
20 Yıl ve Üzeri	125	3.005	0.663		
Toplam	424	3.305	0.668		

* %95 güven düzeyinde istatistiksel anlamlılığı simgeler.

Tablo 5'te görüldüğü üzere, F istatistiği anlamlılık değeri 0,000 olarak hesaplanmıştır. Daha açık bir ifade ile; farklı sürelerde kıdem yılına sahip katılımcılar arasında % 95 güven düzeyinde teknoloji kullanım düzeyi bakımından istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık bulunmuştur (sig.<0,05). Mesleki kıdem yıllarına göre teknoloji kullanım düzeyi ortalama değerleri incelendiğinde kıdem yılı arttıkça teknoloji kullanım düzeyi ortalamasının azaldığı görülmektedir.

Tablo 6: Mesleki Kıdem Teknoloji Kullanım Düzeyi Sheffe Testi İstatistikleri

(I) Mesleki Kıdem	(J) Mesleki Kıdem	Mean Difference (I-J)	Std. Error	Sig.
1-5 Yıl	5-10 Yıl	,18356	,09899	,488
	10-15 Yıl	,32169	,10634	,059
	15-20 Yıl	,25630	,12100	,346
	20 Yıl ve Üzeri	,40753*	,09456	,001*
5-10 Yıl	1-5 Yıl	-,18356	,09899	,488
	10-15 Yıl	,13813	,10048	,756
	15-20 Yıl	,07274	,11589	,983
	20 Yıl ve Üzeri	,22397	,08792	,168
10-15 Yıl	1-5 Yıl	-,32169	,10634	,059
	5-10 Yıl	-,13813	,10048	,756
	15-20 Yıl	-,06539	,12223	,991
	20 Yıl ve Üzeri	,08584	,09612	,939
15-20 Yıl	1-5 Yıl	-,25630	,12100	,346
	5-10 Yıl	-,07274	,11589	,983
	10-15 Yıl	,06539	,12223	,991
	20 Yıl ve Üzeri	,15123	,11212	,769
20 Yıl ve Üzeri	1-5 Yıl	-,40753*	,09456	,001*
	5-10 Yıl	-,22397	,08792	,168
	10-15 Yıl	-,08584	,09612	,939
	15-20 Yıl	-,15123	,11212	,769

Tablo 6 incelendiğinde, anlamlı farklılığa sahip tek karşılaştırmanın 1 ile 5 yıl arası mesleki kıdeme sahip katılımcılar ile 20 yıl ve üzeri mesleki kıdeme sahip katılımcılar arasında olduğu görülür (sig.<0,05). Ortalama farklar incelendiğinde, 20 yıl ve üzeri mesleki kıdeme sahip katılımcıların 1 ile 5 yıl arası mesleki kıdeme sahip katılımcılardan daha düşük ortalama değere sahip olduğu görülmektedir.

3.4. Denetçi ve Memurların BİT Konusunda Çalıştıkları Kurumdan Beklentilerine İlişkin Görüşleri

Bu bölümde denetçi ve memurların bilgi ve iletişim teknolojileri konusunda çalıştıkları kurumdan beklentilerine ilişkin görüşlerini belirlemek amacıyla

yöneltilen ölçek dışı yedi adet açık uçlu soruya ait istatistikler, analizler, tablolar ve şekiller yardımıyla raporlanmıştır.

3.4.1. Örneklem Grubunun Çalışılan Kurumda BİT Kullanımı Konusunda Herhangi Bir Hizmet İçi Eğitim Alıp Almadıklarına İlişkin Görüşleri

Katılımcıların verdikleri yanıtlar doğrultusunda elde edilen veriler Tablo 7’de yer almaktadır.

Tablo 7: Örneklem Grubunun Çalışılan Kurumda BİT Kullanımı Konusunda Herhangi Bir Hizmet İçi Eğitim Alıp Almadıklarına İlişkin Görüşlerine Ait Yüzde-Frekans Değerleri

	Frekans(n)	Yüzde (%)
Evet	343	80,9
Hayır	81	19,1
Toplam	424	100,0

Tablo 7 incelendiğinde, araştırmaya katılan denetçi ve memurların beşte dördü (%80,9)’nün bilgi ve iletişim teknolojileri konusunda hizmet içi eğitimi aldıkları görülmektedir. Hizmet içi eğitim alanlar değerlendirildiğinde ise; hizmet içi eğitimlere iştirak eden katılımcı sayısının yüksek olduğu sonucuna varılabilir. Katılımcıların beşte biri (%19,1)’nin ise bilgi ve iletişim teknolojileri konusunda kurum içi düzenlenen herhangi bir hizmet içi eğitime katılmadıklarını ifade etmekteledir.

3.4.2. Örneklem Grubunun Çalışılan Kurumda BİT Kullanımı Konusunda Aldıkları Hizmet İçi Eğitimin Ne ile İlgili Olduğuna İlişkin Görüşler

Bilgi ve iletişim teknolojileri kullanımı konusunda hizmet içi eğitim aldığını ifade eden katılımcıların aldıkları eğitimlere ait istatistikler Tablo 8’de yer almaktadır.

Tablo 8: Örneklem Grubunun Çalışılan Kurumda BİT Kullanımı Konusunda Aldıkları Hizmet İçi Eğitimin Ne ile İlgili Olduğuna İlişkin Görüşleri ve Yüzde-Frekans Değerleri

Program	Frekans(n)	Yüzde (%)
Word	159	37,5
Excel	158	37,3
PowerPoint	64	15,1
Photoshop	54	12,7
Outlook	65	15,3
Diğer		
Access	46	10,8
SQL	17	4

Katılımcıların bilgi ve iletişim teknolojileri kullanımı konusunda aldıkları eğitimler şu şekildedir; yaklaşık beşte ikisi (%37,5) Word, üçte birinden fazlası (%37,3) Excel, altıda birinden azı (%15,1) PowerPoint, yaklaşık sekizde biri (%12,7) Photoshop, altıda birinden azı (%15,3) Outlook'tur. Diğer ifadesi seçeneğinde ise katılımcılar tarafından verilen yanıtlarda yaklaşık dokuzda biri (%10,8) Access ve yirmi beşte biri (%4) SQL konusunda eğitim aldıklarını ifade etmektedirler.

3.4.3. Örneklem Grubunun Çalışılan Kurumda BİT ile İlgili Yeterli Teknolojik Olanaklara Sahip Olup Olmadıklarına İlişkin Görüşleri

Katılımcıların BİT ile ilgili yeterli teknolojik olanaklara sahip olup olmama durumlarıyla ilgili verdikleri yanıtlar doğrultusunda elde edilen verilerin yüzde ve frekans değerleri Tablo 9'daki gibidir.

Tablo 9: Örneklem Grubunun Çalışılan Kurumda BİT ile İlgili Yeterli Teknolojik Olanaklara Sahip Olup Olmadıklarına İlişkin Görüşleri ve Yüzde-Frekans Değerleri

	Frekans(n)	Yüzde (%)
Evet	361	85,1
Hayır	63	14,9
Toplam	424	100,0

Katılımcıların beşte dördünden fazlası (%85,1) çalıştıkları kurumdaki bilgi ve iletişim teknolojileri ile ilgili yeterli teknolojik olanaklara sahip olduklarını

düşünürken, altıda birinden azı (%14,9) ise çalıştıkları kurumdaki bilgi ve iletişim teknolojileri ile ilgili yeterli teknolojik olanaklara sahip olmadıklarını düşünmektedirler.

3.4.4. Örneklem Grubunun Çalışılan Kurumda BİT ile İlgili İsteklerine İlişkin Görüşleri

Çalıştıkları kurumun bilgi ve iletişim teknolojileri ile ilgili yeterli olanaklara sahip olmadığını düşünen katılımcıların bu doğrultuda kurumdan isteklerine ilişkin verilen yanıtların istatistiksel yüzde ve frekans değerleri Tablo 10'daki gibidir.

Tablo 10: Örneklem Grubunun Çalışılan Kurumda BİT ile İlgili İsteklerine İlişkin Görüşleri ve Yüzde-Frekans Değerleri

	Frekans(n)	Yüzde (%)
Hizmet İçi Eğitimler Yeniden Düzenlenmeli ve Arttırılmalı	21	5,0
Kullanılan Teknolojik Araç ve Gereçler Yenilenmeli	20	4,7
Toplam	41	9,7

Katılımcıların yirmide biri (% 5) daha fazla hizmet içi eğitimi almak istediğini, verilen hizmet içi eğitimlerin günümüz koşullarına göre yeniden düzenlenmesi gerektiğini ve verilen hizmet içi eğitimlerin sayısının artırılmasını önerirken, yirmide birinden azı (% 4,7) ise kullanılan mevcut teknolojik araç ve gereçlerin yetersiz olduğunu ve bunların yenilenmesi gerektiğini düşünmektedir.

3.4.5. Örneklem Grubunun BİT ile İlgili Eğitim İhtiyacına İlişkin Görüşleri

Bilgi ve iletişim teknolojileri ile ilgili eğitim ihtiyaçları olup olmadığı sorulduğunda katılımcıların verdiği yanıtlara ilişkin istatistiklerin yüzde ve frekans değerleri Tablo 11'deki gibidir.

Tablo 11: Örneklem Grubunun BİT ile İlgili Eğitim İhtiyacına İlişkin Görüşleri ve Yüzde-Frekans Değerleri

	Frekans(n)	Yüzde (%)
Evet	254	59,9
Hayır	146	34,4
Toplam	400	94,3
Cevapsız	24	5,7
Toplam	424	100,0

Katılımcıların beşte üçü (% 59,9) bilgi ve eğitim teknolojileri ile ilgili eğitim ihtiyacı olduğunu düşünürken, katılımcıların yaklaşık üçte biri (% 34,4) bu konuda herhangi bir eğitime ihtiyacı olmadığını belirtmektedir. Katılımcıların yaklaşık yirmide birinin (%5,7) ise bu soruyu yanıtsız bıraktığı görülmüştür.

3.4.6. Örneklem Grubunun BİT ile İlgili Hangi Konuda Hizmet İçi Eğitim Almak İstediklerine İlişkin Görüşler

Bilgi ve iletişim teknolojileri ile ilgili eğitim ihtiyacı olduğunu düşünen katılımcılara hangi konuda eğitim almak istedikleri sorulduğunda verilen yanıtlara ilişkin istatistiksel analizlerin yüzde ve frekans değerleri Tablo 12'deki gibidir.

Tablo 12: Örneklem Grubunun BİT ile İlgili Hangi Konuda Hizmet İçi Eğitim Almak İstediklerine İlişkin Görüşleri ve Yüzde-Frekans Değerleri

	Frekans(n)	Yüzde (%)
Cevapsız	224	52,8
Çeşitli Programların Kullanımına İlişkin Eğitimler (MS Office Programları, Access, SQL)	127	30,0
Bilişim Teknolojileri Eğitimi	49	11,6
Web Sayfası Tasarımı Eğitimi	16	3,8
Diğer (sunum programları, AutoCad)	8	1,9
Toplam	424	100,0

Katılımcıların onda üçü (%30) çeşitli programların (MS Office programları, Access, SQL) kullanımına ilişkin eğitim almak istediğini, onda birinden fazlası (%11,6) bilişim teknolojileri konusunda eğitim almak istediğini, yirmi beşte birinden azı (%3,8)'i web sayfası tasarımı eğitimi almak istediğini ve yaklaşık ellide biri (%1,9) diğer programlara (sunum programları, Autocad, vb.) ait konularda eğitim almak istedikleri yanıtını vermişlerdir.

3.4.7. Örneklem Grubunun BİT'e İlişkin Önerileri

Katılımcılar tarafından verilen yanıtlara ilişkin istatistiksel analizlerin yüzde ve frekans değerleri Tablo 13'teki gibidir.

Tablo 13: Örneklem Grubunun BİT'e İlişkin Önerileri ve Yüzde-Frekans Değerleri

	Frekans(n)	Yüzde (%)
Hizmet İçi Kapsamında BİT Eğitimleri Arttırılmalı	73	17,2
Teknolojik Uygulamalar Sıklaştırılmalı	33	7,8
Diğer	17	4,0
Toplam	123	29,0
Cevapsız	301	71,0
Toplam	424	100,0

Katılımcıların %29'u BİT'e ilişkin önerilerde bulunmuş olup öneri sunanların %59'u (toplam katılımcıların %17,2'si) bilgi ve iletişim teknolojileri konusunda eğitim sayısının artırılması gerektiğini belirtmişlerdir. Öneri sunanların yaklaşık %27'si (toplam katılımcıların %7,8'i) ise teknolojik araç ve gereçlerin kullanımı ile ilgili uygulamaların sıklaştırılması ve uyarlanmasına ilişkin tavsiyelerde bulunmuşlardır.

SONUÇ, TARTIŞMA ve ÖNERİLER

Araştırmanın bu bölümünde; kamu (Sayıştay Başkanlığı) çalışanlarının bilgi ve iletişim teknolojilerine ilişkin kullanım düzeyleri belirlenmeye çalışılmış; bulgulardan yola çıkarak araştırmanın amaç ve alt amaçlarına ilişkin sonuçların yorumlarına, ayrıca bu sonuçlara bağlı önerilere yer verilmiştir. Bu çalışma araştırma sonuçlarına göre değerlendirildiğinde;

Araştırma sonuçlarına bakıldığında kullanım alanı gittikçe artan ve yaygınlaşan bilgi ve iletişim teknolojileri kullanım düzeyinin denetçi ve memurlar arasında unvan değişkeninin teknoloji kullanım düzeyi üzerinde istatistiksel olarak anlamlı farklılıklar yaratmadığı saptanmıştır, sonuç olarak bu çalışmada unvan değişkeninin bilgi ve iletişim teknolojileri kullanım düzeyini etkilemediği yorumu yapılabilir. Literatür incelendiğinde bu çalışmanın sonuçları; Çelik ve Bindak (2005)'in yapmış olduğu çalışma sonuçlarıyla benzerlik gösterirken; Günbayı ve Cantürk (2012)'ün yapmış olduğu çalışmanın bulgularıyla örtüşmemektedir.

Araştırmada, denetçi ve memurların bilgi ve iletişim teknolojileri kullanım düzeyi cinsiyet değişkeni bulgu sonuçlarına bakıldığında, kadın ve erkek katılımcılar arasında teknoloji kullanım düzeyi bakımından anlamlı bir farklılık olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Söz konusu fark ortalama değerler üzerinden incelendiğinde kadın katılımcıların teknoloji kullanım düzeyi ortalama değerlerinin erkek katılımcılardan daha yüksek olduğu görülmektedir. Literatür incelendiğinde; Kandil Ingeç, Ağa & Şahingöz (2014), Olatoye (2011)'nin yaptıkları çalışmada bu çalışmanın sonuçlarıyla benzer sonuçlara ulaşılırken; Yıldız, Sarıtepeci & Seferoğlu (2013), Menzi, Çalışkan & Çetin (2012), Kara (2011)'nin yaptığı çalışmanın bu çalışmayla örtüşmediği; Demirhan, Taşkın Ekici, Kara & Ekici (2014), Akpınar, Dönder & Doğan (2011), Erol (2010)'un ise çalışmalarında cinsiyet değişkeninin teknoloji kullanım düzeyi arasında anlamlı bir farklılık yaratmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Araştırma kapsamında katılımcıların mesleki kıdem yıllarına göre teknoloji kullanım düzeyi ortalama değerleri incelendiğinde; çalışanların kıdem yılı arttıkça teknoloji kullanım düzeyi ortalamasının azaldığı sonucuna ulaşılmıştır. Literatür incelendiğinde; Yıldız, Sarıtepeci & Seferoğlu (2013)'nun yaptıkları çalışma sonucunun bu araştırmanın sonuçlarını destekler nitelikte olduğu görülmüştür. Literatürde bu durumun aksi olan çalışmaların da mevcut olduğu; K. Geçer ve Gökdaş (2014), Kara (2011), Kahyaoğlu (2011)'nin çalışmasının bu araştırmanın sonuçlarıyla örtüşmediği tespit edilmiştir. Kıdem yılı arttıkça bilgi ve iletişim teknolojileri kullanım düzeyinin orta yaş ve üstü çalışanlarda azalmasının nedenleri arasında çalışanların teknolojiyle geç tanışması, teknoloji kullanımı öz yeterli algılarının düşük olması ve bunun sonucunda kullanımından kaçınma gibi nedenlerden kaynaklandığı söylenebilir. Kıdem yılı yüksek olan çalışanların bilgi ve iletişim teknolojileri kullanım düzeylerinin artırılması için hizmet içi eğitimlerde önceliğin kıdem yılı yüksek olan çalışanlara verilmesi gerektiği önerisi getirilebilir.

Katılımcıların bilgi ve iletişim teknolojileri kullanımı konusunda herhangi bir eğitim alma durumlarına ilişkin görüşleri incelendiğinde; araştırmaya katılan denetçi ve memurların beşte dördünden fazlasının bilgi ve iletişim teknolojileri konusunda hizmet içi eğitim kapsamında bilgi ve iletişim teknolojileri eğitimi aldığı göz önüne alındığında; hizmet içi eğitim katılımcı sayısının yüksek olduğu sonucuna varılabilir. Katılımcıların yaklaşık beşte biri ise bilgi ve iletişim teknolojileri konusunda hizmet içi eğitim almamıştır. Katılımcı sayısına göre verilen yanıtlar değerlendirildiğinde, çalışılan kurumun bilgi ve iletişim teknolojilerinin önemini

benimsediği ve hizmet içi eğitimlerle bunu desteklediği yorumu yapılabilir. Kurum tarafından verilen bilgi ve iletişim teknolojileri konusunda eğitim almayanların mevcut oluşu konusunda ise çalışılan kurum tarafından verilen eğitimlerin tüm çalışanları kapsayıcı nitelikte olmadığı veya katılımın zorunlu tutulmadığı, iş yoğunluğu ya da katılımcılardan kaynaklanan bazı özel sebeplerden ötürü verilen eğitimlerin tüm personeli kapsamadığı yorumu yapılabilir.

Katılımcıların bilgi ve iletişim teknolojileri ile ilgili hangi konulara dair eğitim aldıklarına ilişkin görüşleri incelendiğinde, daha çok MS Word, MS Excel, PowerPoint, Outlook eğitimleri aldıkları görülmüştür. “Bunlar dışında aldığınız eğitimler varsa ekleyiniz” seçeneğine verilen yanıtlar ise; Access ve SQL yanıtı olmuştur. Alınan eğitimlerin geneli değerlendirildiğinde; katılımcıların çalıştığı kurumun bilgi ve iletişim teknolojileri konusunu önemseydiği ve bununla ilgili hizmet içi eğitimler gerçekleştirdiği yorumu yapılabilir. Aynı zamanda hizmet içi eğitimlerin içeriği değerlendirildiğinde Office programları dışında çalışanların bir kısmının veri tabanı programlarını da kullanabildiği ve kurum içi hizmet içi eğitim programlarında veri tabanı eğitimlerinin de çalışan personelin hizmetine sunulduğu sonucuna varılabilir. Bilgisayar uygulamaları ve yazılımlarındaki hızlı değişimler beraberinde kullanıcıların kendilerini en yeni bilgilerle donatmalarını sağlamaktadır. Teknoloji alanındaki bu modernleşme ve yenilikler sonucunda, kurumlar çalışanlarından bu alanda yetkin olmalarını ve bu gelişmelere uyum sağlamalarını beklemektedir (Achim ve Kassim, 2014).

Bu doğrultuda Sayıştay Başkanlığının, personelinin gelişimini eğitimlerle desteklediği, bu kapsamda bilgi ve iletişim teknolojilerinin çalışma hayatındaki gerekliliğini kavradığı ve bünyesinde çalışanların yaptıkları işin tasnifine göre bilgi ve iletişim teknolojileri araç ve gereçlerini kullanarak yapılacak işten maksimum düzeyde fayda sağlamalarını önemseydiği yorumu yapılabilir. Ayrıca denetçilere denetim yapmalarına yardımcı olacak veri tabanı programları eğitimi, memurlara ise Office ağırlıklı programların kullanımı konusunda eğitimler verilmesi, kurumun çalışanlarına yaptıkları işin gereklilikleri doğrultusunda gelişmeleri için katkı sağladığı, bu eğitimlerin dönüşü olarak da kamu yararına yapılan işlerden maksimum fayda sağlamayı hedeflediği yorumu yapılabilir.

Araştırmada katılımcıların çoğunluğu, çalıştıkları kurumun bilgi ve iletişim teknolojileri ile ilgili yeterli teknolojik olanaklara sahip olduğunu düşünürken, çok az bir kısmı çalıştıkları kurumun bilgi ve iletişim teknolojileri ile ilgili yeterli teknolojik olanaklara sahip olmadığını düşünmektedir. Araştırma sonuçları

değerlendirildiğinde; katılımcıların büyük çoğunluğu çalıştığı kurumun teknoloji konusunda yeterli imkânlara sahip olduğu ve bu yönde herhangi bir sıkıntılarının olmadığı, kurumun bilgi ve iletişim teknolojileri alt yapısının yapılan işler için yeterli düzeyde olduğu ve kurumun yenilenen teknolojileri yakından takip ettiği yönünde inançlarının olduğu yorumu yapılabilir.

Araştırmada; çalıştıkları kurumun bilgi ve iletişim teknolojileri yönünden yetersiz olduğunu düşünen katılımcıların bir kısmı bilgi ve iletişim teknolojileri konusunda daha sık hizmet içi eğitimi almak istediğini belirtmiş, verilen hizmet içi eğitimlerin günümüz koşullarına göre uyarlanmış daha güncel eğitimler olmasını, kurum içi düzenlenen eğitim sonuçlarının değerlendirilip çalışanların görüşlerinin alınmasını ve bu hususlar doğrultusunda kurum tarafından daha nitelikli eğitimlerin verilmesini önermiştir. Öneri sunanların diğer bir kısmı ise mevcut teknolojik araç ve gereçlerin yetersiz olduğu ve bunların yenilenmesi gerektiği konusunda tavsiyede bulunmuşlardır. Katılımcıların yanıtları değerlendirildiğinde kurumun bilgi ve iletişim teknolojileri konusunda verdiği hizmet içi eğitimlerin artırılması gerektiği, çalışanların bu konuda hizmet içi eğitim gereksinimlerinin olduğu ve eğitimlerin verilmeden önce eğitim verilecek kişilerin görüşlerine başvurulması gerektiği yorumu yapılabilir. Ayrıca katılımcıların bilgi ve iletişim teknolojilerini önemsedikleri, kurumdan teknolojiye meydana gelen hızlı gelişim ve yeniliklere uyum sağlamak, bu konuda bilgi ve becerilerini artırmalarına destek olmak gibi beklentilerinin olduğu belirtilebilir. Bilim ve teknoloji, her alanda insan yaşamını ve toplumun sosyo-ekonomik yapısını etkilemekte; pek çok konuda yanıtı daha az, yeterli ve nitelikli bilgiye olan gereksinim giderek artmaktadır (Ersoy, 1997). Günümüzde bilgi ve iletişim teknolojilerinin hemen hemen her alanda kullanılması, günlük hayatta her yerde rastlanabilmesi gibi nedenlerden ötürü insanların bu yeni teknolojileri öğrenme ve kullanabilme isteklerini de beraberinde getirdiği söylenebilir. Karadeniz ve Yılmaz (2009)'ın, kütüphaneciler üzerine yaptıkları çalışmada çalışanların hizmet içi eğitimlere açık bir biçimde gereksinim duydukları görülmüştür. Kütüphanecilerin, hizmet içi eğitimlere; mesleki gelişmelerini artırarak kütüphane hizmetlerine uygulamada gereksinim duyulan bilgi ve becerilerini artırma, iş yaşamında başarıyı, motivasyonu ve memnuniyeti yükseltme ve mesleki gelişmeleri izleyebilme nedenleriyle gereksinim duydukları ve kütüphanecilerin hizmet içi eğitim konuları açısından tercihlerinin dijitalleştirme, otomasyon ve elektronik bilgi erişimi gibi teknolojik konularda yoğunlaştığı ve bu sonuçların bu çalışmanın sonuçlarıyla da örtüştüğü görülmektedir.

Katılımcıların hangi konularda hizmet içi eğitim almak istediklerine ilişkin görüşleri incelendiğinde; bilgi ve eğitim teknolojileri ile ilgili eğitim ihtiyacı olduğunu düşünen katılımcıların büyük bir kısmı, günümüz hızlı gelişen bilgi ve iletişim teknolojilerinin önemini kavrayıp, bu konudaki eksikliklerinin giderilmesi için daha fazla eğitim ihtiyaçlarının olduğu, bir kısmının bu konu hakkında eğitim ihtiyacının olmadığı, kendilerini yeterli düzeyde hissettiği, diğer bir kısmının ise konuya ilişkin görüşlerini beyan etmek istemedikleri görülmüştür.

Bilgi ve iletişim teknolojileri konusunda eğitim ihtiyacı olan katılımcılara hangi konularda eğitim almak istedikleri sorusunu yanıtlayan katılımcıların çoğunluğu çeşitli programların (MS Office programları, Access, SQL) kullanımına ilişkin eğitim almak istediğini; bir kısmı genel olarak bilgi ve iletişim teknolojileri konusunda eğitim almak istediğini; bazıları web sayfası tasarımı eğitimi almak istediğini ve diğer bir kısmı ise diğer programlar (sunum programları, Autocad) konusunda eğitim ihtiyacının olduğunu ve bu doğrultuda eğitim almak istediğini belirtmiştir. Çalışanların eğitim ihtiyaç talepleri değerlendirildiğinde özellikle kamu yararına kurum içi işlerin işleyişi esnasında sıklıkla başvurdukları programların öğrenimi ihtiyaçlarının olduğu, memurların daha çok Office programları eğitimlerini önemsedikleri, denetçilerin ise yaptıkları denetimlerde sıklıkla kullandıkları veri analizi (Access, SQL, Excel) programları ve SAYCAP denetim yönetim sistemi programı eğitimine yönelik ihtiyaçlarının olduğu ve eğitim taleplerinin bu yönde yoğunlaştığı görülmüştür. Denetimde bilgi teknoloji ürünlerinin kullanımı, denetim sonucunda elde edilen bulguların doğruluk derecesini yükseltir. Aynı zamanda bilgi teknoloji ürünleri, denetim yapılan işletmelerin olası hata ve hilelerinin ortaya çıkarılmasında ve daha güvenilir denetçi görüşünün oluşturularak, raporlanmasında son derece önemlidir (Serçemeli ve Kurnaz, 2016: 2).

Katılımcılara bilgi ve iletişim teknolojilerine ilişkin kurumlarına önerilerinin neler olduğu sorulduğunda; katılımcıların bir kısmı BİT konusunda daha fazla hizmet içi eğitim verilmesine yönelik öneriler getirirken, bir diğer kısmı ise teknolojik araç ve gereçlerin kullanımı ile ilgili uygulamaların sıklaştırılması ve işlere uygun şekilde uyarlanmasına yönelik öneriler getirmişlerdir. Öneriler dikkate alındığında; katılımcıların mesleki gelişimlerini önemsedikleri, bilgi ve becerilerini geliştirmek istedikleri, kurum içi hizmet içi eğitimlerin gerekliliğine önem verdikleri, klasik hizmet içi eğitimler yerine daha çok uygulamaya yönelik eğitim taleplerinin olduğu yargısına varılmıştır. Katılımcıların talepleri değerlendirildiğinde; verilen hizmet içi eğitimlerde katılımcıların eğitim sonrası görüş ve önerilerinin alınması, düzenlenecek benzer nitelikteki hizmet içi eğitimlerin kalite ve verimliliğini

yükseltmek için eğitimleri düzenleyen uzman ve eğitimcilerin teknolojik araç ve gereçler yardımıyla öğretimi ve anlamayı kolaylaştırıcı farklı teknik ve metotlar geliştirmesi gerektiği yorumu yapılabilir.

Araştırmadan elde edilen verilerin analizleri ve yorumlanması sonucunda kamu çalışanlarının bilgi ve iletişim teknolojileri kullanım düzeyi ve çalıştıkları kurumdan beklentilerine ilişkin şu öneriler getirilebilir:

Kamu çalışanlarının bilgi ve iletişim teknolojileri alanındaki yenilikleri yakından takip etmeleri ve kullanım düzeylerinin artırılmasının sağlanması için sık sık kurum içi eğitimler düzenlenmesi, kurum içi yapılacak eğitimlerde öncelikle çalışanların eğitim ihtiyaçlarının ne yönde olduğunun belirlenmesi, verilecek hizmet içi eğitimlerin çalışanların ihtiyaçları doğrultusunda olması gerektiği önerilmektedir. Araştırma bulgu sonuçlarından yola çıkarak kıdem süresi 20 yıl ve üzeri olan çalışanlara teknoloji kullanımı konusunda daha fazla eğitim verilmesi gerektiği, denetçilerin kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme görevi nedeniyle yılın belli dönemlerinde farklı kurumlarda bulunmalarından dolayı eğitimlerin tüm çalışanları kapsayacak dönemlerde verilmesi veya online-uzaktan eğitimlerle bu ihtiyacın giderilmesi gerektiği yönünde öneriler getirilmiştir. Ayrıca bu araştırma sadece kamu personelinin Sayıştay Başkanlığı çalışanlarıyla sınırlı olduğundan benzer çalışmalarla farklı kamu kurumu çalışanlarına yönelik gerçekleştirilecek çalışmalardan elde edilecek sonuçlar karşılaştırılabilir ve bu şekilde kamuda teknoloji kullanım düzeyi ile ilgili daha genel ve literatüre katkı sağlayacak sonuçlar da elde edilebilir.

KAYNAKÇA

- Achim, Nurain ve Kassim, Arraqib Al (2014), "Computer Usage: The Impact of Computer Anxiety and Computer Self-efficacy", Global Conference on Business & Social Science, (172): 701-708.
- Akpınar, Burhan, Dönder, Ayşenur ve Doğan, Yunus (2011 Eylül), "Lisansüstü Öğrencilerinin Bilgisayara İlişkin Öz-Yeterliliği ve Kullanım Becerilerinin Çeşitli Değişkenlere Göre Değerlendirilmesi", V. Uluslararası Bilgisayar & Eğitim Teknolojileri Sempozyumu'nda sunulmuş bildiri, Fırat Üniversitesi, Elâzığ.
- Barutçugil, İsmet (2004), Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi, Kariyer Yayıncılık, İstanbul.
- Becker, Henry Jay (2000), "Findings from the Teaching, Learning, and Computing Survey: Is Larry Cuban Right?", Education Policy Analysis Archives, 8(51):1-31.
- Bingimlas, Khalid Abdullah (2009), "Barriers to the Successful Integration of ICT in Teaching and Learning Environments: A Review of the Literature", Eurasia Journal of Mathematics, Science & Technology Education, 5(3): 235-245.
- Çelik, Halil Coşkun ve Bindak, Recep (2005), "İlköğretim Okullarında Görev Yapan Öğretmenlerin Bilgisayara Yönelik Tutumlarının Çeşitli Değişkenlere Göre İncelenmesi", İnönü Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, 6(10): 27-38.
- Ekici, Taşkın Fatma, Demirhan, Seçil, Kara, İzzet ve Ekici, Erhan (2014), "Fen Bilgisi Öğretmenlerinin Bilişim Teknolojilerini Kullanma Sıklıkları ve Karşılaştıkları Engeller", International Journal of Assessment Tools in Education, 1(1-2): 26-46.
- Erol, Osman ve Taş, Sait (2010), "Meslek Yüksekokulu Öğrencilerinin Bilgi ve İletişim Teknolojilerini Kullanma Sıklıkları ile Yaratıcılık Algıları Arasındaki İlişkinin İncelenmesi", Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 4(7).
- Ersoy, Yaşar (1997), "Okullarda Matematik Eğitimi: Matematikte Okur-yazarlık", Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, 13: 115-120.
- Geçer, Kolburan Aynur ve Gökdaş, İbrahim (2014), "Öğretmenlerin Bilgi ve İletişim Teknolojilerinden Yararlanma Durumlarının Bazı Değişkenlere Göre İncelenmesi", Eğitim Bilimleri Dergisi, 4(1): 89-112.

- Günbayı, İlhan ve Cantürk, Gökhan (2012), "Okul Yöneticilerinin Bilgisayar Teknolojisini Kullanma Düzeyleri ile Öğretmenlerin Bilgisayar Teknolojisini Kullanma Düzeylerinin Karşılaştırması", *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 9(2), 1443-1475.
- İnceç, Kandil Sebnem, Ağa, Serap ve Şahingöz, Mina (2014), "Kız Teknik ve Meslek Lisesi Öğrencilerinin Bilgi ve İletişim Teknolojileri Becerilerinin Farklı Değişkenler Açısından İncelenmesi", *Eğitim ve Öğretim Araştırmaları Dergisi*, 3(3): 350-364.
- K. Rossacci, Skyler (2016), "The Influence of Information and Communication Technology Implementation on Teacher Technological Self-Efficacy, Technology Proficiency, Frequency, Perceptions Classroom Practices, and Student's Classroom Interactions", *Doctoral Dissertation, The University of Houston, Clear Lake*.
- Kahyaoglu, Mustafa (2011), "İlköğretim Öğretmenlerinin Fen ve Teknoloji Dersinde Yeni Teknolojileri Kullanmaya Yönelik Görüşleri", *Eğitim Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 1(1): 79-96.
- Kara, Senem (2011), "İlköğretim Okullarında Görev Yapan Öğretmenlerin Bilgi ve İletişim Teknolojileri Yeterliliklerinin Belirlenmesi İstanbul Örneği", *Yüksek Lisans Tezi Bahçeşehir Üniversitesi, İstanbul*.
- Karadeniz, Şenol ve Yılmaz, Bülent (2009), "Türkiye'de Halk Kütüphanecilerinin Hizmet İçi Eğitim Gereksinimleri", *Türk Kütüphaneciliği*, 23(1): 52-82.
- Karasar, Niyazi (2011), *Bilimsel Araştırma Yöntemi*, Nobel Yayınları, Ankara.
- Leblebici, Doğan Nadi, Öktem, Mustafa Kemal ve Aydın, Mehmet Devrim (2003), "Türkiye'de Kamu Kesiminde Bilgi Teknolojileri Uygulamaları ve E- Bürokrasi: Örgütsel Dönüşüm Üzerine Etkiler", *Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi'nde Sunulmuş Bildiri, TODAİE, Ankara*.
- Menzi, Nihal, Çalışkan, Erkan ve Çetin, Oğuz (2012), "Öğretmen Adaylarının Teknoloji Yeterliliklerinin Çeşitli Değişkenler Açısından İncelenmesi", *Anadolu Journal of Educational Sciences International*, 2(1): 1-18.
- Nagel, David (2010), "Education IT to Grow \$2.5 Billion", <http://campustechnology.com/articles/2010/05/19/education-it-to-grow-2.5-billion.aspx> (Erişim Tarihi: 17.05.2017).

- Olatoye, Rafiu (2011), "Levels of Participation in ICT Training Programmes, Computer Anxiety and ICT Utilization among Selected Professionals", *International Journal of Education and Development Using Information and Communication Technology (IJEDICT)*, 7(2): 15-26.
- Serçemeli, Murat ve Kurnaz, Ersin (2016), "Denetimde Bilgi Teknoloji Ürünleri Kullanımının Teknoloji Kabul Modeli (TKM) ile Araştırılması", *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, 45(1): 43-52.
- Türkiye Bilişim Derneği (2014), "Değerlendirme Raporu", http://www.tbd.org.tr/wpcontent/uploads/2016/07/2014TBD_DEGERLENDIRME_RAPOR_V1.pdf, (Erişim Tarihi: 15.06.2017).
- Yıldırım, Yusuf (2012), "İlköğretim Öğrencilerinin Teknoloji Kullanım Yeterlikleri ve Teknoloji Kullanımını Etkileyen Faktörler", http://bilgikasifi.com/makale/Yildirim_2013.pdf, (Erişim Tarihi: 26.12.2016).
- Yıldız, Hatice, Sarıtepeci, Mustafa ve Seferoğlu, Sadi Süleyman (2013), "FATİH Projesi Kapsamında Düzenlenen Hizmet-İçi Eğitim Etkinliklerinin Öğretmenlerin Mesleki Gelişimine Katkılarının İSTE Öğretmen Standartları Açısından İncelenmesi", *Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, (1): 375-392.
- Yüksel, Fatih (2005), "Bilgi Teknolojileri ve Yerel Yönetimler", *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, (10): 247-259.

KAMU YÖNETİMİNDE POSTMODERN SAVLAR

POSTMODERN ARGUMENTS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Cenay BABAOĞLU*
Sedat ÇOBANOĞLU**

ÖZ

Modernizm düşüncesi yaklaşık iki yüz yıl boyunca Batı dünyasını etkisi altına almış, 20. yüzyılın ortalarından itibaren ise postmodernizm düşüncesi hızla yayılmıştır. Sanat, felsefe, iktisat ve kamu yönetimi gibi birçok alanda modernizme karşı postmodernist fikirler gelişmiştir. Çalışma, kamu yönetimi disipliniinde postmodernizmin yansımalarını değerlendirmeyi amaçlamıştır. Bu amaçla modern ve postmodern paradigmanın kamu yönetimi çalışmalarına etkileri incelenmiştir. Bu bağlamda çalışmada modernizmden postmodernizme geçiş sürecinin getirdiği örgütsel değişimler tartışılmıştır.

İncelenen gelişmeler, kamu yönetimlerinin daha iyi hizmet sunabilmesi amacıyla küresel süreçten etkilendiği sonucunu ortaya koymuştur. Kamu yönetiminde ortaya çıkan yeni savlar, kamunun ihtiyaçlarına cevap verebilmek için örgütsel yapıda düşünce ve sorgulama biçimlerinin değişimini zorunlu kılmıştır. Nihayetinde değişimlerin tetikleyicisi postmodern kamu yönetimi düşüncesi olmuştur. Çalışmanın sonuç kısmında ise kamu yönetimi alanındaki değişimlerin yönüne odaklanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Modernizm, Postmodernizm, Kamu Yönetimi, Teknoloji, Habermas.

ABSTRACT

The idea of modernism influenced the Western world for almost two hundred years, and from the mid-20th century, the idea of postmodernism has spread rapidly. In many areas such as art, philosophy, economics and public administration postmodernist ideas were developed against modernism. This study aimed to evaluate the reflections of postmodernism in the public administration discipline. To this end, the effects of modern and postmodern paradigms on public administration studies were analyzed. In this context, organizational changes, which were brought by the transition process from modernism to postmodernism, were discussed.

* Yrd. Doç. Dr., Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, cenaybabaoglu@tbmm.gov.tr, cbabaoglu@ohu.edu.tr

** Doktora Öğrencisi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Kamu Yönetimi, sedatcobanoglu00@gmail.com

Recent developments have revealed the public administrations were affected by global process so that they can provide better services. New arguments emerging in public administration necessitated a change in the way of thinking and inquiry in the organizational structure to be able respond to the public needs. Finally, postmodern public administration thought became a trigger of changes. The conclusion of this study focused on the direction of evolution in the field of public administration.

Keywords: Modernism, Postmodernism, Public Administration, Technology, Habermas.

GİRİŞ

Teknolojik gelişmeler ve sermaye birikimlerinin el değiştirmesi gibi faktörler toplumsal değişimleri tetiklemektedir. İki uçlu süreçler sonucunda baskın düşünce biçimleri nedeniyle paradigma değişimi yaşanmakta olup, tüm sosyal bileşenler bu değişimlerden etkilenmektedir. Bir dönemin biterek yeni bir döneme geçilmesi aşamasında sözlük anlamı “*bir sonraki ve daha sonrası*” anlamlarına gelen ‘post’ sözcüğü, ilgili yaklaşımla ilişkilendirilerek belli bir yaklaşımın yeni bir sürümü veya reddiyesi olarak ortaya konabilmektedir. Postmodernizm paradigması da modernizm sürecinin bir sonraki aşaması olarak değerlendirilebilmektedir. Bu süreçte modernizm eleştirileri ve yeni düşünce sistematiği baskın hale gelmiş ve sanattan siyasete, sosyolojiden iletişime kadar yaşamın birçok alanında yeni paradigma postmodernizmin hâkim olduğu iddia edilmiştir. Birçok disiplinin postmodernizm üzerine yaptığı yorumlamalar ve tartışmalar, bu paradigmanın tanımlanmasında zorlukların ortaya çıktığını göstermektedir.

Çalışma kapsamında modernizmin temel varsayımları üzerinden kamu yönetimi bilimine yansımaları incelenmiş ve postmodernizme geçişte değişen anlayış, uygulama ve kurumsal yapılar sorgulanmıştır. Çalışmanın odağında modern yaklaşımdan postmodern yaklaşıma geçen kamu yönetimi disiplinin ve bu kuramsal tartışmaların kamu yönetimlerine yansımaları karşılaştırmalı olarak yer almaktadır. Özellikle yönetim bilimi içerisinde soru ve sorun alanları olarak öne çıkan konulara kuramsal kökenler üzerinden yaklaşılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda öncelikle modernizm ve postmodernizm temel savları, iki kavramın gelişim süreci ve tartışmalı olduğu hususlar ele alınmıştır. Ardından postmodernizmin kamu yönetimi üzerindeki etkileri incelenmiş, kamu yönetimindeki postmodern yapılar, postmodern yaklaşımlar, tartışmalar üzerinde durulmuştur. Son kısımda ise modern-postmodern kamu yönetimi yaklaşımları kıyaslamalı olarak değerlendirilmiştir. Sonuç kısmında ise bu yaklaşımlar üzerinden kamu yönetiminin değişim süreci ve gelecekteki muhtemel değişim yönü üzerine odaklanmış, muhtemel tartışma alanları üzerine değerlendirmelerde bulunulmuştur.

1. MODERNİZM VE POSTMODERNİZM

Türk Dil Kurumu sözlüğüne bakıldığında modern ifadesi; *çağa uygun olan, çağdaş ve çağcıl* şeklinde tanımlanmaktadır. Epistemolojik kökenine bakıldığında ise Habermas’a (1996: 39) göre, *modern* kelimesi Latince *Modernus* biçimiyle

ilk defa 5'inci yüzyılda Hristiyanlık dönemini, Roma ve Pagan geçmişlerinden ayırmak amacıyla kullanılmıştır. Zaman içinde sürekli değişime uğrasa da *modern* terimi, sürekli olarak eskiden yeniye geçişin sonucu olmakla birlikte Antik Çağ ile arasında bir ilişki kuran dönemlerin bilincini dile getirmiştir (Yıldırım, 2010: 704).

Aydınlanma döneminde ise *modern* kavramının kullanılmaya başlaması, bir aydınlanma projesi olarak modernizm sürecini ifade etmektedir. Terim, sosyal bilimler alanında aydınlanma felsefecileriyle kullanılmaya başlanmıştır. Modernizm sürekli ve doğrusal bir ilerleme anlayışına sahiptir. İlerlemenin motoru ise akıl ve bilimdir. Ancak bu doğrultuda bir ideal toplum düzeninin oluşturulabileceği iddia edilmektedir (Şaylan, 2009: 144-146). Özer ve Baştan (2012: 39)'a göre ise modernizm; aydınlanma, rasyonalizm (ussallık) ve teknolojik ilerleme gibi süreçleri içine almaktadır. Aydınlanma döneminde aklın ve mantığın gerçeği bulmada tek yol olduğu ve pozitivist modernist düşüncenin yeni bir süreç olduğu iddia edilmiştir (Ateş, 2008: 388). Diğer bir söyleyişle, modernleşme bilim ve akıl kaynaklı faaliyetlerin adıdır (Şeyhanlioğlu, 2007: 83).

Aydınlanma dönemi fikirleri, özellikle Amerikan ve Fransız demokratik devrimleri, Birinci Dünya Savaşı ve İkinci Dünya Savaşı gibi büyük değişim süreçlerinin temellerini atmıştır. Yaşanan büyük toplumsal hareketlerin sonucunda modernizmin temel çıktıları kapitalizm, sanayileşme, bilim ve kentleşme gibi bileşenler olmuştur (Barret, 1997: 17). Bu dönemde tarım toplumundan sanayi toplumuna doğru bir geçiş süreci yaşanmıştır. Siyasi iktidar bağlamında bakıldığında merkezileşmenin bu dönemde öne çıktığı görülmektedir. Kırdan kente göçün artmasıyla birlikte sosyal yapı cemaat tipi yapılardan cemiyet tarzı yapılara dönüşmeye başlamıştır (Türköne, 2010: 484).

Entelektüellik ve modernizm Avrupa merkezli gelişmiş ve sosyal değişimin yanında siyasal ve ekonomik süreç 1940'lı yıllarda kırılmaya başlamış, 1970'li yıllara kadar da etkili olmaya devam etmiştir (Harvey, 1989: 27). Bilimsel düşünceyle ya da akıl ve mantık yoluyla evrensel gerçeklere ulaşılabilceği iddiası, İkinci Dünya Savaşı ertesinde yavaş yavaş terkedilmeye başlamıştır. Ardından ise modernizm yanında gelişmeye devam eden modernizmin reddiyesi veya diğer bir tanımlamayla *Postmodernizm* söylemi yayılmaya başlamıştır. Modernizm, bir kavram olarak belli bir semantiği ifade etmektedir. Bu semantiğin içinde belli öğeleri, örneğin pozitvizmi, teknosentrizmi, evrenselliği ve akılcılığı bulmak mümkündür. O halde modernizmi, belirlenen bu özelliklere sahip, modernite çağını belirleyen bir düşünsel projeksiyon olarak da tanımlamak mümkündür.

Postmodernizm geleneksel modern kabulün aksine, bilgilerimizin gerçeğe birebir karşılık gelmediğini, gerçeğin hep yeniden üretildiğini iddia eder ve bunun için de hep yeni modeller geliştirilmesi gerektiğinin altını çizer (Aslan ve Yılmaz, 2001: 96-99).

Postmodernizm akımının kimilerine göre modernizme bir tepki olarak ortaya çıktığı ve modernizmi yok ettiği ifade edilirken, kimilerine göre ise sanat ve estetik çerçevesinde yeni bir anlayış olduğu söylenmektedir (Doyuran, 2013: 12). Arnold Toynbee'nin "Bir Tarih İncelemesi" (1933) adlı eserinde modern dönemin Birinci Dünya Savaşıyla sona erdiğini bundan sonraki dönemin post-modern dönem olduğunu ileri sürmesiyle ilk kez postmodern terimi kullanılmıştır (Erinç, 1994: 31). İlk olarak sanat ve mimari alanda estetik anlayışını dile getiren postmodernizm 1960'lı yıllarda etkin ve etkili bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Diğer taraftan bu anlayışın kökenleri anti-aydınlanmacı bir düşünür olan Nietzsche'ye kadar götürülmektedir (Şaylan, 2009: 139-143).

Bu dönemde yaşanan değişimler 1950'li yılların Avrupa'sında yeniden yapılanma sürecinin sonucunda ortaya çıkmaktadır. Postmodernizm sürecinde aslında boyaması yapılan bir resmin tamamlanmaması sonucunda bu evreye geçildiği iddia edilmektedir. Tek bir noktadan hareketle bilimsel bilginin ve bir söylem türünün bu süreçte mevcut olduğu ve dilsel teorilerin, iletişim sorunlarının, sibernetik bir anlayışın, cebir ve teknolojinin, bilgisayar ve dil programlarının bu dönemde etkin olmaya başlaması, postmodern bir durumun varlığına işaretler (Lyotard, 1979: 3, 4). Postmodern dönem büyük anlatıların ve onların toplumsal yansımaları olan bütünleştirici yapıların reddedildiği, söylem ve sosyal yapıda farklılaşmanın, tekil değil çoğul söylemlerin yüceltildiği bir dönem olmuştur (Akça, 2005: 242). Feyerabend (2017) da aynı noktanın altını çizerek bilimsel mitlerin sorgulanmasını ve genellemeler yerine özellemlere odaklanılmasını salık vermiştir.

1960'lı yıllardan sonra modern öncesi ve modern sonrası toplum, eklektizm, avangard (öncü olma), bireyleşme ve cemiyetleşme gibi kavramlar postmodernizmi anlatmak için kullanılmaya başlanmıştır (Ateş, 2008: 390). Bu entelektüel dönemin başrol oyuncularının Michel Foucault, Jacques Derrida, Jean-François Lyotard ve Richard Rorty olduğu söylenmektedir (Hicks, 2004: 3). Postmodernizm kavramını Hassard (1993)'ın çalışmalarıyla açıklayan Şener (2007), postmodernizmin hem tarihsel bir dönem hem de bir bilgi kuramı (epistemoloji) olduğu varsayımıyla yola çıkmaktadır. Tarihsel bir dönem olarak postmodernizm, 1970'li yıllarda kapitalizmin krizi sonrasında ekonomik ve siyasi bir sürece geçildiğini işaret

etmektedir. Bu dönem post-Fordizm, sanayi sonrası dönem ve kapitalizm sonrası dönem gibi isimlerle ifade edilmektedir. Bilgi kuramı bağlamında bakıldığında ise aklın ve gerçeğin yapı-bozuma uğratılmaya çalışıldığı bilim anlayışına işaret etmektedir. Bu dönem, postyapısalcılık ve postpozitivizm gibi isimlerle de ifade edilebilmektedir (Şener, 2007: 31).

Postmodernizm tartışmalarının temelini üç kaynağa dayandıran Tekeli (1993) bunları şu şekilde değerlendirmektedir: Bunlardan birincisi Daniel Bell'in örneklerindeki gibi gelecek çalışmalarıdır. Bu çalışmalarda genellikle teknolojin nasıl gelişeceği, bu gelişmelerin nasıl bir toplumsal yapı ya da kapitalist üretim biçimi ortaya çıkaracağı gibi gelişmelerden bahsedilirken, post-endüstriyel toplumların kültürlerinin nasıl olacağı üzerinde kestirimlerde bulunmaya çalışmaktadır. İkinci nokta ise sanat ve düşünce noktalarından hareketle toplum üzerindeki gözlemlerinden postmodernizm üzerine yorumlamalarda bulunmaktadır. Üçüncü gruptakiler ise modernizmin bilime ve akla yönelik yaklaşımlarını eleştirmektedirler. Onlar bilgi ve aklın önerilerinden bir kopuşun olduğunu iddia etmektedirler (Tekeli, 1993: 60-61).

Postmodernizm yapı-bozum (yapı-söküm) olarak ele alındığında ilk aşamada yeniden kurma, var olanı sökme anlamları ortaya çıkar. Bu sistem, ortaya çıkan yeni parçalardan yeni bir sistemin kurulmasını öngörür. Metin içindeki zıtlıkları ifade eden hiyerarşiyi ise yok etmeye çalışarak merkezden uzaklaşmayı ifade eden bir yapının ortaya çıkması için yapı-bozum önemli rol oynar (Yalçın, 2010: 165). Yerleşmiş kalıp düşüncelerinden kurtulmak isteyen postmodernizm, bilimsel üretimde nispiliği öne çıkaran modernizmin "bilimsel metotlarla keşfedilmiş evrensel gerçekler" iddiasını reddeden bir anlayışı ön plana çıkarmaktadır. Çünkü postmodernizmde doğru ya da gerçek çevre koşullarına bağlıdır (Ateş, 2008: 392). Postmodernizm özneyi yerelleştirerek akılcılığı çoğula yaymaktır. Üstelik yerel olanı meşru hale getirir. Ayrıca modernizmin yarattığı hiyerarşi, araçsal akıllaştırma ve bütüncül toplumsal bütünleştirmenin karşısında eşitliği ve bireyseliği ön planda tutar. Böylece modernitenin tek, evrensel ve mutlak kıldığı gerçekleri, postmodernizmde çoğul, tikel ve görelî hale getirmek mümkündür (Ateş, 2008: 395). Postmodern toplumda yerel/mikro söylemler ortaya çıktığından toplumsal aktörlerin farklılıkları 'dil oyunları'nı ortaya çıkarmaktadır (Okçu, 2003: 99). Postmodernizm de melez bir yapıyı, melez bir anlatıyı, melez bir dili ve söylemi öngörür (Uçan, 2009: 2290).

2. POSTMODERN KAMU YÖNETİMİ

Modernite ve teknik ussallık tabanında oluşturulan kamu yönetimi disiplininin arka planı aslında iki kaynaktan beslenmektedir. Bu kaynaklardan birincisi, Batı kültüründe egemen olan epistemolojik kültürü temel alan 17'nci yüzyıl Aydınlanma Düşüncesi'nden doğmuş rasyonel ve pozitivist düşüncedir. İkincisi ise, 19'uncu yüzyıldaki Polanyi'nin *Büyük Dönüşüm* adını verdiği sanayileşmeden sonra sosyal dönüşüm sürecinin ortaya koyduğu teknolojik ilerleme ve tarihte daha önceden yaşanmamış teknolojik gelişmelerin süreçleri olarak değerlendirilebilir (Özer ve Baştan, 2012: 40). Ardından 1970'li yıllardan sonra yeni bir sürecin ortaya çıkması modernizmin reddiyesi ve yeni bir "post" modernizm söylemi kamu yönetimi alanında etkili olmuştur. Öte yandan Özkaral (2011: 224) teknolojinin bir değişim tetikleyicisi değil, aracı olduğu söylemini de not etmektedir. Ancak teknoloji-modernizm ilişkisi üzerinden yükselen tartışmaların postmodern savlarda da sıklıkla dile getirildiği ayrıca ifade edilmelidir. Sürekli değişimi ve gelişmeyi simgeleyen teknoloji ve postmodernizm ilişkisini bu açıdan yok saymak oldukça toptancı bir yaklaşım olacaktır (Babaoğlu, 2015). Lyotard da bu açıdan öne çıkan bir isimdir. Toplumlara post-endüstriyel ve postmodern çağlara doğru ilerlemekte olduklarını iddia eden Lyotard'a göre; toplumlar, teknolojik gelişmelerine bağlı olarak hem bilgi hem de kültürel bağlamda değişime uğramaktadırlar. Dönüşüm sürecinde bilginin oldukça önemli olduğunu dile getiren Lyotard, bilginin statik olamayacağını ifade eder (Charles, 2013: 680).

Bir diğer ikilem noktası yönetim-siyaset ikilemidir. Modern kamu yönetiminde bilimsel başlangıç, Wilson'ın (1887) yönetim siyaset ayrımını savunan makalesi olarak kabul edilmektedir. Öte yandan postmodern kamu yönetimi anlayışı, ne yönetim-siyaset ayrımını ne bilimsel yönetimin evrenselliğini ne de salt Weberyen bürokrasiyi tek doğru olarak kabul etmektedir (Şener, 2000: 12). Klasik dönem bilimsel yönetim anlayışına göre yönetimin görevi, süreci en iyi şekilde işletmek adına karar almak ve tüm kaynakları bu hedefe yönlendirmektir. Neo-klasik ve modern dönemde de aynı şekilde bir politikanın yapılabilmesi için karar alma ve uygulama noktasında hiyerarşik mekanizmaların etkin olması kamu yönetimi alanında bürokratik sürecin temelini oluşturur. Modern dönemde siyasi ve ekonomik krizlerin yanında sanayileşme sürecini de devamlı hale getirmek amacıyla kamu yönetimi disiplini, siyasetten uzaklaşarak işletmecilik yaklaşımına doğru evrilmiş, kamuda örgütsel temelli etkililik, etkinlik ve verimlilik hedefinde reformlar uygulanmıştır (Jun, 2006: 22).

Modern kamu yönetiminde kapalı sistemler olarak tahayyül edilen kurumsal yapıların çevreden bağımsız olmadığı da aynı dönemde tartışılmaya başlanmıştır. Postmodern dönemde yönetimin katılıma açılması, kararların alınmasında ortaklıkların kurulması gibi yeni düşünceler ortaya konmuştur. Şeyhanlioğlu'na (2007: 88) göre sivil toplum örgütleri bu noktada önemli bir bileşen olarak hızlıca gelişmiştir. Sivil toplumun, postmodernizmin ontolojik çoğulculuğunun bir yansıması olduğunu aktaran Yalçın (2010: 170), çok kültürcü bir yaklaşımın kamu örgütlerini dönüştürmeye yönelik baskı yaptığını iddia etmektedir. Sınıf temelli değil de ırk, cinsiyet, din vb. esaslara göre toplumun farklı kesimlerinin kamu kuruluşlarında eşit temsil edilmesi bu noktada talep edilmektedir. Modernizm ve postmodernizm paradigmalarının kamu yönetimine izdüşümleri Tablo 1'de özetlenmeye çalışılmıştır.

Tablo 1: Modern ve Postmodern Örgüt Biçimleri

	Modern	Postmodern
Alan	Örgüt-içi	Örgütler-arası
Metafor	Mekanistik	Sistemler
Yönetim Biçimi	İdare	Yönetişim
Örgüt Biçimi	Bürokratik	Ağbağlar, İşbirliği, Ortaklık
Kavramlaştırma	Farklılaş(tır)ma; Görevler ve işlevler	Karşılıklı bağımlılıklar
Karar Verme Çerçevesi	Hiyerarşi ve Kurallar	Müzakere ve Konsensüs
Yetkinlik	Becerilere Dayanan Profesyonellik	İlişkisel
Çözümler	Optimal	Deneme, Yenilik, Tefekkür

Kaynak: Aktaran, Acar, 2004: 154.

Kamu yönetimi bağlamında bakıldığında Derrida'nın yapıbozumcu katkısı yadsınamaz. Bu anlayış kamu yönetimi üzerinde inşa ettiğimiz öncüllerin sorgulanmasında kullanılabilir. Bunlardan en önemlisi belki de etkili-etkisiz şeklinde ikili bir karşıtlık olan etkililik kavramıdır. Örneğin kamu personeli performans raporları, devletin genel performansına yönelik raporlar ve pek çok yönetsel reform çabası bu kapsamda değerlendirilebilir (Okçu, 2003: 113). Bunlara ek olarak hiyerarşik bir yapının merkezden uzaklaşılan bir yapıda vücut bulması yapı-bozumcu yaklaşımın kamu örgütlerine bir katkısı olduğu söylenebilir.

Merkezden yönetim, hiyerarşiye bağlılık, kuralcılık, bilimsellik, nesnellik, dikey örgütlenme ve genel yönetsel yapılanmalar gibi bileşenler modernist kamu yönetimlerinin özellikleri arasında sayılabilmektedir (Yıldırım, 2010: 704). Modernist kamu yönetimi anlayışının temelinde yönetim-siyaset ayrımı, iyi yönetimin ilkeleri ve bürokrasi mevcuttur. Modern kamu yönetimi hem kamu hem özel sektörde işleyecek evrensel (işletmecilik) ilkeler(i) ortaya koyma amacındayken, bu ilkelerin “siyasetin telaş ve heyecandan uzak” yerinde getirilmesi amacıyla bürokrasiye “boyun eğme” görevi yükleyen bir anlayış olarak özetlenebilir (Şener, 2007: 36). Diğer taraftan kamu yönetimi alanında postmodernizmin etkileri arasında; yerinden yönetim, yatay örgüt, siyaset-yönetim dengesinin yeniden tanımlandığı örgütler, şeffaf ve sonuç odaklı yönetim, durumsal yaklaşım ve değişken örgütlenme biçimleri sıralanabilir (Alpaslan ve Kutaniş, 2007: 54; Parlak, 2003: 373). Postmodern yönetim anlayışında amaç, klasik ve yeni klasiklerce makine şeklinde tanımlanan insan faktörünün ve diğer insanlarla olan ilişkilerin yönetime yansımaları sağlamaktır (Gephart, 1996: 40). İşte bu dönemde kamu örgütleri üzerinde yerelleşme ve merkezileşme reformları dönemsel olarak kamu yönetimlerinde uygulanmaya başlanmıştır. Aynı dönemde yerel yönetimlerin bireye daha yakın yönetim yapıları olması hasebiyle öne daha çok çıkartılan yapılar oldukları izlenmiştir. Modernist yönetimden postmodern döneme geçişte; tek öznel, merkezi ve hiyerarşik iş bölümüne dayalı kaynak bağımlı yönetim yerine ağbağ ilişkileri içinde yapılanmış, çok aktörlü, âdem-i merkeziyetçi, toplumdaki diğer aktörleri yetkilendiren ve yönlendiren bir anlayışa geçilmiştir (Aktaran: Sobacı, 2007: 222-223). Postmodernizm evrenselliğe karşıdır ve kuralların yıkılmasını, kaldırılmasını esas alır. Bu nedenle bürokrasi yerine görev örgütlenmelerini temel alır ya da geçici (adhocracy) örgütlenmelerin oluşmasına olanak sağlar. Toplulukçu bakış açısıyla tüm üyeleri karar alma sürecine katmaktadır (Ergun, 1997: 13).

Postmodern kamu yönetimi anlayışının özellikle iki farklı aksta geliştiği söylenebilir. Birincisi, postmodern döneme ait olan bilimsellik, performans, kalite, verimlilik vurgusuyla kesinlik arayan ve modernizmin temellerinden hareket eden, ancak kendini kapitalizmin esnekliğine uyarlayabilmiş post-Fordist bir yaklaşım olarak yeni kamu işletmeciliği akımı (Özcan ve Ağca, 2010: 6; Şener, 2007: 44). İkincisi ise, postmodern epistemolojinin radikal eleştirel yaklaşımından yola çıkan söylem kuramlarıdır. Kurumsal determinizmi reddeden, teknokrasiyi yıkan, içeriği özgür bırakan, sonuçların değil söylemlerin önemli olduğunu vurgulayan

ve en önemli amaçları çoğulculuğu artırmak olan bu kuramlar, postmodern kamu yönetimi çerçevesinde değerlendirilebilir (Özcan ve Ağca, 2010: 7; Şener, 2007: 45). Ayrıca postmodern kamu yönetimi vatandaşlara yönelik daha demokratik ve katılımcı yönetim anlayışları arayışını ifade etmektedir (Fox ve Miller, 1995: 45). Ayrıca bu dönem neo-liberal ekonomi-politiğin baskın olduğu bir döneme tekabül ettiğinden devletin baskın rolüne yönelik eleştirel düşünceler de öne çıkmıştır (Akay, 2013: 14). Bu yansımalar Özcan ve Ağca tarafından Tablo 2’de yer alan şekilde sınıflanmışlardır.

Tablo 2: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Söylem Kuramları

	Yeni Kamu İşletmeciliği (Post-Fordizm - postbürokrasi)	Söylem Kuramları
<i>Başlangıç</i>	1980’ler	1990’lar
<i>Postmodernizm versiyonu</i>	Evresel – Ontolojik (post-modernizm)	Epistemolojik (postmodernizm)
<i>Dayandığı Temel</i>	Post-Fordizm / Esnekleşme (Harvey, Piore - Sabel, Lash - Urry)	Post-yapısalcı felsefe (Derrida, Baudrillard, Lyotard, Deleuze - Guattari, Lacan, Foucault)
<i>Hakim Yönelim</i>	Yönetmel, Örgüt-kuramsal	Politik, Söylem-kuramsal
<i>Etkilendiği Disiplin</i>	İşletme, iktisat	Felsefe, Siyaset, Sosyoloji,
<i>Pratikle İlişkisi</i>	Güçlü	Zayıf

Kaynak: Özcan ve Ağca, 2010: 20

Yeni kamu işletmeciliği ilk aşamada modernizm düşüncesi üzerine inşa edilirken, 1970’li yıllardan sonra ise post-Fordizm/postmodernizm petrol krizine bir cevap niteliğinde ortaya çıkmıştır (Şener, 2007: 36). Bu akım birçok ülkede 1980’li yıllardan bu yana esnekleşme, yerelleşme ve küçülme temelli eğilimler sürecinin genel bir ifadesidir. Aynı dönemde devlet-vatandaş ilişkisinin katılımcılık, birlikte yönetim gibi anlayışlarla değişmesi yeni bir söylemi de beraberinde getirmiştir. Uluslararası raporlarda yerini alan, küresel ölçekte pek çok ülkede dolaşıma sokulan bu yeni söylemle birlikte yönetim ya da katılımcı yönetim ifadelerini belirtmek üzere kullanılan ‘yönetişim’ ifadesidir. Yönetişim kavramı, klasik yönetim yapılarınca tek taraflı olarak belirlenen ilişkiler yerine çok aktörlü ve etkileşimli ilişkileri içeren ve birlikte yönetme, birlikte düzenleme ve kamu-özel sektör ortaklığı felsefesine dayalı bir yönetim süreci olarak postmodern bir düzlemdir (Acar, 2004).

SONUÇ YERİNE

Modernizm söylemi; aydınlanma, rasyonalizm (ussallık) ve teknolojik ilerleme gibi süreçleri içermektedir. Rönesans döneminde başlayan reform hareketleriyle birlikte Avrupa'da temelleri atılan modern dönem, eski düşünce sistemlerini terk ederek, yeniye yönelme şeklinde bir çağı başlatmıştır. Bu süreç tüm sosyal yapıları etkilediği gibi kamu yönetimlerini de daha akılcı daha bilimsel yapma eğilimini doğurmuştur. Kameralizmle beslenen geleneksel olarak Weberyen bürokratik temellere dayanan modern kamu yönetimi, yönetimde rasyonelliği, etkinliği, hiyerarşik kontrolü, politika ve yönetim ayrımını destekleyen bir anlayışa işaret etmektedir. II. Dünya savaşından sonra ise değişen baskın paradigma haline gelen postmodernizm, özellikle 1979 yılında Lyotard'ın Kanada Hükümeti için hazırladığı Postmodern Durum raporuyla kamu yönetimi açısından yeni bir aşamaya evrilmiştir (Türköne, 2010: 496). Aynı dönemde temelleri atılan yeni kamu işletmeciliği ise postmodern kamu yönetiminin bir çıktısı olarak tüm dünyada yönetim yapılarını etkilemiştir. Kamu yönetimi biliminin de en önemli tartışma alanlarından biri olarak da varlığını devam ettirmiştir. Öte yandan postmodernizm tartışmalarıyla birlikte modernizmin yıkılmasının politik ve epistemolojik bir kaosa yol açacağını ifade eden Giddens ve Habermas gibi isimler kısmen haklı çıkmışlardır. Çünkü yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, klasik ve neo-klasik yönetim anlayışlarını kısmen kamuya uyarlamıştır. Etkililik, etkinlik ve verimlilik temalarına yönelik aşırı odaklanmayla modernist, katılımcı yönetim vurgularıyla ise postmodernist bir intiba sergilemiştir. Ayrıca postmodernist kamu yönetiminin önemli bir yansıması olarak kabul edilen yeni kamu işletmeciliğinin 'yeni' niteliğini artık kaybettiği bu nedenle 'post' sürecinin kamu yönetimi açısından arayışına devam ettiği söylenebilir. Örneğin Dunleavy vd. (2005: 468), klasik yeni kamu işletmeciliği anlayışının bittiğini, artık yeni dönemin bir dijital yönetim çağı olacağını ifade etmektedir. Bu arayışın bir yansıması olarak okunabilecek yönetim anlayışı da bir yandan uygulamalara konu olmakta bir yandan da evrim sürecini devam ettirmektedir. Hughes (2013) da bu soruna dikkat çekmiştir.

Hughes (2013: 245-247), yeni kamu işletmeciliğinden yönetime giden yolda bazı sorunlu ön kabuller olduğuna, yönetim kavramının da yeniden tanımlanmasının zorunluluğuna işaret etmektedir. Örneğin ağbağ çalışmaları ile ortaya çıkan yeni yönetim yapılarının daha fazla tartışılması gerektiğini ifade etmiştir. Bevir ve Rhodes (2003: 53) ise bir adım ileri giderek yönetişimin içeriğini doğrudan ağbağlarla doldurmaktadır. Sorunlu olan bir diğer olgu ise postmodern

dönemle beraber ortaya çıkan, ancak son 50 yılda kamu işletmeciliği yaklaşımı kadar kamu yönetimlerini etkileyemeyen yeni kamu yönetimi hareketinin etkililik ve etkinlik söylemlerinin yanına eklediği sosyal adalet, daha fazla katılım, işbirlikleriyle yönetim gibi savlarının kurumsal yapılarda daha fazla etkili olmaya başlamasıdır. Aynı şekilde yeni kamu hizmeti gibi farklı söylemler, farklı yaklaşımlar da kamu yönetimi disiplini açısından güncel tartışma konuları halini almıştır. Bu durumda postmodern dönemin en somut ifadelerinden biri olarak ortaya çıkan yeni kamu işletmeciliği çağının da ülkeler arası farklılıklarla beraber artık baskın yaklaşım olmaktan uzaklaştığı ifade edilmelidir. Tüm bu noktalardan hareketle modernizmin kökleriyle postmodernizmin etkilerini bir araya getiren yaklaşımların kamu yönetimini hem bilimsel tartışmalar hem uygulamalar açısından etkilediğini iddia etmek gerçekçidir. Postmodern yaklaşımların baskın olduğu son yarım asırlık süreçte evrimin devam ettiği ve 'post' dönemin hala olgunlaşma çağında olduğunu söylemek mümkündür. 1990'lardan sonra gelişen yönetim yaklaşımı sürekli gelişen, değişen ve yenilen bir kavram olarak süreklilik arz etmektedir. Postmodern ifadesinin kendi içinde barındırdığı sürekli gelişim, uzay-zaman sürekliliği yaklaşımı kamu yönetimi açısından bu noktada örtüşmektedir. Değişimin sürekliliği, postmodern savların da sürekli yeniden tartışılmasını gerektirmektedir. Öncelikle yönetim bir katılma modeli olarak öne çıkarken, ardından iyi yönetim söylemleriyle birlikte yönetim algısına doğru bir eğilim öne çıkmıştır. Öte yandan 2000'li yıllardan itibaren özellikle artan oranda ağ toplumu, karmaşık yönetimler, kaos yönetimi gibi daha bütünlüklü yaklaşımlardan söz edilmeye başlanmıştır.

Günümüzde gittikçe gelişen teknolojiyle birlikte kişilerin yönetiminden ziyade bir bütüncül yönetim anlayışı öne çıkmaktadır. Artık görev odaklı yönetimlerin, birbirleriyle bağlı ağlardan oluşan ilişkilerin yönetiminin benimsendiği hususlar ortaya çıkmaktadır. Kamudaki projelerde sektörlerlerarası işbirliklerinin gittikçe arttığı; özel, kamu, sivil gibi farklı sektörlerden ziyade hedeflerin ya da amaçların öne çıktığı söylemlerin baskın hale geldiği görülmektedir. Sendikaların, kamu sektörünün, özel sektörün, vakıfların, derneklerin aynı söylemler üzerinden hareket ettiği, bir tür birlikte yönetim olgusunun kendi kendine geliştiği izlenmektedir. Bu örnekler yalnızca ulusal değil, küresel ölçekte de kendisine yer bulmaktadır. Bu açıdan postmodernizmin devamlılığı sağladığını iddia etmek ve belki de teknolojik gelişmelerin yarattığı hızlı iletişim, değişim ve dönüşüm paradigmalarıyla yenilenmenin henüz tamamlanmadığını belirtmek daha doğru olacaktır. Bu açıdan teknoloji-kamu yönetimi ilişkisi ile ağbağ ve karmaşıklık bilimleri çalışmaları üzerinden yapılacak yeni araştırmaların post dönemin yeni yönünü belirlemede faydalı olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Acar, Muhittin (2004), *Örgüsel Yönetim*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Akay, Ali (2013), *Postmodernizmin ABC'si*, Say Yayınları, İstanbul.
- Akça, Gürsoy (2005), "Postmodernite ve Ulus Devlet", *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 7, s. 232-256.
- Alpaslan, Sümeyra ve Kutanis, Rana Özen (2007), "Sanayi ve Bilgi Toplumu Yönetim Metaforlarının Karşılaştırılması", *Akademik İncelemeler*, 2 (2), s. 49-71.
- Aslan, Seyfettin ve Yılmaz, Abdullah (2001), "Modernizme Bir Başkaldırı Projesi Olarak Postmodernizm", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2 (2), s. 93-108.
- Ateş, Hamza (2008), "Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi", iç, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Ed: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Çoşkun), Seçkin Yayınları, Ankara, s. 387-414.
- Babaoğlu, Cenay (2015), "Andrew Feenberg ve Feenberg'de Teknoloji Felsefesi" iç. *Çağdaş Siyaset Kuramı-II* (Edt: Hilal Onur İnce), DoğuBatı Yayınları: Ankara, s: 442-464.
- Barret, Terry (1997), "Modernism and Postmodernism: An Overview with Art Examples", iç. (Ed. James Hutchens ve Marianne Suggs), *Art Education: Content and Practice in a Postmodern Era*, NAEA, Washington, DC.
- Bevir, Mark ve R. A. W. Rhodes (2003), *Interpreting British Governance*, University of Chicago Press, Londra.
- Charles, Henry (2013), "Jean-Francois Lyotard's Postmodernism and the Contemporary World", *ARPN Journal of Science and Technology*, 3 (7), s. 680-682.
- Denhardt, Janet V. ve Denhardt, Robert B. (2003), *The New Public Service, Serving not Steering*, M.E. Sharpe, London England.
- Doyuran, Levent (2013), "Küresel Yeni Dünya Düzeninde Postmodern Söylem", *Ulakbilge*, 1 (1) 1, s. 10-35.
- Dunleavy, Patrick; Margetts, Helen; Bastow, Simon ve Tinkler, Jane (2005), "New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3). s.467-494.

- Ergun, Turgay (1997), "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", *Amme İdare Dergisi*, 30 (4), s. 3-15.
- Erinç, M. Sıtkı (1994), "Postmodernizmin Tanımı", *Anadolu Sanat*, Sayı: 2, s. 31-45.
- Feyerabend, Paul. (2017), *Bilimin Tiranlığı*, Sel Yayıncılık, İstanbul.
- Fox, Charles ve Miller, Hugh (1995), "Postmodern Public Administration: A Short Treatise on Self- Referential Epiphenomena", *Administrative Theory and Praxis*, 15 (2). s. 52-70.
- Gephart, Richard (1996), "Management, Social Issues and the Postmodern Era", iç. (Eds. D. Boje, R. Gephart and T. Thatckenkery), *Postmodern Management and Organization Theory*, Sage Publications, London. s. 21-44.
- Habermas, Jürgen (1994), *The Philosophical Discourse of Modernity – Twelve Lectures*, Polity Press, Cambridge, Oxford.
- Habermas, Jürgen (1996), "Modernity: An Unfinished Project", iç. (Eds. Maurizio Passerin d'Entreves ve Seyla Benhabib), *Essays on the Philosophical Discourse of Modernity*, Polity Press, Cambridge.
- Harvey, David (1989), *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Changes*, Blackwell, UK.
- Hicks, Stephen, R. C. (2004), *Explaining Postmodernism: Skepticism and Socialism from Rousseau to Foucault*, Scholagy Publishing, USA.
- Hughes, Owen, E. (2013), *Kamu İşletmeciliği & Yönetimi*, BigBang Yayınları, Ankara.
- Jun, S. Jong (2006), *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*, State University of New York Press, Albany.
- Liotard, Jean-Francois (1979), *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*, Vol.10, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Okçu, M. (2003), "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", iç. *Çağdaş Kamu Yönetimi I Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Edt.)*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 97-124.
- Özcan, Kerim ve Ağca, Veysel (2010), "Kamu Yönetimi Anlayışında Postmodernizmin İzleri", *Amme İdaresi Dergisi*, 43(3), s. 1-32.

- Özer, Buğra, ve Baştan, Serhat (2012), "Modernite ve Postmodernite Süreçlerinde Kamu Yönetimi, Siyasa Yapım Sürecinin İletişimsel Motifleri ve Demokratikleşme Üzerine Kuramsal Bir Tartışma", *Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 4 (1), s. 39-52.
- Özkaral, Metin (2011), "Kamu Yönetimi ve Teknoloji İlişkisi ile İlgili Postmodern Değışimeler", iç. Kamu Yönetimi ve Teknoloji, Onur Ender Aslan (Edt.), KAYFOR 2010, TODAİE, Ankara, s. 220-225.
- Parlak, Bekir (2003), "Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi", iç. Çağdaş Kamu Yönetimi-I, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür (Edt.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara. s. 346-392.
- Sobacı, M. Zahid (2007), "Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Değışlendirmeler", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 5 (1), s. 219-235.
- Şaylan, Gencay (2009), *Postmodernizm*, İmge Yayınevi, Ankara.
- Şeyhanlıoğlu, Hüseyin (2007), "Postmodern Kamu Yönetiminde E-Devlet", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 456, s.81-106.
- Şener, H. Engin (2000), "Bilgi-kuramsal Açından Postmodern Kamu Yönetimi", *Demokrasi Kuşağı için Girişim*, 1 (2), s. 12-15.
- Şener, H. Engin (2007), "Kamu Yönetiminde Postmodernizm", iç. Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Edt.), *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Nobel, Ankara, s. 31-47.
- Tekeli, İlhan (1993), "Postmodernizm Tartışmaları Üzerine Düşünceler", *Felsefe Dergisi Sayı: 60*, s. 60-64.
- Türköne, Mümtaz (2010), *Siyaset*, Opus Yayınları, İstanbul.
- Uçan, Hilmi (2009), "Modernizm/Postmodernizm ve J. Derrida'nın Yapısökümcü Okuma ve Anlamlandırma Önerisi", *Turkish Studies*, Volume 4/8, ss. 2284-2306.
- Yalçın, Lütfi (2010), *Kamu Yönetimi Kuramları: Yöntembilimsel Bir Değışlendirme*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yıldırım, Murat (2010), *Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi*, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 7(1), s.703-711.

BÜYÜK VE ORTA BOY İŞLETMELER İÇİN FİNANSAL RAPORLAMA STANDARDI (BOBİ FRS) VE YILLARA YAYGIN İNŞAAT MUHASEBESİ UYGULAMA ÖRNEĞİ

FINANCIAL REPORTING STANDARDS FOR LARGE AND MEDIUM
SIZED ENTERPRISES AND IMPLEMENTATION EXAMPLE OF LONG-TERM
CONSTRUCTION CONTRACTS

Özgür ÇATIKKAŞ*
Özgür M. ESEN**
Cafer ŞUEKİNCİ***

ÖZ

Bağımsız denetime tabi olup Türkiye Finansal Raporlama Standartlarını uygulamak zorunda olan işletmeler haricindeki tüm şirketler 1 Ocak 2018 tarihi itibarıyla Büyük ve Orta Boy İşletmeler İçin Finansal Raporlama Standardı (BOBİ FRS) uygulamaya başlamışlardır. BOBİ FRS'nin yürürlüğü girmesi ile beraber şirketlerin mevcut muhasebe uygulamalarında birçok değişiklikler ve yenilikler ortaya çıkmıştır. BOBİ FRS ile mevcut mevzuat arasındaki en büyük farklılıklardan biri de yıllara yaygın inşaat sözleşmelerinde olmuştur. İnşaat taahhüt işleri ve özellikle yıllara yaygın inşaat işleri yapısı gereği birden fazla yıl süren işler olduğundan hasılatın ve buna ilişkin giderlerin raporlanma zamanı önem taşımaktadır. Bu da hasılat ve giderlerin ilgili oldukları dönemlerin kâr veya zarar tablolarına yansıtılması gerekliliğini doğurmaktadır. Çalışmada BOBİ FRS açısından yıllara yaygın inşaat işlerinde hasılatın ve ilgili giderlerin raporlanma zamanı ile muhasebeleştirilmesi değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: BOBİ FRS, İnşaat, Yıllara Yaygın İnşaat Sözleşmeleri.

ABSTRACT

All companies except for the ones that are subject to independent audit and have to apply the Turkish Financial Reporting Standards, have started to apply the Financial Reporting Standard for Large and Medium-Sized Enterprises (BOBİ FRS) as of January 1, 2018. With the introduction of BOBİ FRS, many changes and innovations have emerged

* Prof. Dr., Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Yüksekokulu Öğretim Üyesi,
ozgurcatikkas@marmara.edu.tr

** Doç. Dr., İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi, ozgures@istanbul.edu.tr

*** SMMM, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Muhasebe Finansman Bilim Dalı Doktora Öğrencisi,
cafer@erdadenetim.com

in the existing accounting practices of companies. One of the biggest differences between BOBİ FRS and the existing legislation has been the long-term construction contracts. Construction contracting and especially the long-term construction works continue for more than one year by nature and it is important to report the costs and expenses of these works. This necessitates the recognition of revenue and expenses in profit or loss statements for the periods in which they are incurred. This study evaluated the reporting time and recognition of revenue and relevant expenses in long-term construction works in terms of BOBİ FRS.

Keywords: BOBİ FRS, Construction, Long-Term Construction Contracts.

GİRİŞ

29.07.2017 tarih 30138 mükerrer sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren Büyük ve Orta Boy İşletmeler için Finansal Raporlama Standardı (BOBİ FRS) ile Bağımsız denetime tabi olup, TMS uygulamak zorunda olmayan şirketler için finansal raporlama standartları belirlenmiştir. KGK tarafından hazırlanan BOBİ FRS, Tam Set TMS/TFRS'ye göre daha sade bir dille hazırlanmış olup büyük ve orta ölçekli işletmeler için gerekli olmayan detaylardan kaçınılarak sadece ilgili konularda temel ilkelere değinilmiştir (Ataman ve Cavlak, 2017: 156).

Çalışmada ülke ekonomisinin lokomotif sektörlerinden biri olan inşaat sektörünün alt kolu durumundaki Yıllara Yaygın İnşaat Taahhüt işlerinde Büyük ve Orta Boy İşletmeler için Finansal Raporlama Standardı uygulamasının nasıl yapılması gerektiği ele alınmıştır.

Taahhüt işlerinin birden fazla yıla sirayet etmesi durumunda vergi kanunları ile finansal raporlama standartları arasında hasılatın ve inşaat maliyetlerinin raporlanması bakımından farklılıklar bulunmaktadır. Vergi kanunlarında gelirin raporlanması konusunda özel bir vergilendirme bulunmaktadır. Gelir Vergisi Kanunu 42. maddesinde birden fazla takvim yılını kapsayan inşaat işlerinde kâr veya zararın işin tamamlandığı yıl tespit edileceği ve dolayısıyla hasılatın tamamının inşaatın bittiği yılın kâr veya zarar tablosuna (gelir tablosuna) yansıtılması ilkesi benimsenmiştir. Bu doğrultuda, iş kaç yıl sürerse sürsün, işin devam ettiği yıllarda taahhüt işleri yapan bir firmanın ilgili dönemlerdeki kâr veya zarar tablosu incelendiğinde ne hasılat ne de inşaat giderlerine ilişkin tutarların yansıtılmadığı anlaşılmaktadır. Ancak iş bittiğinde birden fazla yıl devam eden bir işin hasılatının tek bir yılda elde edilmiş gibi raporlandığı görülmektedir. Bu yöntemle “Tamamlanmış Sözleşme (Taahhüt) Yöntemi” denilmektedir.

Yıllara yaygın inşaat ve onarım işi yapan mükellefler, işin devam ettiği yıllarda elde ettikleri hâsılat ve yaptıkları giderleri ilgili dönem bilançonun aktifinde Yıllara Yaygın İnşaat Onarım Maliyetleri hesabı ve bilançonun pasifinde Yıllara Yaygın Hakediş Bedeli hesapları ile izleyen yıllara aktaracak; işin bittiği ve geçici kabulün yapıldığı yılda da kâr veya zararı kesin olarak tespit edip tamamını o yılın geliri veya zararı olarak beyan edeceklerdir (Yereli vd., 2011: 117).

Dolayısıyla inşaat sözleşmesine ilişkin maliyetler ve hakedişler inşaat tamamlanana kadar bilançoda sırasıyla bir varlık ve bir borç olarak raporlanmaya devam edilmektedir (Yılmaz, 2009: 11). Bir başka ifadeyle, vergi kanunlarına göre

yıllara yaygın inşaat işlerinde, işin yapıldığı süre boyunca ilgili dönemlerin kâr veya zarar tablolarına işe ilişkin herhangi bir gelir ve gider, dolayısıyla kâr/zarar aktarılmamaktadır. Bunun sonucunda da işin yapıldığı süre boyunca kâr veya zarar tablolarında sanki işletme hiçbir faaliyette bulunmamış gibi gözükmektedir. Buna karşın yapılan işe ilişkin tüm gelir ve gider, dolayısıyla kâr/zarar, işin tamamlandığı yıl kâr veya zarar tablosuna aktarıldığı için son yılın kârı da olması gerekenden oldukça yüksek çıkmaktadır.

BOBİ FRS’de ise işin tamamen bitmesi beklenmemekte ve ilgili dönemlerin gelir ve giderleri işin tamamlanma oranı dikkate alınarak ilgili dönemin kâr veya zarar tablosuna yansıtılmaktadır. Bu yöntem “Tamamlanma Yüzdesi Yöntemi” denilmektedir. Böylece yatırımcıya da dönemsellik ilkesine koşut olarak ihtiyaca uygun ve güvenilir bir raporlama yapılmaktadır. Ayrıca tamamlanma yüzdesi yönteminin kullanılması tam set TMS/TFRS’lerle de uyumluluk göstermektedir (Gücenme Gençoğlu, 2017: 10). Bu yöntem, yıllara yaygın inşaat taahhüt işlerinde hasılat ile giderlerin ve dolayısıyla kâr/zararın iş ilerledikçe oluştuğu esasına dayanmaktadır (Şen, 2012: 86).

Tamamlanmış sözleşme yöntemi ile tamamlanma yüzdesi yöntemi karşılaştırıldığında, tamamlanma yüzdesi yönteminin dönemsellik ilkesi ile daha iyi uyum sağladığı görülmektedir (Demir, 2015: 840). Tamamlanmış sözleşme yöntemi uluslararası alanda başarı kazanmış olan ve kazanmaya devam eden işletmelerin faaliyet sonuçlarının karşılaştırılmasında sorunlara yol açmakta, bu durum uluslararası finansman kuruluşları tarafından yapılacak yanlış değerlendirmelere neden olmaktadır.” (Acar, 2013: 24).

Gelirlerin tanınmasında büyük bir sorun, bunun için uygun süreyi belirlemektir. Gelecekteki ekonomik faydaların işletmenin hangi noktasında olacağı ve güvenilir bir şekilde ölçülebilecek olup olmadıklarıdır (Apostolov, 2015: 1648).

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere BOBİ FRS’nin vergi uygulamalarından en büyük farklılıklarından biri de yıllara yaygın inşaat işlerinin muhasebeleştirilmesinde ortaya çıkacaktır. Bu nedenle bu çalışmada, yıllara yaygın inşaat taahhüt işlerine ilişkin BOBİ FRS’nin ilgili bölümü teorik açıdan ele alındıktan sonra uygulama örneği ile açıklanmaya çalışılmıştır.

1. BÜYÜK VE ORTA BOY İŞLETMELER İÇİN FİNANSAL RAPORLAMA STANDARDI TEBLİĞİ

BOBİ FRS tebliğinde özetle standardın uygulanması açısından şu bilgilere yer verilmiştir;

19/12/2012 tarihli ve 2012/4213 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Bağımsız Denetime Tabi Olacak Şirketlerin Belirlenmesine Dair Karar uyarınca bağımsız denetime tabi olup, 26/8/2014 tarihli ve 29100 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kurul Kararı kapsamında TFRS uygulamayan işletmelerin münferit ve konsolide finansal tablolarının hazırlanmasında uygulanması zorunludur.

BOBİ FRS’yi uygulayacak işletmeler ile ilgili tebliğde birtakım kriterler belirlenmiştir. Bağımsız denetime tabi olacak şirketler için en son getirilen kriterler aşağıdaki gibidir.

- a) Aktif toplamı 40 milyon ve üstü Türk Lirası.
- b) Yıllık net satış hasılatı 80 milyon ve üstü Türk Lirası.
- c) Ortalama çalışan sayısı 200 ve üstü.

Aşağıdaki üç ölçütten en az ikisinin eşik değerlerini, varsa bağlı ortaklıklarıyla birlikte, ard arda iki raporlama döneminde aşan işletmeler müteakip raporlama döneminde büyük işletme olarak değerlendirilir:

- a) Aktif toplamı 75 milyon ve üstü Türk Lirası.
- b) Yıllık net satış hasılatı 150 milyon ve üstü Türk Lirası.
- c) Ortalama çalışan sayısı 250 ve üstü.

BOBİ FRS’yi uygulayan işletmeler iki yıl geçmedikçe isteğe bağlı olarak TFRS’yi uygulayamazlar. Diğer taraftan isteğe bağlı olarak TFRS’yi uygulayan işletmelerin BOBİ FRS’yi uygulayabilmeleri için en az iki yıl TFRS’yi uygulamış olması zorunludur.

2. BOBİ FRS HASILAT BÖLÜMÜ

TMS 11 İnşaat Sözleşmeleri Standardı ve TMS 18 Hasılat Standardı BOBİ FRS içerisinde 5. nolu Hasılat bölümüne dahil edilmiştir.

2.1. İnşaat Taahhüt İşleri

İnşaat taahhüt işleri standartta hasılat bölümünün kapsamı içerisinde açıklanarak “işletmenin yüklenici olduğu inşa sözleşmeleri” şeklinde ifade edilmiştir. Yüklenici kelimesi ile tüm inşa sözleşmeleri değil işletmenin başkası adına yaptığı ve/veya taşeron olduğu taahhüt işlerinin anlaşılması gerekmektedir. İşletmenin yüklenici olduğu tipteki inşaat sözleşmelerinin diğer inşaat sözleşmelerinden en önemli farkı; ilgili varlığın mülkiyetinin yüklenici işletmeye ait olmamasıdır. İşletme sadece başkasına hizmet sunmakta ve başkası adına sözleşmede taahhüt edilen işi yapmaktadır.

“İnşa sözleşmesi; bir varlığın veya tasarım, teknoloji, fonksiyon, nihai amaç veya kullanım açısından birbiriyle yakından ilişkili ya da birbirine bağımlı bir grup varlığın yapımı için özel olarak düzenlenmiş bir sözleşmedir.” (BOBİ FRS bölüm 5.22)

“Bir inşa sözleşmesinin sonucunun güvenilir bir şekilde tahmin edilebildiği durumlarda sözleşmeye ilişkin hasılat ve maliyetler, raporlama dönemi sonu itibarıyla sözleşme kapsamındaki faaliyetin tamamlanma düzeyi dikkate alınarak kâr veya zarara yansıtılır. Kâr veya zarara yansıtılacak hasılat ve maliyetlerin belirlenmesinde sözleşmenin tamamlanma düzeyinin dikkate alınması “tamamlanma yüzdesi yöntemi” olarak adlandırılır. Bu yöntemde tamamlanan işe isabet eden hasılat, maliyet ve kârın raporlanması sağlanır” (BOBİ FRS bölüm 5.23)

TMS 11 İnşaat sözleşmeleri standardında olduğu gibi BOBİ FRS’de de işin bitmesi değil yapılan işin tamamlanma düzeyi dikkate alınmaktadır. Bunun için de her yıl yapılan işin tamamlanma oranının tespit edilmesi gerekmektedir. Tamamlanma oranı aşağıdaki formül ile belirlenmektedir.

$$\text{Tamamlanma Oranı} = \frac{\text{Toplam Fiili Maliyet}}{\text{Toplam Fiili Maliyet} + \text{Kalan Tahmini Tamamlanma Maliyeti}}$$

$$\text{Hasılat} = \text{Tamamlanma Oranı} \times \text{Toplam Sözleşme Hasılatı}$$

İnşaat işi yapısı gereği uzun yıllar süren işler olduğundan bazen tahmin edilen maliyetlerde değişiklikler söz konusu olabilmektedir. Hasılat ve maliyetlere ilişkin tahminlerdeki bir değişikliğin etkisi muhasebe tahminlerindeki bir değişiklik şeklinde ileriye yönelik olarak uygulanmaktadır. Bir başka ifadeyle, değişiklik nedeniyle geriye dönük düzeltme yapılmamakta, değişiklik cari dönem ve ileriki dönemleri etkilemektedir.

İşletmenin, hizmet sunumu veya inşa sözleşmesi kapsamında daha sonra faaliyete başlayacağı işlerle ilgili maliyete katlanması söz konusu olabilir. İşletme daha sonra faaliyete başlayacağı taahhüt işleri için malzeme alımına ilişkin maliyete katlanmış olabilir, bu tür maliyetler geri kazanılması muhtemel olmaları şartıyla dönemin kâr veya zararına yansıtılmaz, (BOBİ FRS Bölüm 5.33) Finansal Durum Tablosunda “Peşin Ödenmiş Giderler” kaleminde gösterilir. TMS 11 de “Peşin Ödenmiş Giderler” yerine “Yapılmakta Olan İşler” kalemi kullanılmaktadır (TMS 11: 27).

Örneğin: ABC İnşaat AŞ’nin daha sonra başlayacağı taahhüt işi nedeniyle katlandığı ilk madde malzeme giderlerini bilançoda “Peşin Ödenmiş Giderler” kaleminde raporlaması gerekmektedir.

İnşaat firmasının işveren ile yapılan hakediş tutarları bazı durumlarda hasılat tutarından düşük veya fazla olabilmektedir. Çünkü hakediş tutarı tamamlanma aşamasını yansıtmamaktadır. Sözleşme kapsamındaki faaliyetin tamamlanma düzeyi ile tespit edilen tamamlanma yüzdesi oranı ile sözleşme gelirinin çarpılması sonucu ilgili dönemin hasılatı bulunmuş olacaktır. Hakediş ise “sözleşmesi imzalanmış ve uygulaması başlatılmış proje için, sözleşmede belirlenen aralıklarla, yapılan iş miktarı karşılığında yükleniciye ödenen bedeldir”¹ şeklinde tanımlanmıştır.

Tamamlanma aşamasına göre bulunan hasılat tutarının hakediştten eksik veya fazla olması mümkündür. Bu durumda artı veya eksi olmasına göre “Devam Eden İnşa Sözleşmelerinden Alacaklar” veya “Devam Eden İnşa Sözleşmelerinden Borçlar” kalemine kaydedilir. İşin tamamı bittiğinde hakediş ve hasılat tutarları eşitleneceği için bu iki hesap kaleminin bakiyeleri de eşit olacaktır.

Bir inşa taahhüt sözleşmesinde sonucun güvenilir bir biçimde tahmin edilememesi durumunda sadece geri kazanılması beklenen gider tutarı kadar hasılat yazılabileceği belirtilmiştir (BOBİ FRS Bölüm 5.25). Bir başka deyişle, yalnızca ilgili dönemde katlanılan gider kadar hasılat kayıtlara alınmakta ve bunun sonucunda gider tutarı da hasılat tutarı da birbirine eşit olacağı için ilgili dönemin kâr veya zarar tablosunda herhangi bir kâr rakamı ortaya çıkmamaktadır.

TMS 11 İnşaat sözleşmelerine göre sözleşme maliyetlerinin sözleşme gelirini aşması muhtemelse doğrudan gider yazılacağı belirtilmiştir (TMS 11, paragraf 36). Ancak maliyetlerde önemli bir artış meydana gelmesi, işletmenin inşa

¹- <https://www.hakedis.org/hakedis/> (Erişim tarihi: 30/01/2018).

sözleşmesi süresi içerisinde herhangi bir yıl zarar raporlamasına neden olabilir. Bunun nedeni, işletmenin o dönem içerisinde inşaat faaliyetinde bulunmaması değil, maliyet tahminlerinde yapılan değişikliklerin finansal tablolar üzerindeki etkileridir. Maliyet tahminlerinde önemli bir artış meydana gelmesi, işletmenin önceki yıllarda olması gerekenden daha fazla tutarda brüt kâr raporlamasına ve sözleşme maliyetinde önemli değişiklik olduğu yılda ise zarar raporlanmasına neden olmaktadır (Şengür, 2013: 370). BOBİ FRS’de de toplam sözleşme maliyetlerinin toplam sözleşme hasılatını aşması bekleniyorsa, beklenen zarar tutarı kadar karşılık ayrılır (BOBİ FRS Bölüm 5.34).

“Devam Eden İnşaa Sözleşmelerinden Alacaklar” ve “Devam Eden İnşaa Sözleşmelerinden Borçlar” kalemlerinin nasıl oluştukları aşağıdaki basit örnek ile iki farklı senaryoya göre açıklanmaya çalışılmıştır.

Bir inşaat taahhüt firmasının 2017 yılı başlarında bir okul inşası ihalesine katıldığını ve 15.000 TL bedel ile ihaleyi kazandığını ve okul inşaatının iki yılda bitirileceğini varsayalım (rakamlar kolaylık olması amacıyla küçültülmüştür). İhale şartlarına göre 2017 yılı için düzenlenen hakediş tutarı 3.500 TL’dir ve tümü 2017 yılında tahsil edilmiştir.

Senaryo 1: 2017 yılında katlanılan fiili maliyet 3.200 TL ve 31.12.2017 itibariyle tahmini tamamlanma maliyeti 6.800 TL’dir. Bu doğrultuda 2017 yılına ilişkin tamamlanma oranı aşağıdaki gibi hesaplanacaktır:

$$2017 \text{ Yılı Tamamlanma Oranı} = \frac{3.200}{3.200 + 6.800} = \%32$$

$$2017 \text{ Yılı Hasılat Tutarı} = 15.000 * \%32 = 4.800 \text{ TL}$$

Görüldüğü gibi işletmenin 2017 yılında tanınması gereken hasılat tutarı 4.800 TL ve 2017 yılında bu inşaata ilişkin kâr tutarı da (4.800 – 3.200) 1.600 TL’dir. Ancak sözleşme gereği işletme karşı tarafa sadece 3.500 TL tutarında hakediş bedeli faturalayabilecektir. Bu durumda da hasılat ile hakediş arasındaki fark olan (4.800 – 3.500) 1.300 TL kadar faturalanamayan alacak ortaya çıkacaktır. Bir başka ifadeyle işletmenin kabul ettiği hasılat, karşı tarafa faturaladığı tutarı 1.300 TL aşmaktadır. Bu tutar “Devam Eden İnşaa Sözleşmelerinden Alacaklar” kalemine kaydedilmektedir. Bu işleme ilişkin 31.12.2017 tarihinde yapılması gereken kayıtlar aşağıdaki gibi olacaktır.

HESAP İSİMLERİ	BORÇ	ALACAK
NAKİT VE NAKİT BENZERLERİ	3.500	
HAKEDİŞLER		3.500
HAKEDİŞLER	3.500	
DEVAM EDEN İNŞA SÖZLEŞMELERİNDEN ALACAKLAR	1.300	
HASILAT		4.800

BOBİ FRS’de Devam Eden İnşa Sözleşmelerinden Alacaklar veya Borçlar tutarı fiili maliyet ile kâr (ya da varsa zarar) tutarının toplamından hakediş tutarlarının çıkarılması sonucunda da bulunabilmektedir. Eğer sonuç artı (+) çıkarsa Devam Eden İnşa Sözleşmelerinden Alacaklar, eksi (-) çıkarsa Devam Eden İnşa Sözleşmelerinden Borçlar olacaktır. Bahsi geçen hesaplanma şekli örneğimizde şu şekilde olacaktır:

Fiili Maliyet + Kâr – Hakediş

$$3.200 + 1.600 - 3.500 = 1.300 \text{ TL}$$

Sonuç artı (+) çıktığı için bu tutar “Devam Eden İnşa Sözleşmelerinden Alacaklar” hesabına kaydedilecektir.

Senaryo 2: Bu senaryoda aynı örnek fiili maliyet ile tahmini tamamlanma maliyeti tutarları değiştirilerek çözülecektir. 2017 yılında katlanılan fiili maliyet 2.000 TL ve 31.12.2017 itibarıyla tahmini tamamlanma maliyeti 8.000 TL’dir. Senaryo 2’ye göre 2017 yılına ilişkin tamamlanma oranı aşağıdaki gibidir:

$$\text{2017 Yılı Tamamlanma Oranı} = \frac{2.000}{2.000 + 8.000} = \%20$$

$$\text{2017 Yılı Hasılat Tutarı} = 15.000 * \%20 = 3.000 \text{ TL}$$

Görüldüğü gibi senaryo ikide, işletmenin 2017 yılında tanınması gereken hasılat tutarı 3.000 TL ve 2017 yılında bu inşaata ilişkin kâr tutarı da (3.000 – 2.000) 1.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Ancak unutulmaması gerekirken işletme karşı tarafa 3.500 TL tutarında hakediş bedeli faturalayabilmektedir. Bu sefer hasılat ile hakediş arasındaki fark olan (3.000 – 3.500) 500 TL, karşı tarafa faturalanan tutarın işletmenin tanıdığı hasılatı aşan kısmını göstermekte ve dolayısıyla işletmenin karşı tarafa yükümlülüğü doğmaktadır. Bir başka deyişle, karşı tarafa faturalanan tutar işletmenin tanıdığı hasılatın 500 TL daha fazladır.

Bu tutar “Devam Eden İnşa Sözleşmelerinden Borçlar” kalemine kaydedilmektedir. Bu durumda 31.12.2017 tarihindeki kayıtlar aşağıdaki şekilde olacaktır.

HESAP İSİMLERİ	BORÇ	ALACAK
NAKİT VE NAKİT BENZERLERİ	3.500	
HAKEDİŞLER		3.500
HAKEDİŞLER	3.500	
HASILAT		3.000
DEVAM EDEN İNŞA SÖZLEŞMELERİNDEN BORÇLAR		500

BOBİ FRS’de bahsedilen diğer yöntemle hesaplama şekli:

$$2.000 + 1.000 - 3.500 = -500 \text{ TL}$$

Görüldüğü gibi sonuç eksi (-) çıktığı için bu tutar “Devam Eden İnşa Sözleşmelerinden Borçlar” kalemine kaydedilmektedir.

3. UYGULAMA

PEL İnşaat A.Ş., yapmakta olduğu 400 dairelik site inşaatının elektrik işleri için taşeron ECE Elektrik A.Ş. ile 02.03.2015 tarihinde sözleşme imzalamıştır. Sözleşme bedeli 3.000.000 TL ve başlangıçtaki maliyet tahmini de 2.500.000 TL’dir. İşin 3 yıl içerisinde bitirilmesi planlanmıştır. 20.07.2017 tarihinde de Ece Elektrik A.Ş. taahhüt ettiği işleri bitirmiştir. İlgili yıllar itibariyle elektrik taahhüt işine ilişkin taşeron Ece Elektrik A.Ş.’ye ait bilgiler aşağıdaki tablolarda özetlenmiştir (örnekte Ece A.Ş. ele alınacaktır ve işletmenin yıllık olarak raporlama yaptığı varsayılacaktır).

2015 YILI

Sözleşme ile ilgili 2015 yılı bilgileri aşağıdaki gibidir.

	2015
GERÇEKLEŞEN MALİYET	720.000 TL
KALAN TAHMİNİ TAMAMLANMA MALİYET	1.680.000 TL
HAKEDİŞLER	1.000.000 TL
TAHSİLATLAR	870.000 TL

Ece işletmesi, dönem içinde katlandığı maliyetlerini, hakediş tutarlarını ve hakedişlerden tahsilatlarını normal kayıt düzeni içinde kaydedecektir. Örneğin kolaylaştırılması açısından Ece A.Ş'nin bu hususlara ilişkin yapması gereken kayıtlar aşağıda toplulaştırılarak yapılmıştır.

2015 yılı içinde katlanılan maliyetlere ilişkin kayıt:

HESAP İSİMLERİ	BORÇ	ALACAK
HİZMET ÜRETİM MALİYETİ	720.000	
NAKİT VE NAKİT BENZERLERİ ²		720.000

2015 yılı içinde hakedişlere ve bu hakedişlerden yapılan tahsilatlara ilişkin kayıtlar:

HESAP İSİMLERİ	BORÇ	ALACAK
TİCARİ ALACAKLAR	1.000.000	
HAKEDİŞLER		1.000.000
NAKİT VE NAKİT BENZERLERİ	870.000	
TİCARİ ALACAKLAR		870.000

Görüldüğü gibi Ece işletmesi karşı tarafa faturaladığı 1.000.000 TL'lik hakediş karşılığında sadece 870.000 TL tahsil ettiği için dönem sonu (31.12.2015) itibariyle 130.000 TL tutarında Ticari Alacağı kalmıştır. Ancak bu alacağın işletmenin 2015 yılı için tanıyacağı hasılatla bir ilgisi bulunmamakta yalnızca sözleşmede yazan hakediş tutarı ve bu hakediş tutarına karşılık yapılan tahsilat ile alakası bulunmaktadır.

Ece İşletmesinin dönem sonunda ilk yapması gereken bu inşaa işi ile ilgili 2015 yılına ait tamamlanma oranını tespit etmesidir. Bu doğrultuda 2015 yılına ilişkin tamamlanma oranı:

$$2015 \text{ Yılı Tamamlanma Oranı} = \frac{720.000}{720.000 + 1.680.000} = \%30$$

²: Katlanılan tüm maliyetlerin peşin olarak ödendiği varsayılmıştır

Burada dikkat edilmesi gereken en önemli hususlardan biri de her dönem sonunda toplam inşaat maliyeti tahmininin güncellenmesi gerektiğidir. İşin ilk yüklenildiği tarihte tahmini inşaat maliyeti 2.500.000 TL olmasına rağmen, 2015 yılı sonu itibarıyla yapılan revize sonucunda toplam inşaat maliyeti (720.000 + 1.680.000) 2.400.000 TL olarak güncellenmiş ve bu yeni maliyet tutarı üzerinden tamamlanma oranı hesaplanmıştır.

$$2015 \text{ Yılı Hasılatı} = 3.000.000 \text{ TL} * \%30 = 900.000 \text{ TL}$$

2015 yılı için kayıtlara alınan hasılat tutarı 900.000 TL olmasına rağmen, karşı tarafa hakediş tutarı 1.000.000 TL olarak faturalanmıştır. Buradan da anlaşılacağı üzere hasılat tutarı faturalanmış hakediş tutarının 100.000 TL altında kalmış ve dolayısıyla Ece şirketinin Pel şirketine yükümlülüğü doğmuştur. Bir başka ifadeyle Ece şirketinin 31.12.2015 tarihli bilançosunda bu iş ile ilgili olarak varlıkları arasında Ticari Alacakları 130.000 TL gözükmeye karşın, borçları arasında "Devam Eden İnşa Sözleşmelerinden Borçlar" kalemi 100.000 TL olarak yer alacaktır.

Ece işletmesinin 31.12.2015 tarihinde bu iş ile ilgili yapacağı hasılat kaydı aşağıdaki gibi olacaktır.

HESAP İSİMLERİ	BORÇ	ALACAK
HAKEDİŞLER	1.000.000	
HASILAT		900.000
DEVAM EDEN İNŞA SÖZ. BORÇLAR		100.000

Yukarıdaki kayıt sonucunda bu iş ile ilgili hasılat 2015 yılı kâr veya zarar tablosuna aktarılmış olacaktır. Ayrıca, dönemsellik kavramı gereğince, işe ilişkin 2015 yılında katlanılan maliyetlerde de 2015 yılı kâr veya zarar tablosuna aktarılmalıdır. Bu nedenle hasılat kaydından sonra yıl sonu itibarıyla aşağıdaki satışların maliyeti kaydının da yapılması gerekmektedir.

HESAP İSİMLERİ	BORÇ	ALACAK
SATILAN HİZMET MALİYETİ	720.000	
HİZMET ÜRETİM MALİYETİ		720.000

Yapılan kayıtlar sonucunda ilgili işin Ece işletmesinin 2015 yılı kâr veya zarar tablosu ile 31.12.2015 tarihli bilançosuna olan etkileri aşağıdaki gibidir:

ECE A.Ş. 2015 YILI K/Z TABLOSU	
İnşaat Hasılatı	900.000
Satılan Hizmet Maliyeti	(720.000)
Brüt Kâr	180.000

ECE A.Ş. 31.12.2015 TARİHLİ BİLANÇOSU	
<i>Varlıklar</i>	<i>Yabancı Kaynaklar</i>
TİCARİ ALACAKLAR 130.000 TL	DEVAM EDEN İNŞA SÖZ. BORÇLAR 100.000 TL

2016 YILI

Sözleşme ile ilgili 2015 ve 2016 yıllarına ait bilgiler aşağıdaki gibidir.

	2015	2016
GERÇEKLEŞEN MALİYET	720.000 TL	1.371.000 TL
KALAN TAHMİNİ TAMAMLANMA MALİYET	1.680.000 TL	459.000 TL
HAKEDİŞLER	1.000.000 TL	1.400.000 TL
TAHSİLATLAR	870.000 TL	1.380.000 TL

2016 yılında Ece A.Ş.'nin dönem içinde yapacağı kayıtlar aşağıdaki gibidir:

Maliyetlere ilişkin kayıt:

HESAP İSİMLERİ	BORÇ	ALACAK
HİZMET ÜRETİM MALİYETİ	1.371.000	
NAKİT VE NAKİT BENZERLERİ		1.371.000

Hakedişlere ve bu hakedişlerden yapılan tahsilatlara ilişkin kayıtlar:

HESAP İSİMLERİ	BORÇ	ALACAK
TİCARİ ALACAKLAR	1.400.000	
HAKEDİŞLER		1.400.000
NAKİT VE NAKİT BENZERLERİ	1.380.000	
TİCARİ ALACAKLAR		1.380.000

2016 yılında Ece işletmesi karşı tarafa faturaladığı 1.400.000 TL'lik hakedişine istinaden 1.380.000 TL tahsil etmiştir. İşletmenin 2015 sonundaki 130.000 TL tutarındaki ticari alacağına 2016 yılında 20.000 TL daha ticari

alacak eklenecek ve 31.12.2016 tarihi itibarıyla Pel İşletmesinden olan Ticari Alacak toplam 150.000 TL'ye yükselecektir.

Ece İşletmesinin 2016 yılına ilişkin tamamlanma oranı aşağıdaki şekilde hesaplanacaktır.

$$2016 \text{ Yılı Tamamlanma Oranı} = \frac{720.000 + 1.371.000}{720.000 + 1.371.000 + 459.000} = \%82$$

Burada üstünde durulması gereken nokta, 2016 yılında hesaplanan %82'lik tamamlanma oranının o güne kadar yapılan tüm işi kapsadığıdır. Bir başka ifadeyle bu oran 2015 ve 2016 dönemlerinin tümünü kapsamaktadır. Bu nedenle sadece 2016 yılına ilişkin hasılatı tespit edebilmek için bulunan orandan 2015 yılına ait oran çıkarılmalıdır. Sadece 2016 yılına ait tamamlanma oranı (%82 - %30) %52'dir. Buradan da anlaşılacağı üzere 2016 yılında işin %52'si tamamlanmıştır.

Ayrıca görüldüğü üzere 2016 yılı sonunda yine tahminler gözden geçirilmiş ve toplam tahmini maliyet (720.000 + 1.371.000 + 459.000) 2.550.000 TL olarak güncellenmiştir.

Bu doğrultuda 2016 Yılı Hasılat Tutarı = 3.000.000 TL * %52 = 1.560.000 TL'dir.

2016 yılında kâr/zarar tablosuna aktarılması gereken hasılat tutarı 1.560.000 TL iken karşı tarafa faturalanan hakediş tutarı 1.400.000 TL'de kalmıştır. Bu sefer işletmenin tanıdığı hasılat tutarı, faturalanmış olan hakediş tutarını 160.000 TL (1.560.000 - 1.400.000) aşmıştır. Bu nedenle 2016 yılı sonu itibarıyla "Devam Eden İnşaa Sözleşmelerinden Alacaklar" hesabına 160.000 TL kaydedilmesi gerekmektedir. Ancak aynı iş ile ilgili geçmişten 100.000 TL'lik "Devam Eden İnşaa Sözleşmelerinden Borçlar" olduğu için dönem sonunda bu tutar mahsup edilerek bilançoda "Devam Eden İnşaa Sözleşmelerinden Alacaklar" 60.000 TL olarak gözükecektir.

Ece İşletmesinin 31.12.2016 tarihinde yapacağı hasılat ile satışların maliyetine ilişkin kayıtlar aşağıdaki gibi olacaktır.

HESAP İSİMLERİ		BORÇ	ALACAK
HAKEDİŞLER		1.400.000	
DEVAM EDEN İNŞA SÖZ. ALACAKLAR		160.000	
	HASILAT		1.560.000
DEVAM EDEN İNŞA SÖZ. BORÇLAR		100.000	
DEVAM EDEN İNŞA SÖZ. ALACAKLAR			100.000
SATILAN HİZMET MALİYETİ		1.371.000	
HİZMET ÜRETİM MALİYETİ			1.371.000

Yapılan kayıtlar sonucunda Ece işletmesinin 2016 yılı kâr veya zarar tablosu ile 31.12.2016 tarihli bilançosuna olan etkileri aşağıdaki gibidir:

ECE A.Ş. 2016 YILI K/Z TABLOSU	
İnşaat Hasılatı	1.560.000
Satılan Hizmet Maliyeti	(1.371.000)
Brüt Kâr	189.000

ECE A.Ş. 31.12.2016 TARİHLİ BİLANÇOSU	
<u>Varlıklar</u>	
TİCARİ ALACAKLAR	150.000 TL
DEVAM EDEN İNŞA SÖZLEŞMELERİNDEN ALACAKLAR	60.000 TL

2017 YILI

Sözleşme ile ilgili 2015, 2016 VE 2017 yıllarına ait tüm bilgiler aşağıdaki gibidir.

	2015	2016	2017
GERÇEKLEŞEN MALİYET	720.000 TL	1.371.000 TL	434.000 TL
KALAN TAHMİNİ TAMAMLANMA MALİYET	1.680.000 TL	459.000 TL	0
HAKEDİŞLER	1.000.000 TL	1.400.000 TL	600.000 TL
TAHSİLATLAR	870.000 TL	1.380.000 TL	750.000 TL

2017 yılına gelindiğinde, yapılan iş tamamlandığı için, ayrıca tamamlanma oranı hesaplanmasına gerek kalmayacaktır. Tamamlanma oranı doğrudan daha önceki yıllarda (2015 ve 2016) hesaplanan yüzdelerin %100'den çıkarılarak bulunacaktır. Bunun sonucunda 2017 yılı tamamlanma oranı (%100 - %30 - %52) %18 olacaktır.

Ece A.Ş.'nin 2017 yılı dönemi içinde yapacağı maliyetlere ve hakedişlere ilişkin kayıtlar aşağıda gösterilmiştir.

HESAP İSİMLERİ	BORÇ	ALACAK
HİZMET ÜRETİM MALİYETİ	434.000	
NAKİT VE NAKİT BENZERLERİ		434.000
TİCARİ ALACAKLAR	600.000	
HAKEDİŞLER		600.000
NAKİT VE NAKİT BENZERLERİ	750.000	
TİCARİ ALACAKLAR		750.000

2017 yılında yıllara yaygın taahhüt işi tamamlanmış ve toplam fiili maliyet üç yılın toplamı olan (720.000 + 1.371.000 + 434.000) 2.525.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Fark edileceği gibi daha önce yapılan tüm maliyet tahminlerden farklı bir fiili maliyet tutarı gerçekleşmiştir ki bu da işin doğası gereği normal bir durumdur. Bununla beraber 2017 yılı hakediş tutarı 600.000 olmasına rağmen, geçmişten alacak bulunması nedeniyle Pel Şirketinden 750.000 TL tahsil edilerek işin başında anlaşılan tutar olan 3.000.000 TL'nin tümü alınmıştır.

2017 yılında işin kalan %18'lik kısmı da tamamlandığı için kalan hasılatın tümü olan (3.000.000 * %18) 540.000 TL de 2017 yılında gelir olarak k/z tablosuna aktarılacaktır. Ece işletmesinin işin bittiği tarihte yapması gereken hasılat ile satışların maliyetine ilişkin kayıtlar aşağıdaki gibidir.

HESAP İSİMLERİ	BORÇ	ALACAK
HAKEDİŞLER	600.000	
HASILAT		540.000
DEVAM EDEN İNŞA SÖZ. ALACAKLAR		60.000
SATILAN HİZMET MALİYETİ	434.000	
HİZMET ÜRETİM MALİYETİ		434.000

2017 yılında taahhüt işi bittiği ve tüm hasılat tutarı olan 3.000.000 TL karşı tarafa faturalandığı için "Devam Eden İnşa Sözleşmelerinden Alacaklar" hesabı da kendiliğinden kapanacaktır. Bu durum "Devam Eden İnşa Sözleşmelerinden Borçlar" hesabı olması durumunda da geçerlidir.

Yapılan kayıtların Ece işletmesinin 2017 yılı kâr veya zarar tablosuna olan etkileri aşağıdaki gibidir (alacak ve borçların tümü kapandığı için bu taahhüt işi ile ilgili işletmenin 31.12.2017 tarihli bilançosunda herhangi bir kalem gözükmeyecektir):

ECE A.Ş. 2017 YILI K/Z TABLOSU

İnşaat Hasılatı	540.000
Satılan Hizmet Maliyeti	(434.000)
Brüt Kâr	106.000

Sonuçta bu taahhüt işinden Ece İşletmesi sözleşmede yazan bedel olan 3.000.000 TL tutarında gelir elde etmiş, katlandığı fiili maliyetler toplamı olan 2.525.000 TL tutarında gidere katlanmış ve toplamda 475.000 TL kâr elde etmiştir. Burada önemle üstünde durulması gereken nokta, toplam kâr olan 475.000 TL'nin tümünün işin bittiği yıl olan 2017 yılına tek seferde kâr veya zarar tablosuna aktarılması değil, bu kârın işin yapıldığı 2015, 2016 ve 2017 yıllarına tamamlanma oranı kullanılarak dağıtılması gerektiğidir. Bu taahhüt işinin ilgili dönemlerin kâr veya zarar tablolarına olan etkileri aşağıdaki tabloda özetlenmeye çalışılmıştır.

	2015	2016	2017	TOPLAM
HASILAT	900.000	1.560.000	540.000	3.000.000
SATIŞLARINMALİYETİ	(720.000)	(1.371.000)	(434.000)	(2.525.000)
KÂR	180.000	189.000	106.000	475.000

Yöntemin daha iyi anlaşılabilmesi için Borsa İstanbul'da işlem gören bir şirketin yıllara yaygın inşaat taahhüt işleri ile ilgili 2016 yılı faaliyet raporunda yaptığı dipnot açıklamaları aşağıda sunulmuştur.

DİPNOT 2.5

İnşaat Sözleşmeleri:

Üçüncü tarafların inşaat faaliyetlerini yönetme, denetleme ve koordine etme amaçlı sözleşmeler hizmet sözleşmeleri olarak değerlendirilir ve sözleşme kapsamındaki bu hizmetler üçüncü taraflara sunulduğunda hasılat olarak kaydedilir.

Bir inşaat sözleşmesinin gelirinin güvenilir olarak tahmin edilebileceği durumlarda, gelirler inşaat faaliyetinin bilanço tarihindeki tamamlanma oranına göre kayıt edilir. Tamamlanma oranı, bilanço tarihine kadar oluşan inşaat maliyetinin toplam tahmini proje sonu maliyetine oranlanmasına göre hesaplanır.

Devam eden inşaat sözleşmelerinden alacaklar, konsolide finansal tablolara yansıtılan hasılatın faturalanmamış tutarını; devam eden inşaat sözleşmeleri borçlar ise konsolide finansal tablolara yansıtılan hasılatı aşan fatura tutarını gösterir.

SONUÇ

Çalışmada vergisel ve uygulama yönüyle içerisinde birçok özellikli durum barındıran Yıllara Yaygın İnşaat işleri, 29.07.2017 tarih 30138 Mükerrer sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe giren Büyük ve Orta Boy İşletmeler için Finansal Raporlama Standardı ile açıklanmaya çalışılmıştır.

BOBİ FRS’de yıllara yaygın inşaat işleri ile ilgili en önemli nokta; sözleşmeye ilişkin hasılat ve giderlerin, raporlama dönemi sonu itibarıyla sözleşme kapsamındaki faaliyetin tamamlanma düzeyi dikkate alınarak kâr veya zarara yansıtılmasıdır. Bir başka ifadeyle mevcut vergi uygulamasında olduğu gibi inşaat sözleşmesi ile ilgili hasılat ve giderlerin kâr veya zarar tablosuna yansıtılabilmeleri için işin tamamlanması beklenmemekte, inşaat işi devam ederken hasılat ile giderler ilgili dönemlerin kâr veya zarar tablolarına aktarılmaktadır.

İnşa sözleşmeleri için ilgili dönemde tanınan hasılat tutarının hakedişi aşan tutarı “Devam Eden İnşa Sözleşmelerinden Alacaklar”, altında kalan tutarı ise “Devam Eden İnşa Sözleşmelerinden Borçlar” kalemine kaydedilmektedir. Ayrıca bu tutarlar her bir inşa sözleşmesi için finansal tablo dipnotlarında ayrıca gösterilmelidir.

Hasılat ve maliyetlere ilişkin tahminlerdeki bir değişikliğin etkisi kendiliğinden muhasebe tahminlerindeki bir değişiklik şeklinde ileriye yönelik olarak kayda alınmaktadır. Bununla beraber eğer inşaat sözleşmesinin sonucu güvenilir bir biçimde tahmin edilemiyorsa, sadece geri kazanılması beklenen gider tutarı kadar hasılat tanınmakta ve ilgili dönemde inşaat işine ilişkin herhangi bir kâr rakamı oluşmamaktadır.

Sonuç olarak BOBİ FRS’de yer alan raporlama şekli ile ihtiyaca, gerçeğe uygun ve karşılaştırılabilir bilgi sağlanmış olmaktadır. Bu raporlama şeklinin etkisi ile birlikte inşaat taahhüt işleri yapan işletmelerin kâr veya zarar tablolarında dönemler itibarıyla raporladıkları kâr (zarar) tutarlarında mevcut vergi uygulamalarına göre büyük değişiklikler olacaktır.

KAYNAKÇA

- Acar, Vedat (2013), "Türkiye Muhasebe Standartları-11 İnşaat Sözleşmeleri Standardının İncelenmesi ve Yeni Türk Ticaret Kanunu'na Geçiş Sürecinde Yıllara Yaygın İnşaat Taahhüt İşleri Uygulama Çalışması", Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 6, Sayı 1.
- Apostolov, Ivan (2015), "Revenue Recognition from Construction Contracts: Differences Between Bulgarian National Accounting Standards and International Accounting Standards", Procedia Economics and Finance, 32.
- Ataman, Başak, Hakan Cavlak (2017), "Büyük ve Orta Boy İşletmeler için Finansal Raporlama Standardı (BOBİ FRS) ile Tam Set Türkiye Muhasebe ve Türkiye Finansal Raporlama Standartlarının (TMS/IFRS) Karşılaştırılması", Finans Ekonomi ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, Sayı 3.
- Büyük ve Orta Boy İşletmeler için Finansal Raporlama Standardı.
- Büyük ve Orta Boy İşletmeler için Finansal Raporlama Standardı Hakkında Tebliğ.
- Demir, Erol (2015), "Yıllara Yaygın İnşaat, Taahhüt ve Onarım İşlemlerinde Vergilendirme ve Muhasebeleştirme Esasları Üzerine Bir Değerlendirme", Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Sayı 36 (Şubat).
- Gücenme Gençoğlu, Ümit (2017), "Temel Konularda BOBİ FRS ve TMS/IFRS Karşılaştırılması", Muhasebe ve Finansman Dergisi (Ekim), Sayı 76.
- Kıymetli Şen, İlker (2012), "TMS11 - İnşaat Sözleşmeleri Standardına Göre Tamamlanma Yüzdesi Yöntemi", Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 16, Sayı 2 (Aralık).
- Şengür, Evren Dilek (2013), "İnşaat Sözleşmelerinde Zararın Muhasebeleştirilmesi ve Raporlanması", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 18, Sayı 2.
- Türkiye Muhasebe Standardı 11 "İnşaat Sözleşmeleri".
- Yereli, Ayşe N., Nilgün Kayalı, Lale Demirlioğlu (2011), "İnşaat Sözleşmelerine İlişkin Türkiye Muhasebe Standardı (TMS 11) Çerçevesinde Yıllara Yaygın İnşaat Taahhüt İşlerinin Muhasebeleştirilmesi", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 13.
- Yılmaz, Fatih (2009), "TMS-11 İnşaat Sözleşmeleri Standardının İşletmeler Üzerindeki Etkisi: İMKB'de Hisse Senetleri İşlem Gören Bir İnşaat Şirketi", Yıl: 20, Sayı: 64 (Ekim).

SAYIŞTAY KARARLARI

•Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 13.12.2017

No : 43851

Konu: Kullanım hakkı Belediyeye süreli olarak devredilen ve süre dolmadan sahibinin taahhüdünden vazgeçmesi üzerine iade edilen gayrimenkul için yapılan tadilat ve onarım bedeli

1283-1625 sayılı Ek İlâmin 1'inci maddesinde, ... tarafından kullanım hakkı ... Belediyesine süreli olarak devredilen ve süre dolmadan sahibinin taahhüdünden vazgeçmesi üzerine iade edilen gayrimenkul için yapılan tadilat ve onarım bedelinden oluşan-TL'ye ilişkin olarak 28.10.2012 tarih ve 1283 sayılı İlâmin sonuç kısmında yer alan "...mâadasının ...beraatına..." hükmü kapsamında verilen beraat hükmünün kaldırılmasına ve kamu zararı-TL'nin 02.03.2009 tarih ve 12 no'lu meclis kararını imzalayan Belediye Başkanı (Meclis Başkanı) ve Meclis Üyelerinden tazminine hükmolunmuştur.

İlamda sorumlu tutulan 02.03.2009 tarih ve 12 sayılı Belediye Meclis Kararını alan Belediye Meclis Üyelerinden ..., ... ile ortak dilekçelerinde; Meclis gündeminin kendilerine tebliğ edilmediğini, gündemin tebliğine dair "Teslim Tutanağı"nda yer alan imzaların kendilerine ait olmadığını, tebliğ edildiği kabul edilse dahi her olay yerine gidip inceleme görev ve yetkileri bulunmadığını, Belediye personeline kendilerine verilen bilgiye itibar edildiğini belirterek Belediye Meclis Üyelerinin sorumluluğunun bulunmadığını,

Meclis Başkanı olarak sorumlu tutulan dilekçesinde söz konusu taşınmazda internet hizmeti verilebilmesi için gerekli teknolojik donanım (bilgisayar vs.) Türk Telekom tarafından bedelsiz olarak karşılandığını, Belediye tarafından da internet kafe ortamına uygun olarak dekorasyon yapıldığını, belediyenin yaptığı masraflardan taşınmaz malikinin herhangi bir kazancının olmadığını, yapacağı işe uygun olarak yeni bir tadilat ve dekorasyon yapılmasının gerekeceğini, ilamda belirtilen sabit harcama masraflarının idarece her zaman taşınmaz malikinden tahsil edilebileceğini,

Meclis Üyesi adına Avukat dilekçesinde, belediye meclisinin kendine verilen görevi yasal çerçevede yerine getirmiş olup tahsis aldıktan sonra belediye idaresinin yapacağı harcamalara " harcamaya yapın veya yapmayın " gibi bir müdahalesinin söz konusu olamayacağını, ancak meclise bilgi verilirse bu konuların mecliste tartışılıp karara bağlanacağını, kaldı ki Meclisin bilgisi dışında

yapılan bu tadilatlar nedeniyle gayrimenkul sahiplerinin sebepsiz zenginleştiğini, bu sebeple belediyenin gayrimenkul sahiplerine sebepsiz zenginleşme hükümlerine dayanarak ve dava açarak yaptığı masrafları geri isteme hakkı olduğunu,

Diğer Meclis üyeleri ise ortak mahiyetteki savunmalarında, Meclis üyeleri olarak belediyenin hiçbir tasarrufunda söz sahibi olmadıklarını, yasama görevi yanında yürütme görevlerinin bulunmadığını, yürütmenin başının belediye başkanı olduğunu, söz konusu taşınmazda internet hizmeti verilebilmesi için gerekli teknolojik donanımın (bilgisayar vs.) Türk Telekom tarafından bedelsiz olarak karşılandığını, belediye tarafından da internet kafe ortamına uygun olarak dekorasyon yapıldığını, Belediyenin buraları bir yıla yakın kullandığını, insanların yapılan harcamalar neticesinde verilen hizmetten faydalandıklarını,

Meclis Üyesi ilave olarak ilamda verilen kararda ısrar edilmesi halinde, tüm meclis üyelerinin bir araya gelmesi mümkün olmadığından kişi hissesine düşen miktarın borç olarak çıkarılması gerektiğini belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmişlerdir.

İlamın 1 ve 2'nci maddeleri hakkında Başsavcılık mütalaasında;

“... ”

Mülkiyeti başkasına ait işyerlerinin, kullanım haklarını bedelsiz olarak belirli süre ile belediyeye hibe ve devir edildiği halde, taraflar arasındaki hibe sözleşmesinde belirlenen süre dolmadan, meclis kararıyla hibe sürelerinin bitirilmesine ve iadesine karar verildiğinden, ayrıca tahsis süresinin emsal kira bedelinin birkaç katı tutarında işyerine duvar örülmesi, sıvanması, boyanması, kapı, pencere takılması, elektrik tesisat işleri, boya işleri gibi gayrimenkule değer katan ve boşaltılırken geri alınması mümkün olmayan imalatlar için harcama yapılmasından, kamu zararına sebebiyet verildiği değerlendirilmiştir.

Buna göre, adı geçen temyiz talebinin reddedilerek, Daire kararının korunmasının uygun olacağı düşünülmektedir” denilmiştir.

Duruşma talebinde bulunan ..., ile Sayıştay Savcısının sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ.

Rapor dosyası ve eki belgelerin incelenmesinde;

... sakinlerinden ...'in 20.10.2008 tarihli dilekçe ile 120 m2 büyüklüğündeki dükkânının kullanım hakkını 20.10.2011 tarihine kadar şartsız ve bedelsiz olarak Belediyeye devretmek istediğini bildirmesi üzerine, Belediye Meclisinin 21.10.2008 tarihli ve 74 sayılı kararı ile bu talebi kabul ettiği ve adı geçen kişi ile Belediye arasında bu dükkânın belediyece kullanımına ilişkin protokol düzenlendiği,

Bu protokol uyarınca söz konusu işyeri için Belediyece-TL bakım onarım harcaması yapıldığı, yapılan harcamaların; duvar örülmesi, sıvanması, boyanması, kapı, pencere takılması, elektrik tesisat işleri, boya işleri gibi gayrimenkule değer katan ve boşaltılırken geri alınması mümkün olmayan imalat ve malzemeler olduğu,

Ancak söz konusu yer için Belediyece bu harcamalar yapıldıktan sonra ... tarafından 24.01.2009 tarihli yeni bir dilekçe ile oğlunun askerden geldiği, işsiz olduğu, ona iş kuracağı gerekçeleri ileri sürülerek hibeden vazgeçtiğinin bildirilmesi üzerine, Belediye Meclisince ilgilinin başvurusu kabul edilerek, 02.03.2009 tarihli ve 12 sayılı karar ile ilgili taşınmazın protokolde öngörülen bedelsiz devir süresinden önce 20.10.2009 tarihinde sahibine iadesine karar verildiği,

Öte yandan Belediyesi 2008 yılı hesabının yerinde incelenmesi sonucunda düzenlenen sorguda, 10.06.2009 tarihinde söz konusu yerde yapılan fiili ve fiziki incelemede, işyerinin hali hazırda Belediye tarafından boşaltılmış olduğu, işyeri sahibi tarafından kiraya verilmek üzere kiralık ilan asılmış olduğunun görüldüğü, Belediye tarafından yaptırılan tadilatın üç yıllık kullanım için yapılmış olmasına karşın, ilgili bölgede söz konusu işyerinin üç yıllık kira bedelinin yapılan harcamanın yarısı kadar olabileceğinin anlaşıldığı, bu suretle ilk anlaşma esasları dahi Belediyenin aleyhine iken, işyerinin üç yıllık kullanımı yerine altı-yedi ay civarında kullanılarak sahibine iade edilmesi sonucu kamu zararına sebep olduğu belirtilerek, bu husus anılan hesaba ait yargı raporuna konu edilmiş ve bu hesabın yargılanması sonucunda düzenlenen 26.11.2010 tarih ve 447 sayılı ilamda da konu hakkında tazmin karar verilmiştir.

Sorumlular tarafından bu ilam hükmüne karşı temyiz başvurusunda bulunulması üzerine, Sayıştay Temyiz Kurulu 09.12.2014 tarih ve 39767 tutanak no.lu karar ile söz konusu tazmin hükmünü sorumluluk ve hesap yılı yönüyle bozarak dosyayı Daireye göndermiştir.

Dairesince dosya ile ilgili olarak yapılan görüşme sonucunda düzenlenen 18.11.2015 tarih ve 1882 sayılı Ek İlamda, Temyiz Kurulunun anılan kararına uyulmuş ve olayda bedelsiz devir süresini kısaltarak kamunun zarara uğramasına sebebiyet veren 02.03.2009 tarih ve 12 sayılı Meclis kararını imzalayan Belediye Meclis Üyelerinin sorumlu tutulması gerektiği sonucuna varılmış, 2008 yılı kapsamında konu hakkında ilişilecek husus bulunmadığına, ancak olaya konu dükkanların bedelsiz devir süresinin kısaltılarak kamunun zarara uğratılmasına sebebiyet veren 02.03.2009 tarihli ve 12 sayılı meclis kararı ile 05.03.2009 tarihli ve 16 sayılı meclis kararına imza atan Belediye Meclis üyelerinin konuya ilişkin savunmalarının alınarak sonucun ek raporla intikalinin temini için 2009 yılı hesabını inceleyen Denetçisine muhtıra verilmesine karar verilmiştir.

2009 yılına ilişkin düzenlenen Ek Rapor üzerine, 1283-1625 sayılı Ek İlamın 1'inci maddesiyle de, ... tarafından kullanım hakkı ... Belediyesine süreli olarak devredilen ve süre dolmadan sahibinin taahhüdünden vazgeçmesi üzerine iade edilen gayrimenkul için yapılan tadilat ve onarım bedelinden oluşan 21.392,02-TL'ye ilişkin olarak, 28.10.2012 tarih ve 1283 sayılı İlamın sonuç kısmında yer alan "...mâadasının ...beraatına..." hükmü kapsamında verilen beraat hükmünün kaldırılmasına ve kamu zararıTL'nin 02.03.2009 tarih ve 12 no'lu meclis kararını imzalayan Belediye Başkanı (Meclis Başkanı) ve Meclis Üyelerinden tazminine hükmolunmuştur.

Bu defa, Belediye Meclis Üyelerinden ..., ..., ile ... adlarına vekilleri tarafından verilen temyiz dilekçesinde, 02.03.2009 tarihli ve 12 sayılı Meclis gündeminin kendilerine tebliğ edilmediği, gündemin tebliğine dair "Teslim Tutanağı"nda yer alan imzaların kendilerine ait olmadığı belirtilerek, buna ilişkin belge fotokopisi gönderilmiş ise de; bu belgeye dayanılarak imzanın kendilerine ait olmadığı hususunu tespit etmek mümkün değildir. Kaldı ki tazmin hükmüne gerekçe teşkil eden belge, Meclisçe alınan karar olup adı geçen Meclis Üyelerinin kararda bulunmadıklarına ilişkin bir itirazları da yoktur. Dolayısıyla ilgililerin sorumluluğa ilişkin itirazlarının geçerli bir dayanağı bulunmamaktadır.

Konunun esasına ilişkin incelemede; gerek ...'in, dükkânının kullanım hakkını belirli bir süreye kadar belediyeye devredilmesini teklif eden 20.10.2008 tarihli dilekçesinde ve Belediye ile ... arasında imzalanan 21.10.2008 tarihli protokolde devredilen taşınmazın 20.10.2011 tarihinden önce mülk sahibine geri iade edilebileceğine ilişkin herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı görülmektedir.

Yine Belediye Başkanı ile diğer Meclis üyelerin savunmalarında, söz konusu taşınmazda internet hizmeti verilebilmesi için gerekli teknolojik donanımın (bilgisayar vs.) Türk Telekom tarafından bedelsiz olarak karşılandığı, ... Belediyesi tarafından da internet kafe ortamına uygun olarak dekorasyon yapıldığı, belediyenin yaptığı masraflardan taşınmaz malikinin herhangi bir kazancının olmadığı, malikin yapacağı işe uygun olarak yeni bir tadilat ve dekorasyon yapılmasının gerekeceği belirtilmiş ise de;

... Belediyesi 2008 yılı yargı raporunda denetçi tarafından 10.06.2009 tarihinde işyerinde yapılan fiili denetimde, Belediye tarafından yapılan harcamaların duvar örülmesi, sıvanması, boyanması, kapı, pencere takılması, elektrik tesisat işleri, boya işleri gibi gayrimenkule değer katan ve boşaltılırken geri alınması mümkün olmayan imalatlarla ilişkin olduğunun görüldüğü belirtilmekte olup, gayrimenkule değer katan kalıcı nitelikteki bu tadilatların işyeri sahibine kazanç sağladığı açıktır. Bir başka ifadeyle Belediye bu işyerinin belirtilen kullanım sürelerinde olabilecek kira bedellerinden daha yüksek bedeller harcayarak tadilatını yaptırmış ancak söz konusu yerler hibe süresinden daha kısa süreli kullanılıp tadilatı yapılmış olarak sahiplerine iade edilmiş, böylece belediye zarara uğratılıp işyeri sahiplerine menfaat sağlanmıştır. Oluşan kamu zararından da, 02.03.2009 tarihli ve 12 sayılı meclis kararına imza atan Belediye Meclis üyeleri sorumludur.

Meclis Üyesi kişi hissesine düşen miktarın borç olarak çıkarılması gerektiğini iddia etmekte ise de;

Sayıştay Kanunu hükümleri ve genel hükümlere göre, kamu görevlilerinin aynı zarara birlikte sebep olması halinde müteselsil sorumluluk söz konusudur. 1932 tarih ve 745 Sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararında, tahakkuk memuru ve saymanın (1050 sayılı Kanuna göre) her ikisinin de mesuliyeti kanundan doğduğundan, hatalarından dolayı müştereken tazminine hükmedilen meblağın alakadarlardan her birisinden aranmasında (genel hükümlere göre) hazinenin hakkı bulunduğu belirtilerek tahakkuk memuru ve saymanın birlikte ve zincirleme sorumlu olacakları belirtilmiştir. Aynı durum emsalen 5018 sayılı Kanun'a göre belirlenen sorumlular için de geçerlidir.

Açıklanan nedenlerle, sorumluların iddialarının reddi ile 1283-1625 sayılı Ek İlâmın 1'inci maddesi ile-TL'nin tazminine dair hükmün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 13.12.2017

No : 43861

Konu: İş artışına konu olan iş kalemlerinin birim fiyatının yanlış belirlenmesi

930 sayılı ilamın 1(A) maddesinin, Temyiz Kurulu'nun 24.03.2015 tarih ve 40165 nolu kararı ile sorumlulukların ve kamu zararı tutarının yeniden tespit edilmesi gerektiği gerekçesiyle bozulması üzerine 930-1619 sayılı Ek ilamın 1'inci maddesiyle;

...Merkezi Başkanlığı ile ... İnş. Emlak Mim. Müh. İnş. Ltd. Şti arasında imzalanan "Hizmet Binalarının Tadilat ve Onarımı" işinde, iş artışına konu olan iş kalemlerinin birim fiyatının yanlış belirlenmesi sonucu ... TL. kamu zararına neden olduğu gerekçesiyle tazmin hükmolunmuştur.

İlamda Gerçekleştirme Görevlisi olarak sorumlu tutulan ... ile İş Artışı Mutakabat Tutanağı Üyeleri olarak sorumlu tutulan ..., ..., ... ile ortak nitelikteki dilekçelerinde esasa ilişkin olarak;

...Merkezi Başkanlığı'nca "Hizmet Binalarının Tadilat ve Onarımı" işinin 29.06.2009 yılında ihalesi gerçekleştirilerek, yüklenici ... İnşaat Emlak Mim. Müh. İnş. Ltd. Şti. ile 10.09.2009 tarihinde "Anahtar Teslimi Götürü Bedel" esasına göre sözleşmeye bağlandığını,

İşlerin yapılması esnasında öngörülemeyen birtakım imalatlarla ilgili proje değişikliği yapıldığını, iş artışı/eksilişi yapılarak işin sağlıklı bir şekilde fen ve sanat kurallarına uygun olarak yaptırımının sağlandığını ve geçici kabul ve kesin kabulleri yapılarak teslim alındığını,

1- Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin; "21.maddesi (b) bendinde,

"...b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması, şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.

(2) Birim fiyat sözleşme ile yürütülen yapım işlerinde, bu oranı sözleşme bazında % 40'a kadar artırmaya yetkilidir" Denilmek suretiyle fiyat belirlemesinin götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde ve birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen işlerde bu iki farklı sözleşme türüne ait yapılacak farklı oranlardaki artışı öngördüğünü,

Bu yönüyle götürü bedel sözleşme olan sözleşme kapsamında yukarıdaki hükümlerin uygulanması gerekliliği doğduğunu,

Sayıştay ilamında "ihale her ne kadar anahtar götürü bedel olsa da idarenin aşırı düşük fiyat sorgulamasında yüklenicinin birim fiyat teklifinin sunulduğu görülmüştür. Bu sebeple iş artışına konu olan iş kalemlerinde öncelikle varsa yüklenicinin sunduğu birim fiyatın kullanılması, eğer iş kalemi birim fiyat teklif cetvelinde yoksa bu durumda yeni birim fiyatın belirlenmesi için sözleşmenin 29'uncu maddesinin esas alınması gerekmektedir" denilmiş ise de;

Bu sunulan birim fiyat teklifinin iş artışlarında kullanılacak bedeller olması gerektiğine dair mevzuatta düzenleme olmadığı gibi, bu tekliflerin sadece götürü bedel ihale aşamasında idareye verilen ve gizli olması gereken rakamlar olduğundan ötürü kullanılması veyahut bu rakamlar üzerinden iş artış bedellerinin belirlenmesinin gizlilik ilkesine aykırı olduğunu,

Firmanın verdiği aşırı düşük sorgulamasının amacının işin yapılabilirliğinin kontrolü olduğunu, hakedişlerde de ödeme yapılırken, firmanın sorgu evrakları üzerinden rayiç veya metraj belirlenmeyeceğini,

Anahtar Teslimi Götürü Bedel Sözleşmelerde, rayiçler ve metrajların idare tarafından belirlenerek yaklaşık maliyet oluşturulduğunu, verilen teklifler üzerinden sınır değer altında kalan firmalardan sorgu istendiğini, ancak verilen sorgu evraklarının ihale evrakı olmamakla birlikte sadece ihale aşamasında dikkate alındığını,

Aşırı düşük sorgulaması sırasında yüklenicinin sunduğu analizlerle ilgili olarak; İşe ait sözleşmesi eki Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesinde, yeni birim fiyatlara esas olacak analizlerin oluşturulmasında uyulması gerekli usul ve esaslar belirtilmiş olup, bunlar arasında, aşırı düşük teklif sorgulaması sırasında açıklama istenilen hususlarla ilgili olarak, isteklilerin sunduğu analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizlerin, yeni birim fiyatlara esas olacak analiz olarak alınması gerektiğine ilişkin bir husus yer almadığını,

Zaten istekli tarafından sunulan birim fiyat listesinde teklif edilen tutarın toplam bedel üzerinden yapılan tenzilatlı tutardan fazla olduğu iş kalemlerinin de bulunduğunu, bu halde, firmaya fazla tenzilat uygulaması söz konusu olacağını,

Diğer taraftan, Anahtar Teslimi Götürü Bedel Teklif Mektubu ekinde sunulan, listede bulunmayan imalatlarla ilgili olarak firmanın Yaklaşık Maliyet ile Teklif edilen toplam bedel üzerinden kıyasla ortaya çıkan tenzilat oranının ilamda da kabul edildiğini, bu sebeple bu durum ile iddia edilen durum arasında çelişki bulunduğunu,

Diğer yandan Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı Yüksek Fen Kurulunun 2013/38 genelgesinin (EK-1) 1.2 maddesinde “Yeni birim fiyat tespitinde yüklenici karı ve genel giderlerinde bir girdi olarak yer alması gerekmekte olup, bu girdi kalemine ilişkin oran; sözleşmesinde özel bir düzenleme yok ise, maksimum %25 oranını aşmamak şartıyla sözleşmesi ve ekleri hükümlerine uygun olacak bir mertebede taraflarca müştereken tespit edilecektir ” denildiğini,

Anılan maddede de aşırı düşük sorgusu yapılırken firma tarafından sunulan rayiçler sözleşmeyi bağlamamakla birlikte, sözleşme kapsamı işin toplam bedeli üzerinden yapılmakta olup, yeni fiyat tespiti ile iş eksilişlerindeki oranların toplam bedel üzerinden yapıldığını,

Bir diğer önemli husus ise, daha önceki savunmalarda da sunulan söz konusu işe ait Sayıştay sorgusuna konu olan Başkanlık Hizmet Binalarının Tadilat ve Onarımı işi ile ilgili olarak, T.C. ... Bakanlığı Müfettişlerince yapılan soruşturma neticesinde;

“16.07.2010 tarihli Ek Bilirkişi Raporu tarafından hazırlanan raporlarda özetle; mahallinde yapılan incelemelerde hak ediş ödemelerinde yapılan kırımlı hesaplar dikkate alınarak yapılmasına ihtiyaç duyulan ve ihtiyaç duyulmayan kalemlerin mahsubu neticesi inşaat ve elektrik işleri için müteahhide eksik ödemede bulunulduğu, tesisat işleri için ise eksik veya fazla ödemede bulunulmadığı tespit edilmiştir.” ifadesi yer aldığını, söz konusu bilirkişi raporunun incelenmesi ile işe ait uygulamalarda, herhangi bir hatanın olmadığı ve fazla ödeme gibi bir olayın gerçekleşmemiş olduğunun görüldüğünü,

Öte yandan konu ile ilgili olarak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının 09/01/2014 Tarih ve 2014/04 Karar Nolu Yüksek Fen Kurulu Kararının (EK2) incelenmesi ile yapılan ödemelerde herhangi bir yanlışlık bulunmadığının görülebileceğini, Söz konusu kararda;

- Yaklaşık maliyet hesap cetvelinin, ihale öncesinde idare tarafından hazırlanan ve isteklilerin hukuken bilgi sahibi olması mümkün olmayan gizli bir belge olmasının yanı sıra, istekliler tekliflerini, yaklaşık maliyete göre değil, 4735 sayılı Kanun'un Sözleşme türleri başlıklı 6'ncı maddesinde belirttiği üzere götürü bedel işlerde, uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak işin tamamı için teklif ettikleri toplam bedel üzerinden; teklif fiyatlı işlerde ise, ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine dayalı olarak idarece hazırlanmış cetvelde yer alan, her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden, vermekte, ihale üzerinde kalan istekli ile de bu teklifine dayalı olarak sözleşme imzalandığı,

Kurul kararında, "4735 sayılı Kanunun İlkeler başlıklı 4'üncü maddesindeki hüküm dikkate alındığında, 4734 ve 4735 sayılı Kanun'lar ve ikincil mevzuatı ile sözleşme ve ekleri hükümlerinde belirtilmemiş bir hususun varmış gibi bir kabulden hareketle yorum ve uygulama yapılmasının belirtilen yasa hükmüne uygun düşmeyeceği hususu açıktır" ifadesine yer verildiğini,

Artan ve eksilen imalatlarla ilgili olarak;

Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun sözleşme türlerini belirleyen 6/a maddesinin anahtar teslimi götürü bedel sözleşmenin çerçevesini çizdiğini, Söz konusu hükme göre, yapım işlerinde uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslimi götürü bedel sözleşme yapıldığını,

Uygulama projelerinin, hesaplar, sözleşme ve eklerinde belirtilen şartlara, idare tarafından verilen ön/kesin projelere, talimatlara, esaslara, fen ve sanat kurallarına ve iş programına uygun olarak, uygulamada gerekli görülecek tüm ölçüler ve ayrıntıları kapsayacak şekilde hazırlanması gerektiğini,

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerin tanımında da vurgulandığı üzere, uygulama projeleri ve mahal listelerinin vazgeçilmez unsurlar olduğunu ve uygulama projeleri ile mahal listelerinin birbiriyle uyumlu olması gerektiğini,

Anahtar teslimi götürü bedel ihalelerde ikinci önemli hususun, isteklinin teklifinin işin toplam bedeli üzerinden verilmesi olduğunu, Birim fiyat ihalelerde olduğu gibi idarelerce hazırlanmış kesifte ver alan iş kalemleri üzerinden istekli tarafından her iş kalemi için yapılan bir indirim şeklinde sözleşme yapılamayacağını, bir ihale indirimi olmadığı için anahtar teslimi işlerde her bir birim fiyat için farazi

bir indirim oranı hesaplamasının yasal dayanağı bulunmadığını, Anahtar teslimi götürü bedel yapım işlerinde, yeni bir imalata ihtiyaç duyulması durumunda iş kapsamında bulunmayan imalatlar için, ilgili hükümler çerçevesinde yeni birim fiyatlar oluşturularak ilave işlerin bedelinin ödeneceğini,

İlamda belirtilen, imalatına ihtiyaç duyulmayan işlerle ilgili kesinti yapılması hükümleri, Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile ikincil mevzuattaki hükümlerin birim fiyat sözleşmelerle ilgili olduğunu, Anahtar teslim götürü bedel usulü ile yapılan ihale sonucunda, işe ait hakediş ödemelerinin de bu usul çerçevesinde yapıldığını,

İlgili maddeye istinaden, yüklenicinin aşırı düşük sorguda kullandığı fiyatların hak ediş ödemelerinde kullanılmasının Yapım İşleri Genel Şartnamesinin Madde 39-2 maddesi ile örtüşmediğini,

Sonuç olarak; Anahtar teslimi götürü bedel işlerde firma tarafından aşırı düşük sorgusunda verilen rayiçlerin, metrajların ve toplam tutarın işin yapılabilirliğinin değerlendirilmesi açısından istenildiğini, Proje, mahal listesi ve teknik şartnamelerin esas alındığı anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerin, imalatların amacına uygun yapılması açısından öncelikli olduğunu,

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 39. maddesinin 1. alt maddesinde;

a) Sözleşme eki birim fiyat teklif cetvelinde yazılı veya sonradan düzenlenen yeni birim fiyatlar ile metrajlardan hesaplanan iş kalemi miktarlarının çarpımı üzerinden hesaplanan tutardan sözleşmedeki kayıtlara ve ilgili kanunlara göre yapılacak kesintilerde çıktıktan sonra sözleşmenin ödemeye ilişkin hükümleri çerçevesinde kendisine ödenir.

b) Sözleşme eki birim fiyat teklif cetvelinde herhangi bir iş kaleminin öngörülmüş ve birim fiyatının gösterilmiş olması yükleniciye mutlaka o nevi iş yapma hakkını vermez... hükmü bulunduğunu,

Sorumluluk ile ilgili olarak ... ile esasa ilişkin yukarıdaki iddialara ilave olarak;

Sayıştay Kararı'nda hukuka aykırılık teşkil eden bir diğer hususun ise, İş Artışı Mutabakat Tutanağı Üyeleri ile icrai makamda bulunan harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisiyle aynı oranda kusur belirlendiğini ve aynı miktarda tazminattan sorumlu tutulmuş olduğunu, bu konuda sorumluluğun ortaya çıkması adına bilirkişi atanmasını ve yetki ile paralel bir sorumluluk oranı belirlenmesini,

Ayrıca, yapılan yargılama ve incelemelerin tamamı ilama sonradan dahil edilen İş Artışı Mutabakat Tutanağı Üyelerinin yokluğunda gerçekleşmiş olup, Anayasamız, AİHM ve uluslararası hukuk tarafından güvence altına alınan; aktif savunma hakları, adil yargılanma hakkı ve hukuki dinlenilme hakkı açısından hukuka aykırı olduğunu,

... ile esasla ilgili itirazlarının yanı sıra; her ne kadar artan ve eksilen imalatlar ve proje değişikliği ile ilgili 07.12.2009 ve 755 sayılı Mutabakat tutanağı taraflarınca imzalanmışsa da proje değişikliğinin esasında yapı denetim komisyon üyeleri ..., ... ve ... tarafından düzenlenen 22.10.2009 tarihli tutanakla gerekçelendirildiğini, dolayısıyla artan ve eksilen imalatlar ve proje değişikliğine Yapı Denetim Komisyonunun karar verdiğini, ayrı teklif almanın ancak İta Amiri veya idari mali işler müdürünün talimatıyla mümkün olduğunu, teklif alabilmeleri için taraflarına talimat veya görevlendirme yazısı verilmediğini,

..... ise ilave olarak; kamu zararı ile ilgili gerçekleştirme görevlisi olarak, yapılan tahakkuk müzekkeresinde söz konusu ihale dosyası ekinde ödemeye esas olmak üzere teknik işlere ait 10.03.2010 tarihli yazı ve ekindeki (EK-1 Yapım İşleri Geçici Kabul Tutanağı, EK-2 İnşaat Onarım Daire Başkanlığının 02.03.2010 tarih ve 1569 sayılı yazısı ve eki rapor, EK-3 Yapı Denetim Komisyonunun gerekçeli raporu, EK-4 Mutabakat Tutanağı Harcama Yetkilisi onayı ile, EK-5 İmalat ve montajların yeni revize projelere uygun olması ile ilgili komisyon tutanağı ve EK-5 a, EK-5b, EK-6) gönderilen komisyon karar ve tutanakları doğrultusunda tahakkukları yapılarak ödeme yapıldığını, söz konusu işle ilgili gerçekleştirme görevlisi olarak mağduriyetinin giderilmesini talep etmiştir.

Başsavcılık mütalaasında;

“ ...

1619 sayılı Ek ilamın 1. maddesi için İtiraz edilen hususlar ve ileri sürülen gerekçeler, Daire Kararının bozulmasını ya da kaldırılmasını gerektirecek mahiyette bulunmadığından, temyiz talebinin reddedilerek, yasa ve yönetime uygun düzenlenen Daire Kararının tasdikine karar verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir”

denilmiştir.

Duruşma talebinde bulunan ..., ..., ile Sayıştay Savcısının sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ.

Sorumluluk iddiaları ile ilgili olarak;

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 33'üncü maddesinin birinci fıkrasında,

"Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır" hükmüne yer verilmiştir.

Anılan Kanun'un 33 üncü maddesinin ikinci fıkrasında, gerçekleştirme görevlilerinin, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal ve hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürüteceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla, onay belgesi ve ekleri ile şartname ve sözleşme tasarılarını hazırlayanlar, mali karar ve işlemleri belgelendirenler, mal ve hizmeti teslim alanlar, ihale komisyonu ile muayene ve kabul komisyonlarında görev yapanlar da gerçekleştirme görevlisi olacaklardır.

Maddenin dördüncü fıkrasında ise gerçekleştirme görevlilerinin bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

Yine 14.06.2007 tarihli, 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurulu kararında da:

"c) Kurul, Komisyon veya Benzeri Bir Organca Düzenlenen Gerçekleştirme Belgelerinde Sorumluluk

5018 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesi uyarınca mali işlemin gerçekleştirilmesinde görevli olanların sorumluluğu, bu işlemleri yetkili ve görevli olarak yapmalarına ve yapılan giderin bu kişilerce düzenlenen belgeye dayanılarak yapılması hususlarına göre belirlenmektedir.

Bu nedenle mevzuatına göre oluşturulan kurul, komisyon veya benzeri bir organ tarafından düzenlenen keşif, rapor, tutanak, karar veya ödemeye esas benzeri belgelerden doğacak sorumluluğa, işlemi gerçekleştiren ve bu belgeyi

düzenleyip imzalayan kurul üyelerinin de dahil edilmeleri ve bu işlem nedeniyle harcama yetkilisiyle birlikte sorumlu tutulmaları gerektiğine çoğunlukla," denilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere ödeme emrini imzalayan gerçekleştirme görevlisi ve harcama yetkilisiyle birlikte yapılan hatalı işlemi gerçekleştiren diğer gerçekleştirme görevlileri yani teknik personelin de sorumluluğa dahil edilmesi gerekmektedir. Bu nedenle " Hizmet Binalarının Tadilat ve Onarımı" işinde artan ve eksilen imalatların fiyat tespitine ilişkin mutakabat tutanağında imzası bulunanların, gerçekleştirme görevlisi ve harcama yetkilisiyle birlikte Sayıştay Kanunu hükümleri ve genel hükümlere göre müşterek ve müteselsilen sorumlulukları söz konusu olup, temyize konu 930-1619 sayılı Ek ilamın 1'inci maddesiyle sorumluluğun bu yönde tesis edilmesinde mevzuata aykırılık bulunmamaktadır.

Esasa İlişkin Olarak;

İhalenin ilan edildiği tarihte yürürlükte olan, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 34'üncü maddesinde, isteklilerden istenilecek belgeler açıklandıktan sonra,

3. fıkrasında; 4734 sayılı Kanun'un 10 uncu maddesinde yer alan diğer belgelerden hangilerinin isteneceği ve yeterlik değerlendirmesinde kullanılacağı, ihale konusu işin niteliğine uygun biçimde ve bu Yönetmelikte belirlenen esaslar çerçevesinde ilgili idarece belirleneceği,

4. fıkrasında da; (Ek: 08/06/2004 – 25486 R.G. / 13 md.) Ayrıca, aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesinde ve sözleşmenin uygulanması aşamasında kullanılmak üzere, idarelerce isteklilerden tekliflerinin ekinde; anahtar teslimi götürü bedel işlerde, teklif bedelini oluşturan iş kalemleri ve/veya iş gruplarına ait miktarlar ve bunlara ait birim fiyatlar ile bu fiyatlara ilişkin idarenin tanımladığı yapım şartlarına uygun analizler ve teklif bedelini gösteren hesap cetveli; teklif birim fiyatlı işlerde ise, teklif edilen fiyatlara ilişkin idarenin tanımladığı yapım şartlarına uygun analizlerin istenebileceği, hükme bağlanmıştır.

Bu hüküm gereği olarak ilgili idare, anılan işe ait "İdari Şartnamenin" 58'inci maddesinde ise;

"İstekliler, teklifleri ekinde teklif bedelini oluşturan iş kalemleri ve/veya iş gruplarına ait miktarlar ve bunlara ait birim fiyatlar ile bu fiyatlara ilişkin

idarenin tanımladığı yapım şartlarına göre ihale dokümanı kapsamında verilen analiz formatına uygun analizler ve teklif bedelini gösteren hesap cetvelini vermek zorundadır. Bu belgeleri vermeyen isteklinin teklifleri değerlendirme dışı bırakılacaktır” şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Nitekim bu düzenlemelerin gereği olarak, anılan işte ihale komisyonu; birinci oturumda 9 nolu teklif sahibi Tic. İnş. Ltd. Şti. firmasının, ihaleye katılabilme şartı olarak İdari Şartnamenin Diğer hususlar bölümünde istenilmekte olan belgelerden “teklif bedelini gösteren hesap cetvelini” vermediğini tespit etmiş, ikinci oturumda da “teklif bedelini gösteren hesap cetvelinin” teklif zarfı içeriğinde sunulmadığı gerekçesiyle, anılan isteklinin teklifini “30.7.2009 tarihli ihale kararında” değerlendirme dışı bırakmıştır. Bu duruma göre, sorumluların iddialarının aksine, ilamdaki kamu zararı hesaplanmasına esas alınan fiyatlar, yüklenicinin aşırı düşük teklif değerlendirmesi kapsamında sunduğu fiyatlar olmayıp, istekli/yüklenicinin teklifi ekinde sunduğu fiyatlardır. Aksi durumun kabulü halinde, yani bu fiyatların yüklenici tarafından aşırı düşük teklif değerlendirmesi aşamasında sunulduğunun kabulü durumunda, yukarıda bahsedilen benzer durumdaki 9 numaralı teklif sahibi istekli gibi yüklenicinin de, Yönetmelik ve İdari Şartname gereği isteklilerden teklifleri ekinde sunmaları istenen belgelerden bir diğeri olan, teklif bedelini oluşturan iş kalemleri ve/veya iş gruplarına ait miktarlar ve bunlara ait birim fiyatlarını sunmadığı gerekçesiyle bu ihalede değerlendirme dışı bırakılması gerekirdi. Böyle bir durum söz konusu olmadığına göre; bu işte artan ve azalan işlerin fiyatlarının, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin 34’üncü ve İşe ait İdari Şartnamenin 58. Maddesi, Yapım İşleri Genel Şartnamesinin; Sözleşmede Bulunmayan İşlerin Fiyatının Tespiti” başlıklı 23/b maddesi gereği ilamda da belirtildiği üzere işin niteliğine uygun yüklenicinin teklif ekinde verdiği teklif rayiçlerden/fiyatlardan yapılması gerekir.

Sorumlular Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının “09/01/2014 Tarih ve 2014/04 Karar Nolu Yüksek Fen Kurulu Kararını” gerekçe göstererek, idarenin yaptığı işlemin doğru olduğunu iddia etmişlerse de, söz konusu kararın hukuken bu ihalede uygulanma imkânı yoktur. Şöyle ki Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin 34’üncü maddesinin 4. Fıkrası hükmü, (daha sonra bu Yönetmelikte yapılan değişiklikle Yönetmeliğin 30. Maddenin (ç) bendi olarak düzenlenmiş) 26.6.2010 tarih ve 27623 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelik değişikliği ile kaldırıldığından, bu tarihten sonraki ihalelerde artık teklif ekinde analiz ve teklif birim fiyat sunma durumu ortadan kalkmıştır. Dolayısıyla

karara konu iş, bu tarihten sonra ihale edildiğinden, bu Kararın bu ihale/iş bakımından uygulanma imkânı, emsal niteliği bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, sorumluların iddialarının reddi ile, 930-1619 sayılı Ek İlamın 1'inci maddesi ile ... TL'ye verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 29.11.2017

No : 43785

Konu: Vekâleten atanan kişiye asilde aranan şartları taşımadığı halde vekâlet ettiği kadroya ait ek ödeme ve özel hizmet tazminat oranları üzerinden ödeme yapılması

183 sayılı İlamın 3. maddesiyle; Şef kadrosunda iken Hukuk İşleri Müdürlüğüne vekâleten atanan kişiye asilde aranan şartları taşımadığı halde vekâlet ettiği kadroya ait ek ödeme ve özel hizmet tazminat oranları üzerinden ödeme yapılması sonucu ... TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

İlam maddesi ile ilgili olarak Harcama Yetkilisi ve Gerçekleştirme Görevlisi sıfatlarıyla temyiz talep eden ve buna ilişkin 41651 ve 41650 sayılı dosyaları kendi gündem sırasında görüşülen ... ve ... benzer nitelikteki birinci ve ikinci temyiz dilekçelerinde özetle;

Hakkında verilen kamu zararına neden olduğu ve tazmin etmesi gerektiğine ilişkin karara katılmadığını,

1. Kararda, özetle, 2014 yılında, Hukuk İşleri müdürlüğü görevine vekâlet ettiği dönem içinde, almış olduğu vekâlet ücretinin, yasaya uygun olmadığı, tarafına haksız ödemeler yapıldığına hükmedildiğini,

2. ... Belediye Başkanlığında, kadrosu Hukuk İşlerinde bulunan, toplam üç adet memur bulunduğunu, Hukuk İşleri Müdürü olan ... hakkında, 2008 yılında, bu göreve kesinlikle uygun olmadığı ve derhal yeni bir atama yapılması gerektiği şeklinde müfettiş raporu düzenlendiğini,

..., bu yazıya rağmen görevde tutulduğunu ve kadrolu memur avukat ...'in göreve başlaması üzerine, ...'in hukuk işleri müdürlüğünden alınarak, basın yayın halkla ilişkiler müdürlüğüne atandığını, yerine Avukat ...'in hukuk işleri müdürü olarak atandığını,

Kısa bir süre sonra ise, Avukat ...'in, hukuk işleri müdürlüğünden alınarak, mali hizmetler müdürlüğü emrine atandığını,

Hukuk işleri müdürlüğü kadrosundaki üç memurdan ikisi, ... ve Avukat ..., başka birimlere gönderilince, memur sıfatı taşıyan tek çalışan olarak kendisinin

(...) kaldığını, bunun üzerine hukuk işleri müdürü kadro ve görevini vekâleten yürütmek üzere, 25/03/2013 tarihli yazı ile görevlendirildiğini, 09/09/2014 tarihli yazı ile de görevden alındığını, görevlendirmeyi yapan da, görevden alan da, ödemeyi yapan da ita amiri olduğunu, kendisinin hiçbir tasarrufu olmadığını, verilen emirleri yerine getirdiğini, sorumlu tutulmasının doğru olmayacağını düşündüğünü,

3. 657 sayılı Kanun'un 175/2. maddesinde, memurun başka bir göreve vekâleten atanmasına ilişkin düzenleme mevcut olduğunu, kendisi hakkında yapılan işlemin, atama değil, görevlendirme olduğunu, bu nedenle, belirtilen statüye uygun olmadığı kanısında olduğunu,

4. Danıştay 2. Daire 2008/5951 E, 2009/1562 K. ve 11. Daire 2005/4434 E. 2007/7694 E. sayılı kararlarında da özetle, Anayasa 18. maddede belirtilen zorla çalışma ve angarya yasağına atıf yapılarak, başka bir göreve vekâlet eden ve vekâlet ücreti almaya yasa gereği hak kazanamayan memurların, yaptıkları göreve uygun ek bir ödeme almaları gereğinin belirtildiğini,

... Belediyesi Hukuk İşlerinde, müdür vekili olarak görevlendirildiği süre içinde, tek memur personelin kendisi olduğunu, dolayısıyla hem şef sıfatı ile kendi görevini yaptığını, hem müdür vekili sıfatı ile müdür görevi yaptığını, hem de başka memur olmadığı için, hukuk işleri müdürlüğünde diğer işleri yapmak zorunda kaldığını, yukarıda belirttiği kararlarda bahsedildiği üzere, Edime Belediyesi hukuk işleri müdürlüğünde, çok yoğun mesai harcadığını, çoğu zaman üç personelin işini yaptığını, Hukuk işleri müdürlüğüne vekâlet ettiği yaklaşık bir yıl içinde, arşivde çuvallar içinde dağınık duran 3000 civarı dosyayı sistematik arşiv haline dönüştürdüğünü, eski yıllardan kalan dava dosyalarının dahi tercümelerini yaptırarak belediye arşivine kazandırdığını, düzensiz olan icra takip sisteminin, bilgisayar ortamına aktarılmasını sağladığını, kendi imkanlarıyla, hukuk işleri müdürlüğüne iki adet bilgisayar kazandırdığını, İcra pro ve sinerji programlarını temin ettiğini, kadro, personel ve araç tahsisi için girişimlerde bulunarak, hukuk işleri müdürlüğünü düzenli çalışır hale getirdiğini, yıllardan beri süregelen bu sorunların, kendisinin geçici görevlendirme ile vekâlet ettiği bu süreçte tamamlandığını,

Bu nedenlerle, yukarıda belirttiği üzere yaptığı ek görevin yoğunluğu ve harcanan emek göz önünde bulundurularak, yapılan ödemeleri hak ettiğini düşündüğünü,

5. Benzer şekilde vekâleten müdür kadrosuna atamaların, gerekli koşulları taşımayan personel arasından seçilen kişiler tarafından daha önce de yapıldığını, halen de devam eden görevlendirmelerin mevcut olduğunu, bu görevlendirmelere ilişkin olarak, sadece kendisi hakkında şikâyet ve soruşturma açıldığını, 657 sayılı Kanun'un 175. maddesinde de, oranlar dikkate alınmaksızın, vekâlet görevine başlandığı tarihten itibaren ve bu görevin fiilen yapıldığı sürece ödeneceğinin kurala bağlandığını, dolayısıyla, hakkında usulsüz bir işlem yapılmadığı düşüncesinde olduğunu,

6. Yukarıda anlatmaya çalıştığı nedenlerle, görevlendirme nedeniyle yapılan ödemenin, haksız olmadığını, ancak ödemede bir usulsüzlük olsa dahi, bu görevlendirme ve ödemeler esnasında, kendisinin hiç bir şekilde gerçeğe aykırı beyanı, hileli davranışı bulunmadığını, 1992 yılından beri belediyede memur olduğunu, görevlendirme yapanlar dahil, tüm belediye personelinin kendisini tanıdığını, kişisel dosyada gerçeğe aykırı beyan içeren hiç bir belge bulunmadığını, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 22/12/1973 günlü, 1968/8 E. 1973/14 K. sayılı kararında, "...hatalı ödemelerin istirdadının, hatalı ödemenin ilk yapıldığı tarihten başlamak üzere 90 gün içinde kabil olduğuna ve 90 günlük süre geçtikten sonra istirdat edilemeyeceğine 22/12/1973 günü yapılan müzakerede esasta ve gerekcede oy çokluğuyla karar verildi..." şeklinde hüküm kurulduğunu, hakkındaki olaya tamamen uygun olan bu karar gereğince de, istirdatın mümkün olmadığı kanısında olduğunu, belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

İlamda Gerçekleştirme Görevlisi sıfatıyla sorumlu tutulan ... temyiz dilekçesinde farklı olarak özetle;

12.08.2013 tarih ve İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğünün ... sayılı yazısı ile Hukuk İşleri müdürlüğü emrinde göreve başladığını, Hukuk İşleri Müdürlüğünün ve bağlı avukatların verdikleri belgeleri, evrakları ilgili mahkeme ve icra dairelerine süresinde ulaştırmak ve yine mahkeme ve icra dairelerinde yapılması gereken işleri yerine getirmek üzere ve gerçekleştirme görevlisi olarak görev yaptığını,

...in hukuk işleri müdürü kadro ve görevini vekâleten yürütmek üzere, 25/03/2013 tarihli yazısı ile görevlendirildiğini, görevlendirmesini yapan da, görevden alan da, ödemeyi yapan da ita amiri olduğunu, kendisinin hiçbir tasarrufu bulunmadığını, gerçekleştirme görevlisi olarak verilen emirleri yerine

getirdiğini, sorumlu tutulmasının doğru olmayacağını düşündüğünü belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

41651 ve 41650 sayılı dosyalarda (Harcama Yetkilisi ... ve Gerçekleştirme Görevlisi ...) yer alan Başsavcılığın birinci mütalaasında;

“657 sayılı Devlet Memurları 86’ncı maddesinin 2’inci fıkrasında, bir görevin memurlar eliyle vekâleten yürütülmesi halinde aylıksız vekâletin asıl olduğu belirtilmiştir. Yine, aynı Kanunun 175’inci maddesinin ikinci fıkrasında; “Ancak, kurum içinden veya diğer kuramlardan vekâlet edenlere vekâlet aylığı ödenebilmesi için, vekilin asilde aranan şartları taşıması zorunludur.” denilmektedir. Buna göre memurun vekâleten başka bir göreve atanma durumunda aylıksız vekâlet asildir ve vekâlet aylığı ödenmesi durumunda ise vekilin asilde aranan şartları taşıması gerekmektedir.

16.01.2014 tarih ve 2014/5800 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 4’üncü maddesinin birinci fıkrasında 17.04.2006 tarihli ve 2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren “Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar” ve eki Cetvellerin 2014 yılında da uygulanmasına devam olunacağı hükme bağlanmıştır. Söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Kararın ekli 11 sayılı Özel Hizmet Tazminatı Cetvelinin (A) “Üst Yönetim ve Genel İdare Hizmetleri” bölümünün GRUP-16’nın 3’üncü sırasına göre 1’inci dereceli Şef olan personel için öngörülen özel hizmet tazminatı oranı % 60’dır. Buna karşılık söz konusu vekâleten atamaya dayanılarak ilgiliye GRUP-10 5’inci sırada yer alan şube müdürleri için öngörülen %135 oranında ödeme yapılmıştır.

Kararnamenin “Vekâlet” başlıklı 9’uncu maddesinde; “ (1) 657 sayılı Kanunun 86’ncı maddesi uyarınca;

a) 1) Kuramlarınca bir göreve kurum içinden veya diğer kuramlardan vekâlet ettirilenlere;

cc) Vekillerin, genel ve ilgili özel mevzuatı uyarınca asaleten atanmada aranan tüm şartları (asaleten atanmada sınav şartı aranılan kadro veya görevler için bu sınavlara girebilme hakkının elde edilmiş olması dâhil) bir arada taşımaları, kaydıyla; vekâlet ettikleri kadro veya görevler için bu Karar uyarınca öngörülen zam ve tazminatların toplam net tutarının, asli kadro veya görevleri karşılığında fiilen aldıkları zam ve tazminatların toplam net tutarından fazla olması halinde, aradaki fark; 657 sayılı Kanun’un 175’inci maddesindeki oranlar dikkate

alınmaksızın, vekâlet görevine başlanıldığı tarihten itibaren ve vekâlet görevinin fiilen yapıldığı sürece ödenir.

2) aa) Esas ve usule ilişkin olarak yukarıda belirtilen şartları bir arada taşımayanlara, ... Vekâlet nedeniyle öngörülen zam ve tazminatlar ödenmez.” denilmektedir.

Görüleceği üzere, vekâlet edilen kadroya ait özel hizmet tazminatı farkının ödenebilmesi için ilgilinin maddenin (cc) bendinde belirtildiği üzere genel ve ilgili özel mevzuatı uyarınca asaleten atanmada aranan tüm şartları (asaleten atanmada sınav şartı aranılan kadro veya görevler için bu sınavlara girebilme hakkının elde edilmiş olması dâhil) bir arada taşıması gerekmektedir.

Hukuk İşleri Müdürlüğüne vekâlet eden 1’inci dereceli Şef kadrosundaki kişinin 14.10.2002 tarihinde 2 yıllık Ev İdaresi bölümünden mezun olduğu anlaşılmakta olup, müdürlük kadrosuna vekâlet edebilmek için fakülte veya en az dört yıllık yüksekokul mezunu olma şartını taşımayan personelin bu nedenle vekâlet edilen 1’inci derece kadrolu Hukuk İşleri Müdürlüğüne ait Özel Hizmet Tazminatı fark ödemesini almaması gerektiği değerlendirilmektedir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eklenen Ek 9’uncu maddenin 5’inci fıkrasında ise vekâlete ilişkin olarak aynen; “Birinci fıkra kapsamına giren personelden; kuramlarınca bir kadroya kurum içinden veya kurum dışından vekâlet ettirilenlere, vekâletin 657 sayılı Kanunun 86’ncı maddesine istinaden yapılmış ve bu hususun onayda belirtilmiş olması vekâlet eden personelin asaleten atanmada aranan tüm şartları (asaleten atanmada sınav şartı aranılan kadrolar için bu sınavlara girebilme hakkının elde edilmiş olması dahil) taşıması kaydıyla vekâlet ettikleri kadro için öngörülen ek ödemenin asli kadroları için öngörülen ek ödmeden fazla olması halinde, aradaki fark, vekâlet görevine başlanıldığı tarihten itibaren ve bu görev fiilen yapıldığı sürece ödenir.” denilmektedir.

Açıklanan nedenlerle, birinci dereceli Şef kadrosundaki kişinin vekâleten atanma şartlarını taşımadığı için kendisine müdür kadrosu için öngörülen ek ödeme ve özel hizmet tazminat oranları üzerinden ödeme yapılmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, talebin reddedilerek, Daire kararının onanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.”

Denilmektedir.

41651 ve 41650 sayılı dosyalarda (Harcama Yetkilisi ... ve Gerçekleştirme Görevlisi ...) yer alan Başsavcılığın ikinci mütalaasında;

İkinci temyiz dilekçelerinin incelendiği, adı geçenler tarafından ileri sürülen hususların Başsavcılığın birinci mütalaasında belirtilen görüşlerin değiştirilmesini sağlayacak bir mahiyet taşımadığı, yargılamanın söz konusu mütalaaya göre karara bağlanmasının uygun olacağına düşünüldüğü belirtilmiştir.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

Sorumluluk itirazına ilişkin olarak;

Harcama Yetkilisi sıfatıyla sorumlu tutulan ... ve Gerçekleştirme Görevlisi sıfatıyla sorumlu tutulan ... dilekçelerinde, kendilerinin hiçbir tasarrufu bulunmadığını, harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisi olarak verilen emirleri yerine getirdiklerini, sorumlu tutulmalarının doğru olmayacağını belirtmişlerdir.

Ancak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun;

"Harcama yetkisi ve yetkilisi" başlıklı 31. maddesinde,

"Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.

Ancak, teşkilat yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; mahalli idarelerde İçişleri Bakanlığının, diğer idarelerde ise Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülebilir.

Kanunların verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk kurul, komite veya komisyona ait olur.",

"Harcama talimatı ve sorumluluk" başlıklı 32. maddesinde,

"Bütçelerden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür. Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer alır.

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

“Giderin gerçekleştirilmesi” başlıklı 33. maddesinde,

“Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır. Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler.

Elektronik ortamda oluşturulan ortak bir veri tabanından yararlanmak suretiyle yapılacak harcamalarda, veri giriş işlemleri gerçekleştirme görevi sayılır. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin esas ve usûller Maliye Bakanlığınca belirlenir.

Gerçekleştirme görevlileri, bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar.”,

Hükümleri yer almaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Sorumlu Tutulacak Görevli ve Yetkililerin Belirlenmesi Hakkında Sayıştay Genel Kurulunun 14.06.2007 tarih ve 5189/1 sayılı Kararında;

“.....

III.3.a)Harcama Yetkililerinin Genel Sorumluluğu

5018 sayılı Kanun’da harcama yetkilisi ifadesiyle bir program sorumlusuna ve statü hukukunda tanımlanan daire/birim amirine işaret edilmektedir. Bu konumda olan yöneticilerin, 657 sayılı Kanun’un 10’uncu maddesinde belirtildiği gibi, amiri oldukları kuruluş ve hizmet biriminde kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurları takip ve kontrol etmekten görevli ve sorumlu tutulacakları da tabiidir.

Bu hükümler karşısında, bütçeden yapılacak harcamalar konusunda 5018 sayılı Kanun'da öngörülen harcama sürecinde tek ve tam yetkili olan, giderin yapılmasına karar vermekten ödeme aşamasına kadar tüm işlemleri emir ve talimatı çerçevesinde yürüten ve maiyetindekileri ve onların eylem ve işlemlerini gözetmek ve denetlemekle yükümlü olan harcama yetkilisinin, Sayıştaya karşı hesap verme konusunda tam ve doğrudan sorumlu olduğu anlaşılmaktadır.

Bu nedenle, harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının ve buna konu olan harcamaların bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygunluğundan sorumlu olduklarına,

III.4.a) Ödeme Emri Belgesini Düzenlemekle Görevlendirilen Gerçekleştirme Görevlisinin Sorumluluğu

5018 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesinin birinci fıkrası hükmü uyarınca ödeme emri belgesi, harcama yetkilisi tarafından belirlenen bir görevli tarafından düzenlenecektir. Ödeme emri belgesi tek başına mali bir işlem sayılmamakla birlikte taahhüt ve tahakkuk aşamalarından sonra ödeme aşamasına geçilmesine esas teşkil etmektedir. 31.12.2005 tarihli ve 26040 sayılı 3. mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 12 ve 13'üncü maddelerinde ödeme emri belgesi düzenleme görevi, ön mali kontrol kapsamında ele alınmakta ve 'kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür' şerhi çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Aynı esaslarda belirtildiği üzere, harcama yetkilileri, yardımcıları veya hiyerarşik olarak kendisine en yakın üst kademe yöneticileri arasından bir veya daha fazla sayıda gerçekleştirme görevlisini ödeme emri belgesi düzenlemekle görevlendirecek, ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlileri de, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön mali kontrol yapacaklardır. Bu nedenle ödeme emri belgesini düzenleyen gerçekleştirme görevlisinin yaptığı işlemler nedeniyle sorumluluk üstlenmesi tabiidir.

Ayrıca, harcama birimlerinde süreç kontrolü yapılarak her bir işlem daha önceki işlemlerin kontrolünü içerecek şekilde tasarlanıp uygulanacak, mali işlemlerin yürütülmesinde görev alanlar, yapacakları işlemten önceki işlemleri de kontrol edeceklerdir. Bu bağlamda ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlileri de, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön mali kontrol yaparak, ödeme emri belgesi üzerine 'Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür' şerhi düşüp imzalayacaklardır. Bu nedenle ödeme emri belgesini düzenleyen görevli, gerçekleştirme belgelerinin ödeme emri belgesine

doğru aktarılması yanında, düzenlediği belge ile birlikte harcama sürecindeki diğer belgelerin doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan da sorumludur.

Yapılan bu açıklamalara göre, asli bir gerçekleştirme belgesi olan ödeme emri belgesini düzenleyen sıfatıyla imzalayan gerçekleştirme görevlisinin, düzenlediği belge ile birlikte harcama sürecindeki diğer belgelerin doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan harcama yetkilisi ile birlikte sorumlu tutulması gerektiğine çoğunlukla,

b) Ödeme Emri Belgesine Eklenmesi Gereken Taahhüt ve Tahakkuk Belgelerine İlişkin Sorumluluk

5018 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesi uyarınca bütçeden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanmış ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekmektedir.

Öte yandan anılan maddede, bir mali işlemin gerçekleştirilmesinde görevli olanların sorumluluğunun belirlenmesinde, bu görevlilerin yetkili ve görevli olması ve yapılan giderin de bu görevlilerce düzenlenen belgeye dayanıyor olması hususlarına bakılması gerekmektedir. Yani mali işlemin gerçekleştirilmesinde, görevli olanların imzası olmadan ödeme belgesinin tamamlanmış sayılmaması gerekmektedir.

Bu nedenle, ödeme emri belgesine eklenmesi gereken taahhüt ve tahakkuk işlemlerine ilişkin fatura, beyanname, tutanak gibi gerçekleştirme belgelerini düzenleyen veya bu belgeleri kabul eden gerçekleştirme görevlilerinin, bu görevleriyle ilgili olarak yapmaları gereken iş ve işlemlerle sınırlı olarak harcama yetkilisiyle birlikte sorumlu tutulmaları gerektiğine" karar verilmiştir.

Buna göre, maaş ödemelerine ilişkin düzenlenen ödeme emri belgeleri üzerinde imzası bulunan Harcama Yetkilisi ... harcama talimatlarının ve buna konu olan harcamaların bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygunluğundan sorumlu olduğu için ve asli bir gerçekleştirme belgesi olan ödeme emri belgesini düzenleyen sıfatıyla imzalayan Gerçekleştirme Görevlisi ... düzenlediği belge ile birlikte harcama sürecindeki diğer belgelerin doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan harcama yetkilisi ile birlikte sorumlu tutulması gerektiği için, ilgililerin sorumlulukla ilgili itirazları yerinde görülmemiştir.

İlam hükmünün esası ile ilgili olarak;

Dosya kapsamındaki bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda; ... Belediyesi Hukuk İşleri Müdürlüğüne 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86. maddesine istinaden Başkanlık onayı ile vekâleten atanan 1. Dereceli Şef ...'in atandığı kadro için mevzuatta belirtilen şartları taşımaması rağmen kendisine Müdür kadrosu için öngörülen ek ödeme ve özel hizmet tazminat oranları üzerinden ödeme yapıldığı görülmüştür.

04.07.2009 tarih ve 272788 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğin "Kapsam" başlıklı 2. maddesinde; bu Yönetmeliğin il özel idareleri, belediyeler ve bu idarelerin bağlı kuruluşları ile bunların kurdukları birlik, müessese, işletme ve bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi olarak görev yapan (Değişik ibare: RG-7/5/2014-28993) devlet memurlarından 5. maddede sayılan kadrolara görevde yükselme veya unvan değişikliği suretiyle atanacakları kapsayacağı belirtilmiştir.

Yönetmeliğin "Görevde Yükselmeye Tabi Kadrolar" arasında saydığı Müdür kadrosu, 5. maddede "Yönetim Hizmetleri Grubu" içerisinde sayılmıştır. Buna göre ilgililerin bu kadroya asli olarak atanabilmeleri için Yönetmeliğin 6. maddesi gereğince Görevde Yükselme Sınavında başarılı olmaları gerekmekte ve 7. maddesi gereğince de bu sınava tabi olarak atanacaklarda aranacak özel şartlara haiz olması gerekmektedir. Müdürlük görevine atanacaklarda aranacak özel şartlar ise Yönetmeliğin 7. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre;

"Değişik ibare: RG-7/5/2014-28993)

(1) 5'inci maddenin birinci fıkrasında sayılan unvanlara görevde yükselme suretiyle yapılacak atamalarda aşağıdaki özel şartlar aranır.

a) Müdür kadrosuna atanabilmek için;

2) Fakülte veya en az dört yıllık yüksek okul mezunu olmak,

..." denilmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Vekâlet Görevi ve Aylık Verilmesinin Şartları" başlıklı 86. maddesinin ikinci fıkrasında, bir görevin memurlar eliyle vekâleten yürütülmesi halinde aylıksız vekâletin asıl olduğu belirtilmiştir. Yine aynı Kanun'un "Vekâlet, ikinci görev aylık ve ücretleri ile diğer ödemeler" başlıklı 175. maddesinin ikinci fıkrasında ise; "Ancak, kurum içinden veya diğer kurumlardan vekâlet edenlere vekâlet aylığı ödenebilmesi

için, vekilin asilde aranan şartları taşıması zorunludur.” denilmektedir. Buna göre memurun vekâleten başka bir göreve atanma durumunda aylıksız vekâlet asıldır ve vekâlet aylığı ödenmesi durumunda ise vekilin asilde aranan şartları taşıması gerekmektedir.

16.01.2014 tarih ve 2014/5800 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 4. maddesinin birinci fıkrasında 17.04.2006 tarihli ve 2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren “Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar” ve eki Cetvellerin 2014 yılında da uygulanmasına devam olunacağı hükme bağlanmıştır.

Söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Kararın ekli II sayılı Özel Hizmet Tazminatı Cetvelinin (A) “Üst Yönetim ve Genel İdare Hizmetleri” bölümünün GRUP-16’nın 3. sırasına göre 1’inci dereceli Şef olan personel için öngörülen özel hizmet tazminatı oranı % 60’dır. Buna karşılık söz konusu vekâleten atamaya dayanılarak ilgiliye GRUP-10 5. sırada yer alan Müdürler için öngörülen %135 oranında ödeme yapılmıştır.

Kararnamenin “Vekâlet” başlıklı 9. maddesinde;

“(1) 657 sayılı Kanun’un 86’ncı maddesi uyarınca;

a) 1) Kurumlarınca bir göreve kurum içinden veya diğer kurumlardan vekâlet ettirilenlere;

.....

cc) Vekillerin, genel ve ilgili özel mevzuatı uyarınca asaleten atanmada aranan tüm şartları (asaleten atanmada sınav şartı aranılan kadro veya görevler için bu sınavlara girebilme hakkının elde edilmiş olması dahil) bir arada taşımaları, kaydıyla; vekâlet ettikleri kadro veya görevler için bu Karar uyarınca öngörülen zam ve tazminatların toplam net tutarının, asli kadro veya görevleri karşılığında fiilen aldıkları zam ve tazminatların toplam net tutarından fazla olması halinde, aradaki fark; 657 sayılı Kanun’un 175’inci maddesindeki oranlar dikkate alınmaksızın, vekâlet görevine başlanıldığı tarihten itibaren ve vekâlet görevinin fiilen yapıldığı sürece ödenir.

2) aa) Esas ve usule ilişkin olarak yukarıda belirtilen şartları bir arada taşımayanlara,

...

Vekâlet nedeniyle öngörülen zam ve tazminatlar ödenmez.” denilmektedir.

Görülebileceği üzere, vekâlet edilen kadroya ait özel hizmet tazminatı farkının ödenebilmesi için ilgilinin maddenin (cc) bendinde belirtildiği üzere genel ve ilgili özel mevzuatı uyarınca asaleten atanmada aranan tüm şartları (asaleten atanmada sınav şartı aranılan kadro veya görevler için bu sınavlara girebilme hakkının elde edilmiş olması dâhil) bir arada taşıması gerekmektedir. Hukuk İşleri Müdürlüğüne vekâlet eden 1. dereceli Şef kadrosundaki ...’in 14.10.2002 tarihinde 2 yıllık Ev İdaresi bölümünden mezun olduğu tespit edilmiştir. Müdürlük kadrosuna vekâlet edebilmek için fakülte veya en az dört yıllık yüksekokul mezunu olma şartını taşımayan personelin bu nedenle vekâlet edilen 1. derece kadrolu Hukuk İşleri Müdürlüğüne ait Özel Hizmet Tazminatı fark ödemesini almaması gerekmektedir.

02.11.2012 tarih ve 28103 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname’nin 1. maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye eklenen EK 9. maddesine göre; aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu’na göre almakta olan personele, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye ekli (II) sayılı Cetvele dahil pozisyonlarda istihdam edilen sözleşmeli personele, subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, sözleşmeli subay ve astsubay adayları ile uzman jandarma ve uzman erbaşlara, mali haklar kapsamında yapılan her türlü ödemeler dahil almakta oldukları toplam ödeme tutarı dikkate alınmak suretiyle aynı veya benzer kadro ve görevlerde bulunan personel arasındaki ücret dengesini sağlamak amacıyla, en yüksek Devlet memuru aylığına (ek gösterge dahil), ekli (I) sayılı Cetvelde yer alan kadro ve görev unvanlarına karşılık gelen oranların uygulanması suretiyle hesaplanan tutarda ek ödeme yapılacağı hükme bağlanmıştır. Kararname’ye ekli I sayılı cetvelde ise Müdürlere uygulanacak Ek Ödeme oranı cetvelin A-1 bölümünün (g) kısmında %170 olarak belirlenmiştir. Oysa ilgili personelin kendi ödemeye esas aylık derecesinin Ek Ödeme oranı ise cetvelin A-1 bölümünün (I) kısmında 1. dereceli Şef için %115 olarak belirlenmiştir.

Kararname’nin 1. maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye eklenen Ek 9. maddesinin beşinci fıkrasında ise vekâlete ilişkin olarak aynen;

“Birinci fıkra kapsamına giren personelden; kurumlarınca bir kadroya kurum içinden veya kurum dışından vekâlet ettirilenlere, vekâletin 657 sayılı Kanun’un 86’ncı maddesine istinaden yapılmış ve bu hususun onayda belirtilmiş olması..... vekâlet eden personelin asaleten atanmada aranan tüm şartları (asaleten atanmada sınav şartı aranılan kadrolar için bu sınavlara girebilme hakkının elde edilmiş olması dahil) taşıması kaydıyla vekâlet ettikleri kadro için öngörülen ek ödemenin asli kadroları için öngörülen ek ödemedan fazla olması halinde, aradaki fark, vekâlet görevine başlanıldığı tarihten itibaren ve bu görev fiilen yapıldığı sürece ödenir.” denilmektedir.

Açıklanan nedenlerle, 1. dereceli Şef kadrosundaki kişinin vekâleten atanma şartlarını taşımadığı için kendisine Müdür kadrosu için öngörülen ek ödeme ve özel hizmet tazminat oranları üzerinden ödeme yapılması mümkün değildir.

Sorumlular, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 22/12/1973 günlü, 1968/8 E. 1973/14 K. sayılı kararında, “... hatalı ödemelerin istirdadının, hatalı ödemenin ilk yapıldığı tarihten başlamak üzere 90 gün içinde kabil olduğuna ve 90 günlük süre geçtikten sonra istirdat edilemeyeceğine 22/12/1973 günü yapılan müzakerede esasta ve gerekçede oy çokluğuyla” karar verildiğini söylemişlerse de, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 50. maddesinde, daireler tarafından yapılan hesap yargılaması sonucunda; hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna veya kamu zararının sorumlulardan tazminine hükmedileceği belirtilmektedir.

Anayasa’nın 160. maddesinin bir 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 uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır.” hükmü yer almaktadır.

Buna göre, Anayasal bir kuruluş olan Sayıştayın Anayasa ve kendi kanunundan kaynaklanan denetim ve yargılama yetkisini kullanması sonucu verilen Sayıştay ilamlarına, vergi konusunda Danıştayca verilen kararlar hariç idari ve genel mahkemelerce verilen kararlar bir engel teşkil etmemekte; idari yargı mercileri tarafından verilen kararlar Sayıştay yargılaması açısından yapılmış

olan usulsüz ödemeyi ve bu usulsüz ödemedan doğan sorumluluğu ortadan kaldırmamaktadır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "İlamların İnfazı" başlıklı 53. maddesinin ikinci fıkrasında ise; "İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur." hükmüne yer verilmektedir.

Anayasa'nın yukarıda söz edilen 160. maddesine göre Sayıştay kararlarının kesin hüküm niteliğini taşıdığı kuşkusuzdur. Sayıştay ilamı ile tazmin tutarının maddede ilişik tutulan ödeme emri belgeleri üzerinde imzası bulunan görevlilerden tahsiline karar verilmiş olup 6085 sayılı Kanun'un 53. maddesi hükmü uyarınca bu miktarın İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre bu görevlilerden tahsil edilmesi gerektiği gibi, tazminle yükümlü tutulan görevlilerinin haksız ödemedan yararlanan ilgiliye özel hukuk hükümleri çerçevesinde rücu etmeleri mümkündür.

Sorumluların savunmalarına dayanak olarak gösterdiği Danıştay kararları olaya münhasır olup bahse konu olay açısından herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır.

Bu itibarla, sorumlu iddialarının reddedilerek 183 sayılı İlamın 3. maddesiyle ... TL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE

Karar verildi.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

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

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

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

Sayıştay Dergisi

Destek 5 Grup Başkanlığı

Sayıştay Başkanlığı 06520 Balgat/ANKARA

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

- 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 Gazete’de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre telif ücreti ödenir ve beşer adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAZIM KURALLARI

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

- Metin içi atıflar şu şekilde yapılmalıdır:

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

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

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

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

Bir kuruma ait eser: (TÜİK, 2006)

İnternette yapılan alıntılarda: (Sayıştay Başkanlığı, 2009)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



T.C.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

Destek 5 Grup Başkanlığı

06520 Balgat / ANKARA

dergi@sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981