



SAKARYA İKTİSAT DERGİSİ

THE SAKARYA JOURNAL OF ECONOMICS

SAKARYA İKTİSAT DERGİSİ THE SAKARYA JOURNAL OF ECONOMICS

2014 3, ISSN 2147-0790

Sahibi(Owner)

Sakarya Üniversitesi Rektörü Prof. Dr. Muzaffer Elmas Adına Prof. Dr. Aziz Kutlar

Editör(Editor)

Prof. Dr. Ekrem Gül

Editör Yardımcıları

Doç.Dr. Şuayyip ÇALIŞ

Doç.Dr. Hayrettin ZENGİN

Y.Doç.Dr. Adnan DOĞRUYOL (Yazı İşleri Müdürü)

Yayın Kurulu (Editorial Board)

Prof. Dr. Mustafa Akal

Prof. Dr. M. Kemal Aydın

Doç. Dr. Mahmut Bilen

Doç. Dr. Fuat Sekmen

Yrd. Doç. Dr. Ali Kabasakal

İletişim

Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F Esentepe Kampüsü (Contact)

54187 Serdivan / SAKARYA

Tel: +90 (264) 295 62 23

sakaryaiktisat@sakarya.edu.tr

Yılda dört kez yayınlanan Sakarya İktisat Dergisi hakemli bir dergidir.

Dergide yayınlanan yazı ve makaleler kaynak gösterilmek şartıyla iktibas edilebilir. Yazı ve makalelerin tüm sorumluluğu yazarına / yazarlarına aittir.

Dergimiz EBSCO İndeksi tarafından taranmaktadır.

Dergimiz ASI İndeksi tarafından taranmaktadır.

Dergimiz ASOS İndeksi tarafından taranmaktadır.

Dergimiz Akademik Dizin İndeksi tarafından taranmaktadır.

DANIşMA KURULU

Prof. Dr.Erinç Yeldan - Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr.Eser Karakaş - Bahçeşehir Üniversitesi
Prof. Dr. Engin Yıldırım - Anayasa Mahkemesi
Prof. Dr. Ömer Anayurt - Yüksek Öğretim Kurulu
Prof.Dr. Salih şimşek -Sakarya Üniversitesi
Prof.Dr. Mehmet Duman -Artvin Çoruh Üniversitesi
Prof.Dr. Musa Eken -Sakarya Üniversitesi
Prof.Dr. Sami Güçlü -Sakarya Üniversitesi
Prof.Dr. Mehmet Barca -Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof.Dr. Çoşkun Çakır -İstanbul Şehir Üniversitesi
Prof.Dr. Aziz Kutlar -Sakarya Üniversitesi
Prof.Dr. Salih Barışık -Gaziosmanpaşa Üniversitesi
Prof.Dr. Mustafa Akal -Sakarya Üniversitesi
Prof.Dr. Ekrem Gül - Sakarya Üniversitesi
Prof.Dr. M.Kemal Aydın -Sakarya Üniversitesi
Prof.Dr. Veysel Bilgiç -Güvenlik Akademisi
Prof.Dr. Halis Çetin -Cumhuriyet Üniversitesi
Prof.Dr. Recai Çoşkun -Sakarya Üniversitesi
Prof.Dr. Remzi Altunışık - Sakarya Üniversitesi
Prof.Dr. Mustafa Delican -İstanbul Üniversitesi
Prof.Dr. Fatih Doğanoğlu -Adıyaman Üniversitesi
Prof.Dr. Davut Dursun -Sakarya Üniversitesi
Prof.Dr. Ekrem Erdem -Erciyes Üniversitesi
Prof.Dr. B. Zafer Erdoğan -Anadolu Üniversitesi
Prof.Dr. İbrahim Güngör -Akdeniz Üniversitesi
Prof.Dr. Tevfik Güran -İstanbul Üniversitesi
Prof.Dr. Alper.E Güvel -Çukurova Üniversitesi
Prof.Dr. Kemal İnat -Sakarya Üniversitesi
Prof.Dr. Ahmet İncekara - İstanbul Üniversitesi
Prof.Dr. Ahmet Kala -İstanbul Üniversitesi
Prof.Dr. Mahmut Kartal -Bartın Üniversitesi
Prof.Dr. Cüneyt Koyuncu -Bilecik Üniversitesi
Prof.Dr. Mustafa Özer -Anadolu Üniversitesi
Prof.Dr. Onur Özsoy -Ankara Üniversitesi
Prof.Dr. Selahattin Sarı -Beykent Üniversitesi
Prof.Dr. Ali Yılmaz - İnönü Üniversitesi
Prof.Dr. Recep Tarı -Kocaeli Üniversitesi
Prof.Dr. Ömer Torlak -Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Prof.Dr. Yusuf Tuna -İstanbul Ticaret Üniversitesi
Prof.Dr. Veysel Ulusoy -İstanbul Aydın Üniversitesi
Prof.Dr. Hasan Vergil -Zonguldak Karaelmas Üniversitesi
Prof.Dr. Kemal Yıldırım -Anadolu Üniversitesi
Prof.Dr. Gültekin Yıldız -Sakarya Üniversitesi

Prof.Dr. Rasim Yılmaz -Namık Kemal Üniversitesi
Prof.Dr. Halil Kalabalık - Sakarya Üniversitesi
Prof.Dr. Adem Uğur - Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Ersan Bocutoğlu- Karadeniz Teknik Üniversitesi
Prof.Dr. Hamza Al - Sakarya Üniversitesi
Prof.Dr. Muzaffer Aydemir -Yıldız Teknik Üniversitesi
Prof.Dr. Halil İbrahim Aydınli - Sakarya Üniversitesi
Prof.Dr. Yüksel Birinci – Siirt Üniversitesi
Prof.Dr. Hamza Çeştepe -Zonguldak Karaelmas Üniversitesi
Prof.Dr. Kazım Develioğlu -Akdeniz Üniversitesi
Prof.Dr. Burhanettin Duran -İstanbul Şehir Üniversitesi
Prof.Dr. Cem Saatçioğlu -İstanbul Üniversitesi
Prof.Dr. Naci Tolga Saruç -İstanbul Üniversitesi
Prof.Dr. Fuat Sekmen -Sakarya Üniversitesi
Prof.Dr. Hasan Tutar -Sakarya Üniversitesi
Prof.Dr. Habib Yıldız -Sakarya Üniversitesi
Prof.Dr. Seyit Köse -Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Prof.Dr. Abdullah Yılmaz - Balıkesir Üniversitesi
Doç.Dr. Sezgin Açıkalin -Anadolu Üniversitesi
Doç.Dr. Fehim Bakırcı -Atatürk Üniversitesi
Doç.Dr. Tahsin Bakırtaş -Sakarya Üniversitesi
Doç.Dr. Mahmut Bilen -Sakarya Üniversitesi
Doç.Dr. Yaşar Bülbül -İstanbul Üniversitesi
Doç.Dr. Şuayyip Çalış -Sakarya Üniversitesi
Doç.Dr. Aykut Ekinci -Bilecik Üniversitesi
Doç.Dr. Bekir Gövdere -Süleyman Demirel Üniversitesi
Doç.Dr. Tuncay Güloğlu - Yalova Üniversitesi
Doç.Dr. Temel Gürdal -Sakarya Üniversitesi
Doç.Dr. Gürkan Haşit -Bilecik Üniversitesi
Doç.Dr. İsa İpçioğlu -Bilecik Üniversitesi
Doç.Dr. Nagihan Oktayer -İstanbul Üniversitesi
Doç.Dr. Abdullah Keskin -Afyon Kocatepe Üniversitesi
Doç.Dr. Handan Yolsal -İstanbul Üniversitesi
Doç.Dr. İbrahim G. Yumuşak -İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Doç.Dr. Mustafa Çalışır -Sakarya Üniversitesi

Editorial

Virtüel Yok Oluş ve Döngüsel Varoluş

Genellikle refahı takip eden bir kriz dönemine girilmesi tarihsel çizginin, virtüel yok oluşu ve bunu takip eden döngüsel varoluş sarmalı aporik olarak oluşturulan bir demet görüntüsündedir.

Bu döngüye bizler ‘‘Cycles’’ adını vermekteyiz. İktisadi bir döngünün tezahürlerini teşkil eden olaylar silsilesi, tam anlamıyla ve mutlak kesinlikle bilinmezler evreninden, bilinenler evrenine geçmiş bulunmakla birlikte (refah, gerileme, kriz, kalkınma) sarmalı oluşturan döngünün ancak ve ancak bölümlerinin özelliklerinden farkedebiliyoruz. Onun dışında olgunun bizatihi kendisinden aposterik olarak bahsetmemiz mümkün gözükmemektedir.

Ancak sonuçları itibariyle şiddeti gittikçe artan ve sayı sıklığı artan oranlı çoğalan virtüel yok oluş şaşılacak düzeyde döngüsel varoluşa dönüştürebilmektedir.

Yeryüzündeki insanların kapitalizmin sefaletini kabul etme ve onaylama formlarında değil, aynı zamanda bu sefaletin yeniden üretimine aktif bir şekilde katıldıklarını da göstererek fetişizmin kavramlaştırılması, kapitalizme karşı ve döngüsel varoluşu savunarak görünüşteki imkansızlığı zayıflatmış olmuyor muyuz?

İşte bu nedenle iktisat biliminin temel yapı taşlarıyla ilgili olan karşımızda bir boşluk olarak durmaktadır. Bilim olma iddiasını en çok hak eden iktisadın gelişimine katkıda bulunmak isteyen değerli akademisyenlerin çalışmalarını dergimize beklemekteyiz.

Saygılarımızla

Prof. Dr. Ekrem GÜL

Yrd. Doç. Dr. Adnan DOĞRUYOL

İÇİNDEKİLER

TÜRKİYE'DE DENETİM REFORMUNA YÖNELİK ALGILAR: DENETLEYENLER ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Prof. Dr. Musa EKEN/ Araş. Gör. Duygu DEMİROL

1-28

TÜRKİYE'DEKİ HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARINA SİYASİ KÜLTÜR VE DEMOKRASİ EKSENLİ BİR YAKLAŞIM

Dr. Köksal ŞAHİN

29-71

REEL DÖVİZ KURU OYNAKLIĞININ TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİNE İHRACATI ÜZERİNE ETKİSİ: AR(1)-GARCH (1,1) VE ARDL TEKNİĞİ İLE ANALİZ

Yrd. Doç. Dr. Necati ÇİFTÇİ

72-112

TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE VERGİ AHLAKININ BELİRLEYİCİLERİ

Yrd.Doç.Dr.Cevat Bilgin/ Arş.Gör.Handan Kaynar Bilgin

113-144

AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE KAMU EĞİTİM HARCAMALARI

Doç. Dr. Şebnem TOSUNOĞLU

145-181

**TÜRKİYE’DE DENETİM REFORMUNA YÖNELİK
ALGILAR: DENETLEYENLER ÜZERİNE BİR
ARAŞTIRMA¹**

Prof. Dr. Musa EKEN
Sakarya Üniversitesi İİBF
eken@sakarya.edu.tr
Araş. Gör. Duygu DEMİROL
Sakarya Üniversitesi İİBF
ddemirol@sakarya.edu.tr

Özet

Bu çalışmada, Türkiye’de 2000’li yıllar sonrası kamu yönetimi alanında yaşanan değişimlerden biri olarak yönetimin denetim işlevine odaklanılmaktadır. Yapılan reform çalışmaları ile denetim işlevine, geleneksel denetim anlayışından farklı anlamlar yüklenmiş, günümüz denetim anlayışı ile paralel düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın ana amacı, bu düzenlemelerin denetim işlevine etkilerini tespit etmek ve pratikte, geleneksel denetim anlayışı ile yeni denetim anlayışına sahip olduğu düşünülen denetim elemanlarının, düzenlemeler karşısındaki algılarını değerlendirmek ve analiz etmektir. Çalışmada, iki farklı araştırma yöntemi kullanılacaktır. Teorik kısım, literatür taraması

¹ Bu çalışma, DEMİROL, Duygu (2011), “Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimine Denetim İşlevinde Dönüşüm” adlı basılmamış yüksek lisans tez çalışmasında kullanılan verilerin yeniden yorumlanmasıyla üretilmiştir. Mülakat verileri, 20.03.2011-20.04.2011 tarihleri arasında yapılan görüşmeler sonucu elde edilmiştir. Denetim reformu ile kast edilen, yönetim anlayış ve uygulamalarında meydana gelen değişimlerin somut izlerinin görülebileceği, Türk kamu yönetimi özelinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yerel yönetim kanunları, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Sayıştay Kanununda yer alan düzenlemelerin, denetim işlevinde sağladığı düşünülen açılımlardır.

yöntemi kullanılarak oluşturulacak, alan araştırması kısmında ise derinlemesine mülakat tekniği kullanılacaktır.

Mülakat yoluyla elde edilen veriler, betimleyici analiz tekniğiyle işlenecektir. Çalışma ile Türkiye özelinde ampirik verilerin elde edilmesi, yasal düzenlemeler yanında denetim elemanlarında zihniyet dönüşümünün gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespitine katkı sağlanacaktır.

Abstract

In this study, after the 2000s in Turkey in the field of public administration as one of the changes to the control function of management is focused. Studies conducted with reforms to the control function, have different meanings from the traditional audit approach, parallel arrangements were made with the understanding that the present control. The main purpose of the study is to determine the effects of these regulations on audit function and practice, to evaluate and analyze the perceptions of audit staff who have thought the traditional audit approach with the new audit approach. In this study, two different methods will be used. The theoretical part has been created using method of literature, the depth interview technique will be used at field research. The data which will be obtained by interview, will be resolved with descriptive analysis techniques. With this study, in addition to the changes in legislation about audit in Turkey, whether there are mental transformation of the audit staff to determine will contribute.

Key words: Audit, Audit Reform, Audit Staff

Giriş

Kamu yönetimlerini, hizmet sunumunda etkin ve verimli kılabılmenin ardında denetim işlevinin önemli bir yeri bulunduğu söylenebilir. Ancak, denetimden beklenen etkinin gerçekleşebilmesi için denetim sistemi, günümüz yönetim anlayışında yaşanan değişimler temelinde yeniden ele alınmalıdır. Yönetim sürecinin temel işlevlerinden biri olarak denetim, üzerinde önemle durulması gereken konuların başında gelmektedir.

Türkiye’de kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında, belki de en hızlı yol alınan dönem olarak 2000’li yıllar sonrası ifade edilebilir. Bu dönemde gerçekleştirilen düzenlemeler, parça parça da olsa, kamu yönetiminin yeni kamu işletmeciliği özellikleri yönünde dönüştürölmeye çalışıldığđ bir nitelik göstermektedir. En azından, belli başlı hukuki düzenlemelere² bakıldığında şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik ve verimlilik, kamuoyu denetiminin öncelenmesi gibi yeni kamu işletmeciliğinin özellikleri, Türk kamu yönetiminin özellikleri arasına girdiği düşünölebilir.

Çalışmanın temeline, üretim biçimlerinde emek yoğunundan bilgi yoğununa geçişin yönetim anlayış ve uygulamalarında değişime yol açması ve bunun da bir yönetim süreci olarak denetim işlevini etkilediği varsayımı kaynaklık etmektedir. Belirtilen varsayımdan yola çıkarak, alan araştırması kısmında ise farklı denetim anlayışına sahip olduğu düşünölen müfettiş, yönetici ve iç denetçilerin, denetim alanında yaşanmakta olan dönüşüm sürecine yönelik algılamaları, görüş ve önerilerinin ne olduğu sorusu temel araştırma

² Bu düzenlemelere 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu örnek verilebilir.

sorusu olarak ele alınmaktadır. Bu minvalde, çalışmanın kapsamı dahilinde geleneksel yönetim anlayışı ile yeni kamu yönetimi anlayışı³ arasında denetim işlevinin yaşadığı dönüşüm ve tartışmaları ifade edilmeye çalışılacak, ardından Türk kamu yönetimi özelinde örnek bir alan araştırması ile denetleyenlerin denetim reformuna yönelik görüş ve önerileri tespit edilerek betimsel bir analiz ortaya konacaktır. Böylelikle, denetimde yaşanan dönüşüm sürecinin denetleyenler açısından bir değerlendirmesi paylaşılacaktır.

1. Bir Yönetim Süreci Olarak Denetim İşlevi ve Önemi

Denetim en genel anlamıyla, “örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne ölçüde ulaştığını saptamak üzere bu ölçütlerle yapılan işlerin karşılaştırılması” (Bozkurt ve Ergun, 2008) olarak ifade edilebilir. Geleneksel yönetim ile yeni kamu yönetimi arasında denetim işlevi açısından önemli bir farka işaret edebileceği düşünülen ve Eren tarafından yapılan denetim tanımı ise şöyledir: “*yönetim süreci temelinde uygun bilgilerin sağlanması suretiyle idarenin desteklenmesi için kurulan bir sistem, bilgi sağlama ve eşgüdümleme faaliyetidir*” (2006: 256-257). Bu tanım, gelenekselden yeni kamu yönetimine geçiş sürecinde denetim işlevine yüklenen yeni anlamı karşılamaktadır. Bütüncül bir bakış açısıyla, bir yönetim süreci olarak denetim işlevi, bu anlamı ile, yönetimi ve yönetim sürecinde yer alanları cezalandırıcı değil geliştirici niteliği önelemektedir.

³ Yeni kamu yönetimi anlayışı, 1980’li yıllar itibariyle dünya kamu yönetimlerini artan bir hızla etkilemeye başlamış, bu bakış açısından çeşitli reformlar aracılığıyla ülkeler, kamu yönetimlerini yeniden yapılandırma yoluna gitmişlerdir. Bu dönemde, kamu yönetimini etkileyen çeşitli akımlar çeşitli adlarla ve çeşitli ülkelerde varlık göstermişlerdir. Çalışmada, yeni kamu yönetimi ile kast edilen yeni kamu işletmeciliği anlayış ve uygulamalarıdır. Ancak, geleneksel yönetimle bir karşılaştırma yapılacağından yeni kamu yönetimi tabiri kullanılacaktır.

Bir yönetim süreci olarak, gerek mali işlemlere dair gerekse kaynak kullanımında etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında kamu örgütlerinin önceden ulaşmayı hedefledikleri sonuçlara ulaşılmasındaki etkinliği (Yaman, 2011:23) ölçebilmek denetim işleviyle mümkün olacağından yönetim ve denetim arasında birbirine bağımlı bir ilişki söz konusudur. Bu açıdan denetim işlevinin önemi, bir yönetimin amaçlara ulaşmadaki yegane araç olmasından kaynaklandığı söylenebilir.

Bir başka açıdan bakılacak olursa, denetim işlevinin amaçları neler olabilir sorusuna verilecek cevaplar aslında bir yönetim süreci olarak denetim işlevinin önemi ifade etmenin yolu olarak görülebilir. Denetim işlevinin temel amaçlarını şöyle sıralamak mümkündür (Eren, 2001:34; Köse, 2007:5; Uluğ, 2004:98; Köse, 1999:81):

- “Yönetsel eylem ve işlemlerde keyfi uygulamaların önüne geçilmesi”
- “Personelin, siyasal iktidarca belirlenen hedeflere uygun hareket etmesi ve etkin bir kamu hizmeti sunumu”
- “Toplumsal refah ve çağdaşlaşmayı sağlayıcı bir unsur olarak görülmesi”
- “Kamusal kaynak kullanımında israfın önlenmesi, yolsuzlukların yol açtığı kaynak kaybının engellenmesi, kaynakların belli ellerde toplanmasının engellenmesi”
- “Performans yönetimini etkinleştirmek, gelir gider dengesini kurabilmek, hükümet politikalarının ulusal çıkar ve toplumsal beklentiler temelinde gerçekleşmesini sağlamak”

Yukarıda yer alan denetim işlevinin amaçlarına, yönetimi geliştirme, şeffaflık ve hesap verebilirliği ilkeselleştirme gibi unsurlar eklenebilir. Ancak ifade edilmelidir ki denetim sistemi, bütüncül bir bakış açısı ile gerek dış denetim gerek iç denetim gerekse kamuoyu denetimi gibi birden çok türü içine alan ve

hepsinin ayrı ayrı nitelikli olmasını gerektiren bir anlayışla günün gereklerine cevap verebilecek düzeyde, hukuki alt yapıya sahip olmalıdır

2. Yönetim Anlayışında Değişim ve Denetim İşlevine Etkisi

Ünsal'ın belirttiği üzere üretim faktörü, aynı zamanda kaynak veya girdi kavramları ile birlikte kullanılabilir. Doğal kaynaklardan emeğe, sermayeye kadar çeşitli üretim faktörleri söz konusu olmaktadır (2004: 6). Üretim faktöründe emek yoğunundan bilgi yoğununa geçişin ortaya koyduğu değişimin yönetim düşüncesi açısından bir yansıması olarak görülebilecek husus ise Eken'in (2010: 40-43) vurguladığı üzere, kamu yönetiminin üstlendiği işlevlerin artmasının beraberinde getirdiği teknik kapasite ve uzmanlık ihtiyacı ve bunun da üst yönetim ile çalışanlar arasında sorumluluğun paylaşılması ile sonuçlanacaktır.

Üretim faktörlerinde yaşanan değişim, üretim biçiminde fordist üretimden post fordist üretim biçimine geçişi sağlamış, böylece artık *“esnek üretim, az sayıda ama bilgili ve kalifiye eleman, üretimin her aşamasına dâhil edilme, daha fazla sorumluluk, eğitime verilen önemin artması”* gibi konular ön plana çıkmıştır. Bu yaklaşımların denetim anlayışında da köklü bir değişime yol açarak, geleneksel denetim anlayışının özellikleri arasında gösterilen *“denetim sonrasında ve son aşamada yapılan, işin sonunda hataların bulunması ve düzeltilmesine dayalı nitelikler yerine “sıfır hata ve anında denetim anlayışı”* ortaya çıktığı ifade edilmektedir (Al, 2002). Bir başka anlamda, üretim biçimlerinde yaşanan değişimin yönetim anlayışında yarattığı etkilerin, denetim işlevinde de görünür kılındığı söylenebilir.

Klasik Weberyen Bürokrasi Modeli üzerinde yapılan ve uzun yıllar kamu yönetimlerini etkileyen geleneksel yönetim

yaklaşımında⁴ bilginin tek taraflı kullanıldığı ve genellikle bürokratik gücü elinde tutan küçük bir yönetici grubun tekelinde bulunduğu söylenebilir. Geleneksel yönetim anlayışının hukuki-rasyonel temelli yapısı gereği hiyerarşik yapılanmaya sahip yönetim birimlerinin ilişkileri bu minvalde düzenlenmekte iken, bu düzenleme kurallara ve normlara göre yapılmaktadır (Al, 2002: 46). Kurallara aşırı bağıllık beraberinde hukukilik denetiminin geleneksel denetim anlayışının temel önceliği haline gelmesine yol açmıştır.

Geleneksel yönetim anlayışının temel yaklaşımlarında denetim işlevine yüklenen anlamları kısaca şöyle özetlemek mümkündür (Eken, 2010: 41; Köse, 2007: 5; Al, 2007:1; Al, 2002: 48-49; Eren, 2006: 260-261; Taylor, 2007; Fayol, 2008: 6, 132; Eren, 2001: 35; Sözen, 2005:20-21; Weber, 1986: 193):

- “ Hukukilik denetimi temel amaçtır çünkü hukuki-rasyonel bürokrasi modelinin öngördüğü kurallara bağıllık ve aşırı kuralcılık bunu beraberinde getirmiştir”,
- “ Hukukilik denetimi bir başka adla kurallara uygunluk denetimi kapsamında *maddi doğrulamadan* oluşan düzenlilik denetimi yer almaktadır”,
- “ Tüm eylem ve işlemler, hiyerarşik amirin yakın denetimi altında yapılmakta, bu da hiyerarşik denetimi, hukuka uygunluk denetimi

⁴ Weber’in öngördüğü ayrıntılı kuralların, katı hiyerarşinin, kariyerin, gayrişahsiliğin ve merkezîyetçiliğin belirlediği bürokrasi modelini esas alan, Taylor’un ‘Bilimsel Yönetim’, Fayol’un ‘Yönetim Süreci’ ve Weber’in ‘Bürokrasi Modeli’ teorilerinin dayanak oluşturduğu, bürokrasinin kamusal mal ve hizmet üretiminde doğrudan belirleyici olduğu, siyaset-yönetim ayrımı temelinde kamu kurumlarının denetiminin sadece yasal ve finansal kurallara uygunluğun denetlenmesi şeklinde olup bürokrasinin içindeki bürokratik organlarca yerine getirildiği ve topluma karşı direkt sorumluluğu bulunmayan bir yönetim yaklaşımı olarak görülmektedir (Eren, 2001: 10, Eryılmaz, 2010: 16-17; Sözen, 2005: 16).

yanında ikinci önemli denetim türü olarak geleneksel yönetim anlayışında ön plana çıkarmaktadır çünkü geleneksel yönetimde Katı hiyerarşinin öngörüldüğü, küçük görevlilerin yüksek görevlilerce denetlenmesini esas alan bir ast üst ilişkisinin varlığı söz konusudur”,

- “ Hiyerarşiye dayalı denetim biçimi ise beraberinde *kusur bulma, cezalandırma ve korkutma* gibi unsurların denetim işlevinin geleneksel amaçları haline gelmesine yol açmıştır”,
- “ Geleneksel yönetim anlayışında sorumluluk, *devlete karşı sorumlu olmayı* ifade ettiğinden bu beraberinde hesap verebilir bir yönetim algısının gelişmemesine yol açmıştır”,
- “ Yönetim-siyaset ayrımı temelinde denetim işlevi, siyasal iktidarın kamu yönetimini denetlemesini öncelemektedir”,
- “ Geleneksel yönetim anlayışında hukuka uygunluk, hiyerarşik denetimin ardından vesayet denetimi de güçlü bir araç olarak kullanılmaktadır çünkü merkezi yönetim birimleri, karar alma, planlama, bütçe yapma gibi araçları elinde tutmakta, bunun sonucu olarak *da yerel birimlerin daha çok hata yapma olasılığı olduğu, bu nedenle de öncelikle ve yoğun olarak yerel birimlerin denetlenmesi gerektiği* idi. Bu algı da geleneksel denetimde hiyerarşik denetimin yanında merkezi birimlerin yerel birimleri denetleme aracı olarak vesayet denetimini güçlendirmiştir”,
- “Denetim işlevi, *geçmişe dönük olarak, soruşturma hizmeti yürütme* odaklı olmaktadır çünkü temel amaç aslında yönetimin işleyişindeki aksaklıkların belirlemek, buna yol açan sorumluların tespit edilerek haklarında soruşturma başlatılma ve bazı durumlarda da sorumluların cezalandırılma olarak kendini göstermektedir”,
- “Geleneksel yönetim düşüncesinde denetim, kontrol etme ile özdeşleşmektedir çünkü geleneksel anlayışın kuramsal arka planında yer alan Fayol, Taylor ve Weber gibi düşünürler, denetimi, bir kontrol aracı olarak görmektedirler. Örneğin, Taylor’a

göre çalışanlar, bir üstlerinin yakın takibi altında olmalı, Fayol’a göre emir ve ilkelere göre işlerin yapılmasını kontrol edilmelidir”, Yukarıda yer verilen hususlar, geleneksel yönetim anlayışının temel özelliklerinden yola çıkılarak denetim işlevinin geleneksel anlamıyla nasıl ele alındığı sorusuna cevaplar olarak ele alınabilir. Genel bir ifadeyle, 1980’li yıllara gelindiğinde uzun süre kamu yönetimlerini etkisi altına alan refah devleti uygulamaları ve geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel pratiklerinin, giderek artan toplumsal talepleri karşılamada yetersiz kaldığı, yeni teknolojilerin ve bilginin temelini oluşturduğu (Tortop ve diğ., 2010:298), küreselleşme dalgalarının itici kuvvet olduğu bir değişim sürecinin başladığı söylenebilir. Bu değişim süreci beraberinde geleneksel yönetim anlayışının giderek önemini kaybetmesiyle yeni anlayış ve uygulamalara ihtiyaç duyulmasını getirmiştir. Dolayısıyla küresel rekabetin hızlandığı, yeni teknolojilerin ortaya çıktığı değişim sürecinde, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışının da önemli bir paradigma değişimi olarak ortaya çıktığı ifade edilmektedir (Sözen, 2005: 37; Tortop ve diğ., 2010: 297).

Yeni kamu yönetimi anlayış ve uygulamalarının temelinde Al’ın ifade ettiği üzere kısaca, *“rekabet, bürokrasinin azaltılması, kontrolün topluma kaydırılması, çıktı odaklılık, müşteri odaklılık, profesyonel yönetim, özel sektör uygulamalarının kamuya yansıtılması, performans ölçümü, esnek, piyasa temelli, risk alabilen, vizyon sahibi, yetkiyi paylaşan, yenilik ve değişime açık bir yönetici anlayışı”* (2002: 147- 148) yer almaktadır.

Yönetim anlayışında bürokrasi aleyhine yaşanan değişim ve dönüşümler, işletme tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanabilir kılma, çıktılarına odaklanma gibi yeni bir takım özellikler kamu yönetimlerini yeniden yapılandırma sürecine sokmuştur. Bu

yeniden yapılanma süreçlerinde denetim reformları önemli bir yer tutmaktadır.

Yönetim anlayışında yaşanan değişimin sağladığı açılımlardan en önemlileri arasında hesap verebilirlik anlayışında değişim, yönetimde açıklık ve şeffaflığın giderek artan bir talep görmesi, halkın yönetim süreçlerine katılımının artması, hizmet sunumunda etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin temel kriterler haline gelmesi sayılabilir. Bunlar aynı zamanda yeni denetim anlayışının besleyicileri olarak da görülebilir. Çünkü, bu hususlarda yaşanan değişim, denetim işlevine daha geniş açıdan yaklaşılmasını, sadece hukuki süreçlerin değil onun yanında diğer yönetim süreçlerinin, mali yanında mali olmayan konuların da denetim kapsamına alınmasını, denetim sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılmasını, bilgi edinmenin bir hak olarak görülmesini, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik adına performans denetiminin ön plana çıkmasını sağlamıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel yaklaşımlarından hareketle denetim işlevine yüklenen yeni anlamları şöyle özetlemek mümkündür (Eren, 2006: 261-263; Arıkboğa, 2007: 60; Al, 2002: 244-245; Akyel ve Köse, 2010: 13; Köse, 2007: 25-26; Eken, 2010: 43-44; Bilgiç, 2003: 359):

- “Denetim işlevi, artık hiyerarşik denetim ve vesayet denetimini önceleyen bir anlayış yerine amaca uygunluğu önceleyen bir anlayışa doğru evrilmektedir çünkü yeni kamu yönetimi yaklaşımlarında esnek örgütlenme, kamusal hizmet sunumunda çok aktörlü bir yapıya geçiş beraberinde kamusal bir iş veya eylemde sorumluluğun paylaşılmasını getirmiştir. Böylece, katı kurallara dayalı *amir-memur ilişkisi yerine ekip çalışması* daha fazla ön plana çıkmaktadır”,
- “Denetim işlevi artık bürokrasinin de vatandaş eliyle denetiminin sağlanmasını kapsayacak bir perspektife kavuşturulmaktadır çünkü

halkın yönetsel süreçlere katılımının artması, aynı zamanda denetim işlevinin nitelik ve kapsamının da değişmesini zorunlu hale getirmekte, buna istinaden de kamu kaynaklarını kullananların hesap verebilirliği ve kamuoyu tarafından denetimi önemli hale gelmektedir”,

- “ Denetim işlevinin artık kişiye odaklı olmak yerine *sistem kurma ve sistemi yönlendirme* unsurlarını kapsadığı ifade edilmektedir çünkü yeni kamu yönetimi anlayışının temelinde işletme teknikleri yer aldığından bu durum, *bilgilerin hazırlanarak merkezde toplanması ve değerlendirilmesi* anlayışından kaynaklanmaktadır”,
- “ Denetim işlevinin artık *kusur bularak ceza vermeyi değil gelecekte yapılacak işlemlerin kusur payını azaltarak işlerin daha iyi yapılmasını sağlamayı, çalışanlara yol göstermeyi ve onların eğitilmesi* amaçlarını içerdiği dile getirilmektedir”,
- “ Denetim işlevi artık sadece yasal süreçlere uygunluğu denetlemeden daha geniş bir kapsama ulaşmış ve yeni kamu yönetimi anlayışı temelinde yasal süreçlere uygunluk yanında performans denetimi ön plana çıkmaya başlamıştır çünkü kamu kurumlarının değerlendirilmesinde çıktılar üzerinden etkinlik ve performansı önceleyen bir anlayışın kamu kurumlarında hakim kılınmaya başlandığı dile getirilmektedir”,
- “Performans denetimiyle özde etkinlik ve verimliliğin ölçülmesi amaçlandığından işlem ve süreç odaklı geleneksel denetim anlayışında hata ve usulsüzlük tespitini önceleyen algıdan süreçlerin iyileştirilmesi ve çıktılar ile elde edile sonuçların geliştirilmesi yönünde bir denetim işlevi algısına doğru bir dönüşüm yaşandığı söylenebilmektedir”,

Yukarıda yer verilenler genel olarak denetim işlevine yüklenen anlamlar başlığı altında betimlenmektedir. Bu değişimlerin genel olarak denetim işlevinin ne yönde dönüştürülmeye çalışıldığını gösterdiği söylenebilir. Ancak belirtilmelidir ki söz konusu

değişimlerin tamamının iç denetim uygulamaları olarak görülmemesi gereklidir. Türkiye’de denetim reformu sadece iç denetim uygulamasının getirilmesi yönünde olmamıştır. Örneğin dış denetim kapsamında Sayıştay denetiminde de performans denetimi yapılmasını ön plana çıkaran yeni Sayıştay Kanunu kabul edilmiş, kamuoyunun denetim sonuçlarından haberdar olması adına denetim raporlarının kamuoyuyla paylaşılması düzenlemeleri yapılmış, bilgi edinme hakkı kanununu sayesinde yetkililerin hesap verebilirliğinin geliştirilmesini sağlayıcı düzenlemeler yapılmıştır. Dolayısıyla bütüncül bir bakış açısıyla denetim işlevine yaklaşılmakta iç denetim ve dış denetim gibi ayrımlar çalışmada yapılmamaktadır.

3. Türkiye’de Denetim Reformuna Yönelik Düzenlemeler

2000’li yılların, Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde yeni kamu yönetimi yaklaşımlarına açıldığı, geleneksel yönetim anlayışının kalıplarının kırıldığı düzenlemelere sahne olduğu görülmektedir. Daha önce ifade edilen denetim işlevinde yaşanan dönüşümün yansımaları, çeşitli kanuni düzenlemeler ile Türk kamu yönetiminin temel unsurları haline getirilmeye çabalanmıştır. Ancak, her değişimin beraberinde yoğun tartışmaları getirdiği reform gündemi söz konusu olmaktadır. Bu başlık altında, çalışma boyunca yer verilen denetim işlevinin yaşamakta olduğu düşünülen dönüşümün Türk kamu yönetimi özelinde yansımalarına örnekler verilecek ardından pratikte yansımaların, denetleyenler tarafından nasıl algılandığı, sürece yönelik görüş ve önerilerinin neler olduğunun tespiti amacıyla örnek bir alan araştırması sonuçları sunulacaktır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 10.12.2003 tarihinde kabul edilmiştir. Bu düzenleme, denetim alanında önemli değişimleri beraberinde getirmiştir. Hem kullanılan söylem, üzerinde durulan ana noktalar hem de denetim sisteminin yapısal

özelliği itibariyle geleneksel denetim anlayışından ayrılan reformist yaklaşımlara sahip bir niteliktedir. Yeni kamu işletmeciliğinin baskın söylemleri olan etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, hesap verebilirlik, sonuç odaklılık, denetim işlevinin yönetime rehber olması gibi anlayışlar etrafında denetim sistemi yapılandırılmak istenmiştir. 5018 Sayılı Kanun ile Türk kamu yönetiminin denetim sistemi, “iç denetim ve iç kontrol ile dış denetim” olmak üzere 3 temel başlık altında yeniden yapılandırılmıştır (Al, 2007; Köseoğlu, 2007; <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>). Ayrıca, üst yöneticiler ve harcama yetkililerince her yıl hazırlanacak idarenin faaliyet sonuçlarının yer aldığı faaliyet raporlarının *kamuoyuna açıklanması* (Md. 41, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>) gelişen hesap verebilirlik anlayışı ve kamuoyunun, kamu yönetimini denetlemesi temelinde önemli bir başka düzenleme olarak değerlendirilebilir.

Yerel yönetim kanunları, denetim işlevinde dönüşümün görülebileceği diğer düzenlemelerdendir. 5393 sayılı Belediye Kanunu 2005 yılında kabul edilmiştir. Bu kanunda da belediyelerde iç ve dış denetim yapılacağı öngörülmüş, denetimin amacı, kapsamı ve sonuçların izlenmesinde denetim işlevine yüklenen yeni anlamların var olduğu, ilgili maddelerde⁵ görülmektedir. Yine, kent konseyleri, belediye hizmetlerine gönüllü katılım, faaliyet raporlarının halka açık olması, meclis toplantılarının halka açık olması gibi hukuki düzenlemelerle (Md.76,77,56,20, www.mevzuat.gov.tr) yerel yönetimleri denetlemek konusunda da

⁵ Örneğin denetimin amacı olarak 54. Maddede “...*hataların önlenmesine yardımcı olmak, ... çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek...*” gibi ifadeler kullanılmaktadır (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>)

YKY anlayışının öncelediği kamuoyuna hesap verebilir olma ve bu yollarla kamuoyu denetimini etkinleştirme söz konusu olmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunlarında da 5393 sayılı Kanun ile benzer hükümleri getirilmiştir. O yüzden ayrıca değinilmemiştir.

Denetim reformu adı altında bir başka düzenleme olarak 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gösterilebilir. 2004 yılında yürürlüğe giren Kanun kapsamında, geleneksel yönetim anlayışının Türkiye’de etkili bir şekilde öngördüğü gizliliğin, yönetimin yapı ve işleyişinde (Şengül, 2005) halktan gelebilecek her türlü etkiye karşı kendini kapama, denetim alanında da sonuçların halkla paylaşılmaması, halkın yönetimi denetlemesi olgusunun göz ardı edilmesi gibi hususların artık değişmesi gereğini ortaya çıkardığı söylenebilir. Bilgi edinme hakkı kanunu, yeni yönetim anlayışında ön plana çıkan kamuoyunun etkin denetimini sağlamanın önemli bir aracı olarak ifade edilebilir. Bu tarihe kadar bilgi edinmenin “bir hak” olarak vatandaşlarca kullanılması söz konusu değilken 2004 yılı itibariyle bu hak, kanun kapsamında tanınmıştır.

6085 sayılı Sayıştay Kanununun 2010 yılında yürürlüğe girmesi ile denetim işlevinde yaşanmakta olan dönüşüm sürecinin dış denetim boyutunda önemli bir adım atılmıştır. 6085 sayılı Kanun ile Sayıştay’ın denetim alanı yeniden düzenlenerek “tüm kamu idareleri, kamu fonları, kamu kaynakları ve faaliyetleri”nin de bu alana dâhil edildiği belirtilmektedir. Dolayısıyla Sayıştay denetiminin kapsamının genişlediği dile getirilmektedir (Çolak, 2011).

4. Denetleyenler Üzerine Bir Alan Araştırması (Müfettiş-İç Denetçi-Yönetici)

4.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Bu araştırmanın amacı, yeni kamu yönetimi yaklaşımlarında denetim işlevine yüklenen yeni anlamların, denetimin taraflarından

olan müfettiş, yönetici ve i denetçilerce nasıl algılandığı, sürece ilişkin beklenti ve görüşleri hakkında veri elde etmektir. Çalışmanın nemi ise yönetim anlayış ve uygulamalarında meydana gelen değişimin Türk kamu yönetimi özelinde, denetim işlevine etkisi ve bu etkinin nasıl algılandığı konusunda denetim elemanlarından, derinlemesine mülakat yöntemi ile elde edilecek birincil veriler ışığında ortaya konacak tespitlerin ve önerilerin hala devam etmekte olan denetim sistemi tartışmalarına sağlayacağı dşnlen katkı şeklinde ifade edilebilir.

4.2. Araştırmanın Evreni ve rneklem Seçimi

Araştırmanın evrenini mesleki bir sınırlandırma ile müfettiş, yönetici ve i denetçi olarak sınıflandırabileceğimiz denetim elemanları oluşturmaktadır. Çalışmada denetim işlevi, geleneksel yönetim ve yeni kamu yönetimi paradigmaları arasında karşılaştırma yapmak suretiyle incelendiğinden araştırma bölümünde de geleneksel denetim anlayışından gelen müfettiş, hiyerarşik denetim anlayışına sahip yönetici ve yeni denetim anlayışında ön plana çıkan i denetçiden oluşan evren seçimi, bu karşılaştırmayı yansıtması bakımından da uygun görülmüştür.

Araştırmanın örneklemini olarak ise “kasti örneklem seimi⁶” yoluyla bakanlık, belediye ve niversite bünyesinde görev yapmakta olan müfettiş, yönetici ve i denetçi hedeflenmiştir. Belirlenen 3 müfettiş, 3 yönetici ve 3 i denetçi olmak üzere toplam 9 katılımcı araştırmanın örneklemini oluşturmaktadır.

4.3. Araştırmanın Veri Toplama Süreci ve Yöntemi

⁶ Kasti rneklem seçiminde, “araştırmacının yargısıyla araştırma sorusuna yanıt verebileceğine inanılan kişilerden oluşan” örneklem söz konusudur (Altunışık ve diğ., 2010: 140).

Çalışmada yapılandırılmış mülakat⁷ yöntemi tercih edilmiştir. Katılımcılara bizzat görüşme yoluyla ulaşılmış, çalışmanın amacı ve ulaşılmak istenen sonuçları hakkında bilgi verilmiştir. Katılımcılardan ön görüşmeyle alınan randevu gün ve saatinde görev yerlerinde bir araya gelinmiş, izinleri dâhilinde not tutma ve kayıt cihazı ile veriler kayıt altına alınmıştır.

4.4. Araştırmanın Kısıtları

Bu araştırma örnek bir alan araştırması olduğu için seçilen örneklem ile sınırlıdır. Dolayısıyla elde edilen sonuçların ülke bazında tüm müfettiş, yönetici ya da iç denetçilerin görüşleri olarak genellemek amaçlanmamıştır. Az sayıdaki görüşlerden yola çıkılarak genel bir sonuç çıkarılamaması bir sınırlılıktır. Ancak nitel araştırmalarda analitik genelleme gereği elde edilen verilerden sonuçlara ulaşma temelinde, katılımcıların Türk kamu yönetimine yapmış oldukları atıflar temelinde değerlendirme yapılmıştır.

Ayrıca, katılımcılardan bazılarının iç denetçiliğe müfettişlikten geçmesi veya örneğin kimi yöneticilerin müfettişlik görevinde bulunmuş olmaları nedeniyle yer yer yönetici değil de müfettiş kimlikleriyle yanıtlar vermeleri çalışmanın diğer kısıtları olarak ifade edilebilir. Bu durumun yarattığı önemli bir sonuç ise müfettiş-iç denetçi ve yöneticilerin, denetim işlevinde yaşanmakta olan dönüşüm sürecine dair görüş ve algıları arasında birbirinden kesin hatlarla ayrılabilen önemli farklılıkların bulunduğu ya da tamamen birbirleriyle paralel görüşlere sahip oldukları yorumuna varılamamasıdır. Bunun önemli bir sonucu ise temel varsayımlar

⁷ Literatürde, Mülakat ya da görüşme türleri olarak farklı kavramlar kullanılmakla birlikte genel olarak “yapılandırılmış mülakat” ve “yapılandırılmamış mülakat” kavramları öne çıkmaktadır. Bunun yanında “biçimsel, yarı biçimsel, biçimsel olmayan” şeklinde tanımlar da mevcuttur (Altunışık ve diğ., 2010:92; Al, 2010:16-18; Yıldırım ve Şimşek, 2011: 120). Ayrıca yüz yüze derinlemesine mülakat olarak da değerlendirilebilir.

arasında yer alan farklı denetleyen gruplarının denetim işlevinde yaşanan dönüşüm sürecine yönelik algılamalarının farklı olduğu kanaati, belli temalar altında sınıflandırılan bulgulardan bazılarında doğrulanması bazılarında ise doğrulanamamasıdır.

4.5. Araştırma Bulguları

Elden edilen bulgular, anlamlı bir sınıflandırma yapabilmek adına, katılımcıların mülakat sorularına vermiş oldukları cevaplardan ve araştırmanın temel varsayımlarından hareketle, belli temalar altında 3 ana başlık ve alt başlıkta değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme, betimsel bir analize tabi tutulmaktadır. Öncelikle, Türk kamu yönetiminde yeni denetim anlayışının etkinlik ve verimliliğe katkısı yönünden belirleyici olan unsur olarak *yönetim yapıları ve yöneticilerin tutumu* sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuç, katılımcıların çoğunluğunun görüşü olarak belirlenmiştir. Ardından, yeni denetim anlayışının, geleneksel denetimden farklılıkları olarak *amaçsal, kapsamsal, ilkesel ve süreçsel* noktaları bulunduğu sonucu, katılımcılardan gelen cevaplar doğrultusunda tespit edilmiştir. Ancak, müfettiş, yönetici ve iç denetçilerin farklı noktalara işaret ettiğı ve müfettişlerin bu farkları vurgulamakla birlikte eleştirel bir yaklaşım sergiledikleri görülmektedir. Daha sonra, yeni denetim anlayışının Türk kamu yönetimindeki temel sorun alanları ana başlığı altında *yönetim reformu ile denetim reformunun birbirine paralel gerçekleştirilemediğı, hukuki düzenlemelerin de zihniyet dönüşümünü sağlamada yeterli bir nitelikten uzak olduğu* iki temel sorun alanı olarak tespit edilmiştir. Son olarak ise katılımcıların, denetim işlevinde yaşanmakta olan sürece ilişkin önerileri tespit edilerek, müfettiş-yönetici-iç denetçi ayrımı yapmadan genel bir yorumlama yapılmıştır. Çalışmanın varsayımlarından biri olarak müfettiş-yönetici ve iç denetçilerden oluşan ve farklı denetim anlayışına sahip olduğu düşünülen denetim elemanlarının sorulara vermiş oldukları cevaplardan hareketle, yer

yer farklılıklara yer yer de benzer noktalara temas ettikleri görülmüştür. Dolayısıyla yeni denetim anlayışında denetim işlevine yüklenen anlamlar konusunda müfettiş-yönetici ve iç denetçilerin birbirinden kesin hatlarla ayrılan görüş farklılıkları bulunduğunu söylemek olanaklı değildir. Ancak müfettişlerin bu sürece daha eleştirel yaklaştıkları belirtilebilir. Bunun önemli bir nedeni olarak ise Türkiye’de denetim alanında yaşanan tartışmaların başında *teftiş-iç denetim cepheleşmesi* nin gelmesi gösterilebilir.

Tablo 1. Yeni Denetim Anlayışı (Etkinlik ve Verimliliğin Belirleyici Unsuru: Yöneticiler ve Yönetim Yapısı)

İç Denetçi 1: “Yönetimde öncelikle iç kontrolün kurulması lazım, bu olmadan iç denetim sağlıklı olmaz. Örneğin, risklerin idare tarafından belirlenmesi gerekirken iç denetçiler belirlemekte. Dolayısıyla idare tarafından risk yönetimi yapılmamış oluyor. Risk yönetimi olmayınca iç denetim de sağlıklı olmuyor. Yeni denetim uygulamalarının etkinlik ve verimliliğe katkısı şüphesiz çok olur”.	Müfettiş 1: “Süreci belirleyecek olan yönetimin pozisyonudur. Etken konumda olan yönetimdir. Denetim edilgen pozisyonadadır denilebilir. ... Esasen iyi bir denetim mekanizması iyi bir yönetim modelinden geçtiğini önceki soru vesilesiyle ifade etmiştik. Böylece yönetimde sağlıklı bir değişimi olmadan denetimde de olamaz”		
İç Denetçi 2: “Denetimin hem güvence verme fonksiyonu hem de danışmanlık fonksiyonu yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkı sağlamaktadır. ... Tüm bunlara rağmen, yeni denetim uygulamalarının olması gereken düzeyde olduğunu söylemek mümkün değildir. Bunun önünde sistemden, mevzuattan, yöneticilerden, denetlenenlerden ve denetim elemanlarının kendisinden kaynaklanan çeşitli engeller ve kısıtlar söz konusudur”.	Müfettiş 2: “Dolayısıyla yönetici eğer evrensel yönetim ilkelerine, bilgi kullanımlarına açık değilse iç denetim orada simgeseldir. Sadece yasal zorunluluklar veya uluslararası baskılar nedeniyle kurulmuştur. Ama işlemeyecektir”.		
İç Denetçi 3: “Bağımsız olarak yürütülen denetim uygulamalarında kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilmesi, hesap verebilir bir yapının oluşturulması, risklerin tanımlanması ve yönetim için iç kontrol sisteminin oluşturulması ve değerlendirilmesi, süreçlerin ve örgüt yapısının değerlendirilmesi yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkı sağlayacaktır”.	Müfettiş 3: “Belki denetim biriminin tavsiyesi olmanın verdiği zorunlulukla yapılması sonucu bir miktar mesafe kat edebilirsiniz ama yönetim sürecinde bulunanlarca konunun benimsenmesi bu verimliliği çok daha artıracaktır”.		
Yönetici 1: “Aslında yeni denetim uygulamaları henüz yok. Ama gelecekte olması beklenen etkileri olabilir. Dikey bir şekilde	Yönetici 2: “Yeni denetim uygulamalarının etkisi ne olabilir? Olumlu ya da olumsuz olabilir tabi. Sonuçta bu yöneticinin onu	Yönetici 3: “İç denetim birimlerinin çok aktif hale getirilmesi lazım. İç denetimin uygulamada yapısal birtakım	

örgütlenen kurumlarda aslında birden fazla yatay birim işleri yürütüyor. Ancak <i>yatay akışı denetleyecek bir mekanizma yok</i>. Yani yatay akış sürecinin bir sahibi yok. Süreç kırıklarını önleyici, düzenleyici bir mekanizma yok henüz. Dolayısıyla vatandaşa hizmet sunumunda daha uzak, etkinlik ve verimlilik boyutu daha düşük bir yapı var”	<i>nasıl kullandığına bağlıdır. Bizde hala eski, klasik sistem uygulanıyor. Tabi bunlar güzel şeyler, kâğıt üzerinde güzel şeyler ama fiiliyatta mümkün olabilir mi? Yani ben çok katılmıyorum mümkün olabileceğine”.</i>	sıkıntıları var”.
--	---	--------------------------

Yukarıdaki tabloda, *Yeni denetim uygulamalarının yönetimde etkinlik ve verimliliğe katkısı ne olur?* Sorusuna katılımcıların tamamı ortak bir noktaya işaret ederek “yönetim yapısı ve yöneticilerin tutumunun” belirleyici olduğunu belirtmişlerdir. Ancak yöneticilerden 1 tanesi yeni uygulamaların “kağıt üzerinde” kalacağını belirttiğinden yeni denetim uygulamalarına eleştirel yaklaşmıştır. Ayrıca müfettişlerin de yöneticilerin ve yönetimin belirleyici olacağını belirtmekle birlikte daha eleştirel bir bakış açısına sahip oldukları söylenebilir. Çünkü mevcut durumda etkinlik ve verimliliğin sağlanamadığı görüşündedirler. İç denetçiler ise mevcut durumda henüz etkinlik ve verimliliğin olmadığı ancak yönetim yapılarının düzenlenmesi halinde yeni denetim uygulamalarının etkinlik ve verimliliğe katkı sağlayacağını düşünmektedirler.

Tablo 2. Yeni Denetim Anlayışı (Amaç, Kapsam, Süreç ve İlke Yönünden Geleneksel Denetim Anlayışından Farklılıkları)

İç Denetçi 1: “İlkesel anlamda artık uluslar arası denetim standartlarına göre denetim yapılıyor. Denetim türü açısından farklılık var. Artık bütün kuruluşun her birimini kapsıyor. Performans denetimi, BT denetimi vb. idarece konulan hedeflere ve performans göstergelerinin sağlıklı olup olmadığına kadar inen bir denetim şekli. Bunlar yeni denetim anlayışının farkları. Yeni denetim anlayışı ile sürecin izlenmesi söz konusu. Klasik denetim, geçmiş odaklı, yeni denetim gelecek odaklı, yönetime değer katmaya yönelik”.	Müfettiş 1: “Yeni denetim anlayışında ise yukarı bahsettiğimiz ilkeler dikkate alındığında daha çok rehberlik ve danışma birimi şeklinde görevin ifası çıkmaktadır. ... Bu yaklaşım, <i>denetimin bir danışma birliği mahiyetini</i> alması ve hesap sorulmasında pek istenilmemesi sonucu çıkabilmektedir. Yeni denetim anlayışında idarenin faaliyetlerine katkı sağlama, değer katma olgusu öne çıktığından, olmuş bitmiş iş soyutlanarak, yerine potansiyel önleyici/koruyucu tedbirlerle geliştirilmesi mekanizması getirilmiştir. Ancak burada şu da ifade etmeliyiz gelecek ve sonuç odaklı davranırken ve bir ihmalin cezasız kalmamasına da itina gösterilmemesi zarureti ortadadır “	
İç Denetçi 2: “Denetimin yazılı standartlarının bulunması, Güvence ve danışmanlık faaliyetlerini dengeli bir şekilde içermesi, İdarenin sistem ve süreçlerini, faaliyetlerini geliştirme yönünde değer katma hedefli olarak gerçekleştirilmesi, Rehberlik öncelikli ve gelecek odaklı olması, kişi ve işlem odaklı olmaktan ziyade sistem, süreç, faaliyet, iş odaklı olması, soruşturma (ceza, disiplin vs.) işlerinin üstlenilmemesi “	Müfettiş 2: “Denetçi, ısrarla iç denetçi, yönetimin ayrılmaz parçasıdır. İyi kullanıldığında, objektif kullanıldığında yöneticiyi uyaran bir “Sigorta Sistemi”dir. Yöneticiler hatasını an ve an düzeltmesine olanak veren mekanizmadır. Ama asla unutmamamız gereken bir şey tekrar vurguluyorum, iç denetim yönetimin ayrılmaz parçasıdır. Böyle bir yapı olması nedeniyle iç denetçi her yönetim takımının baskısı ve yönlendirmesi altındaki işlevlerini yerine getirmek durumunda kalabilir. Böyle durumda iç denetimden beklenen yararlar elde edilemez”.	
İç Denetçi 3: modern denetim anlayışında bunların yanı sıra geleceğe yönelik yeni süreçlerin iyileştirilmesi, risklerin tanımlanması ve uygun kontrollerin oluşturulması, stratejik planlamaya katkı sağlaması ve değerlendirilmesi suretiyle hataların azaltılması, verimliliğin ve etkinliğin sağlanması, üst yönetimle birlikte kurumun geleceğinin şekillenmesi fonksiyonunu üstlenilmiştir.	Müfettiş 3: “Oysa çağdaş denetim anlayışında denetim interaktif bir süreç. Yönetim sürecinde bulunanlar ve denetleyenler, karşılıklı etkileşim içerisinde ve karşılıklı paylaşım içerisinde ve sonuç açısından “daha iyiyi nasıl yakalarız, buluruz?” arayışı içerisinde, süreç böyle gelişiyor ve yöntem de bu merkezde geliştiriliyor”.	
Yönetici 1: “Geleneksel denetimde yani teftişte hizmet talebi ile çıktı sürecini kontrol etme yoktu. Hukuki anlamda ortaya çıkan sıkıntının giderilmesi anlamında bir kontrol vardı. Yeni denetim anlayışıyla birlikte denetim, <i>hiç kontrol edilmeyen alanların kontrol etmektedir</i>”.	Yönetici 2: “Ama yeni denetim anlayışında bu şekilde bir denetim değil de daha cari bir denetim, onlara yol gösterici, işte yapılan hataları tespit edip, “burada, burada yanlış yapmışsınız” diyerek <i>anlık olarak devreye girip onun düzeltilmesi yolunda</i> ama bunun tespiti çok mümkün müdür?... ben yeni denetimle eski denetim arasında çok fark görüyorum”.	Yönetici 3: “Yeni düzende kişisel sorumluluk özellikle harcama yetkililerini bağlayıcı bir unsur haline getirildi. Ama bu denetim sadece <i>mali değil mali olmayan denetimleri de kapsayacak</i> şekilde performans denetimine dönüşecek”.

Yukarıdaki tabloda müfettiş, yönetici ve iç denetçilerin farklı noktalara vurgu yaptıkları görölmektedir. Bunların bir araya getirilmesiyle şöyle bir sıralama yapılabilir:

- Amaçsal olarak artık, amaca uygunluk, gelecek odaklılık, yönetime rehberlik etme, güvence oluşturma, hata bulmadan ziyade hata azaltma, etkinlik ve verimlilik, yönetime değer katma” denetim işlevinde ön plana çıkan unsurlardır.
- Kapsam olarak ise artık, sadece uygunluk denetimi değil onun yanında performans denetimi, iç denetim ve alt türleri arasında olan sistem denetimi, bilgi teknolojileri denetimi gibi denetim türleri, risk tanımlama, hedef ve performans göstergelerini ölçme gibi unsurları da içine alacak bir denetim anlayışının gelişmektedir.
- Süreç olarak ise artık iş süreçlerinin kontrol edilebildiği, denetim süreci sonunda ortaya konan sonuçların izlenebildiği, denetim süreci içinde denetlenenlerden de görüş alınabildiği, kamuoyunun da denetim sürecine dahil olabildiği bir anlayış doğmuştur.
- İlkesel olarak da artık yazılı standartlar getirilmekte, nesnellik ve ölçülebilirlik ön plana çıkarılmakta, denetçilerde mesleki yetkinlik aranmaktadır. Denetimde bağımsızlık da denetçilerin yeterli ve yetkin olmalarıyla sağlanabilecektir.

Ancak 1 yönetici yeni ve eski denetim anlayışları arasında bir fark görmediğini belirtmekte ve eleştirel bir tutum benimsemektedir.

Tablo 3. Yeni Denetim Anlayışının Türk Kamu Yönetimindeki Temel Sorun Alanları (Denetim Reformuna Karşılık Yönetim Reformunun Yapılamaması)

İç Denetçi 1: “Yönetimde öncelikle iç kontrolün kurulması lazım, bu olmadan iç denetim sağlıklı olmaz. Örneğin, risklerin idare tarafından belirlenmesi gerekirken iç denetçiler belirlemekte. Dolayısıyla idare tarafından risk yönetimi yapılmamış oluyor”.	Müfettiş 1: “Esasen iyi bir denetim mekanizması iyi bir yönetim modelinden geçer. Çünkü farklı tartışma ve seçeneklere açık olmakla beraber son tahlilde denetimin, yönetimin bir fonksiyonu olduğu noktasında bir mutabakat vardır. Dolayısıyla iyiyi, günceli ya da moderniyi yakalayamamış bir yönetim
--	--

		modelinden bütün iyi niyetlere rağmen iyi bir denetim modelinin ortaya çıkmayacağı tartışmadan varestedir”.
İç Denetçi 2: “Kamu yönetimi reformu yapılamadığından hala geleneksel yapı çerçevesinde hizmet verilmektedir. .. “Türk kamu yönetimi”ne bakıldığında yönetim ile denetim arasında önemli oranda bir uyumsuzluk bulunduğu söylenebilir. Çünkü denetimde yaşanan ve esasında hala devam eden yeniden yapılanma süreci tam manasıyla kamu yönetimi alanında yaşanmadı”.	Müfettiş 2: “Şimdi Türkiye’de bir yanlış algılama var. “Biz bütün yönetim birimlerinde iç denetim kuracağız, bu iç denetçiler denetleyecekler, bu denetim yegâne ve tek yapısı olacak”. Bu algı yanlıştır. Denetçi, ısrarla iç denetçi, yönetimin ayrılmaz parçasıdır. İyi kullanıldığında, objektif kullanıldığında yöneticiyi uyaran bir “Sigorta Sistemi”dir”.	
İç Denetçi 3: “Mevcut dirençler her iki yönetim anlayışının aynı anda var olması, hükümetin iradesini tam olarak ortaya koyamaması, modern denetim anlayışının yayılmasını engellemektedir”.	Müfettiş 3: “Türk kamu yönetimi bir süredir bir dönüşüm içerisinde. Çağdaş yönetim anlayışına kendisini adapte gayreti içerisinde”	
Yönetici 1: “Devlet, yapıları yeniden dizayn etmelidir. Hiyerarşik olmaktan çıkıp, yatay alanları tanımlayan organizasyon yapısı geliştirmelidir. Bu yapıldığında verimlilik ve etkinlik sağlanacak, çıktı ve kalite artacaktır. Klasik kamu yönetimi yapılanması üzerine modern denetim anlayışı oturtulmaya çalışılıyor ama bu mümkün değil. Yeni denetçiler aslında usta-çırak ilişkisi içinde yetişmiş, müfettiş geleneğinden gelen, ortalama yaşları 45 ve üstü olan, denetim forsunu taşıyan kişiler.”.	Yönetici 2: “Yani biz hem yeniye hem eskiyi bir arada tuttuğumuz için şuan tam bir kaos yaşıyoruz, öyle söyleyeyim. ya hiç olmayacak ya da tamamen iç denetçilerden kurulu bir yapının olması lazım. Mevcut yapı tam askıda bir yapı ve yüzde 80 90 olumsuz olduğunu düşünüyorum bu yapının.”	Yönetici 3: “5018 çok büyük bir değişimi öngören Kanun ama kamu kurum ve kuruluşlarının genel anlamda değişimi zordur. O değişim biraz sancılı oldu çünkü çok kısa bir sürede bu Kanun uygulamaya geçirildi”.

Yukarıdaki tabloda katılımcılardan elde edilen veriler ışığında Türk kamu yönetiminde yeni denetim uygulamalarına dair belli başlı sorun alanları olduğu kanaatine ulaşılmaktadır. Buna göre, klasik yönetim anlayışının hala varlığını sürdürmesi ve kamu yönetiminde kapsamlı bir reformun yapılamamasından dolayı denetim reformlarının istenileni veremediği görüşü hakimdir. Bir başka anlatımla, *yönetim reformu ve denetim reformunun birbirine*

paralel yürütülemediği sonucu, müfettiş, iç denetçi ve yöneticilerin çoğunluğunun (6 kişi) görüşüyle ortaya çıkmaktadır. Burada da müfettişlerden 1'nin denetim reformunun gerçekleştirilme şekline eleştirel yaklaştığı, 1 tanesinin de "Türk kamu yönetiminin bir süredir dönüşüm" içerisinde olmasını olumlu karşıladığı görülmektedir.

Tablo 4. Yeni Denetim Anlayışının Türk Kamu Yönetimindeki Temel Sorun Alanları (Hukuki Düzenlemelerin Yetersizliği ve Zihniyet Dönüşümünü Sağlayamaması)

İç Denetçi 1: "Mevzuat olarak çok eksiklik yok ama düzenlemelere ihtiyaç var birincil, ikincil, üçüncül düzeylerde. Kanun metni çeviri olduğu için hatalar var, bunlar tekrar elden geçirilirse eksiklikler giderilebilir. Zihniyet anlamında değerlendirildiğinde denetime karşı hala bir soğukluk var. Bu yöneticilerin denetimi anlamını bilmemelerinden kaynaklanıyor. İç denetim aslında kurumu geleceğe yönelik olması muhtemel tehlikelerden koruyor ama geleneksel yönetim buna karşı gözünü kapatıp denetime karşı "bana dokunmasın" mantığıyla hareket ediyor".	Müfettiş 1: "Her ne kadar, yeni anlayışa matuf ikin mevzuat düzenlemeleri yapılmış ise de, bir kısmı için ikincil ve bağlı mevzuat düzenlemeleri yapılmamış. Örneğin risk alanları belirlenmesine yöne düzenlemeler halen yapılmamıştır. Yine iç halen kont süreci tamamlanmamıştır. Denetçiler iç kont sistemindeki veri, süreç ve yapıya göre denetleyed ama bu süreç hala tamamlanamamıştır. Dolayısı hukuki düzenlemelerin yeterli olduğunu söyleyemeyiz
İç Denetçi 2: Mevcut durumda olduğu gibi yeni ve eski ayrıştırması yaparak birimleri ve kişileri dışlayıcı bir şekilde tanımlamak, tasnif etmek ve çatışmaya neden olmak kamu idareleri ve toplum bakımından yarar sağlamaz..... Dolayısıyla yukarıda söylediklerimiz yapılan <i>hukuki düzenlemelerin yeterli olmadığını</i> ortaya koymaktadır. Yapılan düzenlemeler hiçbir zaman tek başına zihniyet dönüşümü sağlamaz, bu konuda garanti verilemez. Zihniyet değişiminin tek ilacı zamanın ruhunun kavranabilmesini sağlayacak alt yapının, çevresel faktörlerin geliştirilmesi ve süreç içerisinde belli bir zaman geçmesidir".	Müfettiş 2: "Devlet anayasasıyla misyonunu da vizyonunu da tanımlamıştır. İçi boyalı laflarla misyon vizyon tanımlamaları devlet kurumunda olmaz".
İç Denetçi 3: "Hukuki düzenlemeler büyük ölçüde yeterlidir ancak idarelerin klasik denetimden kurtulamayışı ve denetim beklentilerinin klasik yönetime göre şekillenmesi, iç denetim sisteminden yeterince faydalanılmasını engellemektedir. İdarelerin bakış açılarının değişebilmesi için performans değerlendirmesinin doğru olarak yapılması ve hesap verebilir sistemler oluşturulması iç denetimden beklentileri artacaktır"	Müfettiş 3: "Ama hukuki zemin tek başına bir zihniyet dönüşü gerçekleştirmez. Bunu tekrar vurgulamak istiyorum. Zihniyet dönüşümü, hukuki düzenleme dışında çabaları da gerektiriyor. <i>Yeterli derecede amaçlanan, beklenen düzeyde gerçekleşmediğini düşünüyorum ama hukuki zemin olarak bunun gerçekleşmesi için bir vasat ortam oluşmuş durumda</i>".

Yönetici 1: “Mevcut düzenlemeler yeterli değildir. Yeni düzenlemeler yapılmalıdır. Zihniyet anlamında hala klasik yönetim varlığını sürdürdüğünden modern denetim sistemini yönetim yapısı kabul etmiyor. Yeni denetçiler de aslında teftiş geleneğinden gelen usta-çırak ilişkisinde yetişmiş olduğundan zihniyet anlamında bir dönüşüm henüz sağlanmamıştır”.	Yönetici 2: “Hukuki düzenlemeler yeterli değildir. Yani biraz önce de bahsettim siz bir sistem oluşturuyorsanız diğer sistemi tamamen yok etmek durumundasınız. İki sistemi bir arada barındırmak çok mantıklı değil ki bir geçiş süreci de öngörmemiş durumda. Yani kamuda bir reform yapılmak isteniyorsa ya tam neşter vurulacak ya da hiç bir şey yapılmayacak eski sistem revize edilecek”.	Yönetici 3: “Temel Kanunun ikincil mevzuatının da bir an önce çıkması lazım zihniyet anlamında dönüşümün gerçekleşmesi için çünkü Kanunun okunduğunda farklı uygulamalara yol açacak maddeleri var” “Zihniyet anlamında dönüşümde, en fazla sorumluluk üst yöneticiye düşmektedir. Çünkü bu iş yukardan başlar. Üst yönetici buna inanır, bu inancı doğrultusunda aşağı doğru bunu yayabilirse gerisi kendiliğinden gelecektir. Temel taşlardan en önemlisi üst yöneticinin bu işe sahip çıkmasıdır”.
---	--	--

Yukarıdaki tabloda yer alan verilerden, Türk kamu yönetiminde denetim alanında yaşanmakta olan reform sürecinin bir diğer sorun alanı olarak *hukuki düzenlemelerin yetersizliği ve bunun zihniyet anlamında da denetim işlevinde yaşanmakta olan dönüşüm süreci yönünde bir değişimi gerçekleştirmeden uzak olduğu* sonucuna ulaşılmaktadır. Müfettiş, iç denetçi ve yöneticilerin bu hususta birbirine paralel söylemleri bulunmaktadır. Burada katılımcılarca ikili bir yoruma gidilmektedir. Bunlardan ilki denetim alanında yapılan hukuki düzenlemelerin “*henüz yeterli olmadığı*” ve *hukuki düzenlemeler yeterli olsa da bunun tek başına zihniyet dönüşümünü sağlamada yeterli olamayacağıdır*. 1 müfettiş hukuki düzenlemelerin zihniyet dönüşümü için bir temel oluşturabilecek nitelikte olduğunu belirtmiş, 1 iç denetçi de *hukuki düzenlemelerin büyük ölçüde yeterli olduğunu* ancak zihniyet anlamında hala geleneksel yapının varlığını koruduğunu belirtmektedir.

Tablo 5. Yeni Denetim Anlayışının Türk Kamu Yönetimindeki Temel Sorun Alanları (Denetim Alanında Yaşanmakta Olan Sürece İlişkin Öneriler)

• Denetim alanında çerçeve yasa olarak kabul edilen 5018 sayılı KMYKK'DA, yeni denetim anlayışının yayılmasında en büyük sorumluluğun düştüşü üst yöneticileri bilgilendirecek, rehberlik edecek mekanizmaların öngöröldüşü bir düzenleme yapılması, • Yeni denetim anlayışında ön plana çıkan iç denetçilik müessesesinde beklenen verimin alınması için yeterli kadro tahsisi yapılması, özlük haklarının düzenlenmesi, üst yöneticinin baskı ve etkisi altında kalmasını engelleyecek yetkinlik ve yeterliliğe sahip olması, • Yönetimde kaynak-hedef ilişkisinin kurularak bu ilişkiyi kontrol edebilecek nitelikte iç denetim elemanın yetiştirilmesi, • Yönetim ve denetim sürecinde bulunanlar için denetim reformunun tüm yönleriyle anlatılabileceğı periyodik düzenlenecek uygulamalı eğitimlerin çoğaltılması, • Kamu yönetiminde hala varlığını sürdürmekte olan geleneksel yönetim anlayış ve yapılanmasının, kapsamlı bir reform çalışması ile yeni kamu yönetimi anlayış ve uygulamaları yönünde dönüştürölmesi ve bunun için temel yasanın çıkarılması,	• İdarelerin iç kontrol sistemlerinin yeniden yapılandırılarak ivedi bir şekilde uygulamaya sokulması, • Denetim alanında 5018'in dışında kapsayıcı, çerçeve bir genel düzenleme ile görev alanları uzmanlığa göre ayrıştırılmış dairelerden oluşan tek çatı altında bir yapılanmaya gidilmesi, • Denetimden beklenen etkinlik ve verimlilik için vatandaşlarda da "hesap sorma" kültürünün gelişmesi, • İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun daha etkin bir yapıya kavuşturölmesi gerekmektedir. • Müfettiş ve iç denetçilik kurumlarının birbirinin rakibi olmadığı anlayışının yerleştirölmesi, teftiş ve iç denetim çatışmasının çözecek düzenlemelerin yapılması,
---	--

Yukarıdaki tabloda, müfettiş, yönetici ve iç denetçilerin Türk kamu yönetiminin denetim ayağında yapılan reform sürecine ilişkin önerileri yer almaktadır. Teori yanında uygulamada da denetim elemanlarının görüş ve önerileri, daha iyi bir deneti mekanizması oluşturölmesi yönünde önemli görölmektedir. Vurgulanan ortak nokta olarak ise *hukuki düzenlemelerin daha nitelikli hale getirölmesi, geleneksel yönetim anlayışının esnetölmesi, teftiş-iç*

denetim çatışmasını çözümleyecek düzenlemelerin yapılması şeklinde sayılabilir.

Sonuç

Çalışma boyunca ele alınan yönetimin denetim işlevinde yaşanan dönüşüm, hem teorik hem de pratik sonuçları bakımından tartışılmış, Türk kamu yönetimi özelinde denetim işlevinin “denetim reformu” başlığı altında yaşadığı değişim/sorunlar ortaya konmaya çalışılmıştır. Buna göre, yeni denetim anlayışının yönetimde etkinlik ve verimliliği sağlayacağı yönündeki kanaat ve de geleneksel yönetimden amaç, kapsam, süreç ve ilke yönünden ayrıldığı düşüncesi katılımcıların çoğunluğunun görüşüyle de desteklenerek doğrulanmıştır. Bu bağlamda denetim işlevinde bir dönüşüm yaşandığı ve bu dönüşümün örneklem dâhilindeki katılımcılarca geleneksel denetim anlayışından farklılıkları bağlamında algılandığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Belirtilmelidir ki araştırma kapsamında müfettiş, yönetici ve iç denetçilerin yeni denetim anlayış ve uygulamalarına ilişkin görüş ve algılarının birbirinden kesin hatlarla ayrıldığı ya da birbirinden tamamen farklı olduğunu söylememiz olanaklı değildir. Böylece yeni denetim anlayışıyla birlikte denetim işlevinin amacı, kapsamı, süreci ve ilkelerinde bir değişimin, dönüşümün meydana geldiği ifade edilebilir. Ancak yeni denetim uygulamalarının-Türk kamu yönetimi özelinde- yönetimde etkinlik ve verimliliği uygulamada henüz sağlayamadığı ve sağlayabilmesi için de yönetime ve yönetim kademesinde bulunanlara büyük sorumluluk düştüğü söylenebilir.

Kaynakça

- Akyel, R. and Köse, H. Ö. 2010. “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliğı”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:82, Sayı: 466, Mart, s.9-23.
- Al, H. 2007. “Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları”, Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, *Kamu Yönetimi Yazıları*, 1.Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.1-23.
- Al, H. 2002. *Bilgi Toplumu Ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değışimi*, 1.Basım, Bilimadamı Yayınları, Ankara.
- Arıkboğa, E. 2007. “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform Ve Yeni Kamu Yönetimi”, Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, *Kamu Yönetimi Yazıları*, 1.Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.42-69.
- Bilgiç, V. 2003. “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Ed: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.27-46.
- Çolak, H. B. 2010. “Yeni Sayıştay Kanunu Ne Getir(m)iyor?”, *Güncel Mevzuat Dergisi*, Sayı:60, Aralık, s.45-52, <http://hacibayramcolak.net/dosya/sayistay.pdf>, 30.05.2011.
- Demirel, D. 2011. *Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimine Denetim İşlevinde Dönüşüm*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Eken, M. 2010. “Kamu Yönetimi Anlayışındaki Değışim Ve Denetime Yansımaları”, 1. *Ulusal Belediyelerde Denetim Ve Beklentiler*, Yayına Hazırlayan: Süleyman Hacıcaferoğlu, Marmara Belediyeler Birliğı, Sempozyum Ve Paneller Dizisi No: 1, Şubat, s.40-45.
- Eken, M. 2010. “Kamu Yönetimi Anlayışındaki Değışim Ve Denetime Yansımaları”, 1. *Ulusal Belediyelerde Denetim Ve Beklentiler*, Yayına Hazırlayan: Süleyman Hacıcaferoğlu, Marmara Belediyeler Birliğı, Sempozyum Ve Paneller Dizisi No: 1, Şubat, s.40-45.
- Eryılmaz, B. 2010. *Kamu Yönetimi*, 3.Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Fayol, H. 2008. *Genel Ve Endüstriyel Yönetim*, Çev., M. Asım Çalıkoğlu, 2. Baskı, Adres Yayınları, Ankara.
- Köse, H. Ö. 2007. “Dünyada Ve Türkiye’de Yüksek Denetim”, *T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıl Dönümü Yayınları*, 2.Basım, Ankara.
- Köse, H. Ö. 1999. “Denetim Ve Demokrasi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:33, Nisan-Haziran, s.62-85.
- Köseoğlu, Ö. 2007. “Türk Kamu Yönetiminde Değışen Denetim Anlayışı Ve Performans Denetimi”, Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, *Kamu Yönetimi Yazıları*, 1.Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.309-338.
- Sözen, S. 2005. *Teori Ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.
- Şengül, R. 2008. *Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim*, 1. Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Taylor, F. W. 2007. *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, Çev: H. Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara.

- Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H. and M. Akif Özer 2010. Yönetim Bilimi, 8. Baskı, Nobel Yayın, Ankara.
- Uluğ, F. 2004. “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:37, Sayı:2, Haziran, s.97-122.
- Ünsal, E. M. 2004. Makro İktisada Giriş, 1. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Weber, M. 1986. Sosyoloji Yazıları, 1. Baskı, Hürriyet Vakfı Yayınları, Mart.
- Yaman, A. 2011. “Geleneksel Teftiş İle İç Denetim Modelinin Fonksiyonel Açıdan Değerlendirilmesi”, *Denetim Dergisi*, Sayı:6, Ankara, s.22-29.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu , <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>, Erişim Tarihi: 02.03.2014.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, Erişim Tarihi:02.03.

TÜRKİYE'DEKİ HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARINA SİYASİ KÜLTÜR VE DEMOKRASİ EKSENLİ BİR YAKLAŞIM

Dr. Köksal ŞAHİN

Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F.

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

ksahin@sakarya.edu.tr

ÖZET

Bu çalışmadaki temel amaç işleyiş, istikrar ve demokratikleşme gibi açılardan Türkiye için en uygun hükümet sistemi hususunda bir öneride bulunabilmektir. Bu doğrultudaki analizler esas olarak Türkiye'deki tarihsel arka plan, Türk siyasi kültürü ve siyasi partilere ait genel örgütsel özelliklerden hareketle gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın başlıca problemiği olarak ise; Türkiye'de hükümet sisteminde değişiklik yapılması doğrultusundaki tartışmaların son yıllarda giderek yoğunlaşmasından bahsedilebilir. Temel amaç ve belirtilen problematik doğrultusunda cevabı aranan başlıca sorular; "Hükümet sistemi kavramının ne anlama geldiği?", "Demokratik hükümet sistemlerinin başlıca özelliklerinin neler olduğu?", "Türkiye'de modernleşme süreciyle birlikte hükümet sistemi hususundaki tarihsel akışın ne şekilde gerçekleştiği?" ve "Türk siyasal kültürü ve parti sisteminde hükümet sisteminin işleyişi açısından etkili olabilecek başlıca özelliklerin neler olduğu?" gibi hususlar olmuştur. Betimleyici metodun kullanıldığı çalışma neticesinde ulaşılan başlıca sonuçları ise; Türk siyasi hayatında etkili olan; uzlaşmacılığın zayıflığı, kutuplaşma, çoğunlukçuluk gibi kültürel özellikler ve siyasi partilerin işleyişinde belirleyici olan örgütsel özelliklerden dolayı başkanlık sisteminin işlevsellik ve demokratik gelişme gibi açılardan ülkemiz açısından riskler içerdiği, başkanlık sisteminin en başarılı örneği kabul edilen Amerika Birleşik Devletleri'ndeki uygulamadan hareketle bu sistemin demokratik bilince sahip kamuoyu ve sınırlı devlet kurumsallaşmasının yüksek olduğu bir ortamı gerektirdiği, demokrasiyi sürdürme ve geliştirme noktasında en güçlü hükümet sistemi olarak parlamentarizmin ön plana çıktığı ve Türkiye'nin bir asrı aşan birikime sahip olduğu parlamentarizmden hareketle hükümet sistemini revize ederek (rasyonelleştirerek) bu konuda en az eksiye ulaşabileceği şeklinde ifade etmek mümkündür.

Anahtar Kelimeler: *Türkiye, Hükümet Sistemi, Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem, Siyasi Kutuplaşma, Siyasi Kültür*

A POLITICAL CULTURE AND DEMOCRACY BASED APPROACH TO GOVERNMENT SYSTEM DISCUSSIONS IN TURKEY

ABSTRACT

The main purpose of the current study is to make a suggestion about the most suitable government system for Turkey from the perspectives such as functioning, stability and democratization. The analyses, made mainly from the above-mentioned perspectives, were carried out based on historical background in Turkey, Turkish political culture and general organizational features related to political parties in Turkey. The essential problem setting of this study is that the arguments about changing government system in Turkey have increased gradually in recent years. Depending on the main purpose and essential problem setting of this research, the following questions were tried to be answered: "What's the meaning of government system concept?", "What are primary features of democratic government systems?", "How did historical flow change about government system with modernization process in Turkey?" and "What are major features which can be effective from the point of government system functioning in Turkish political culture and party system?". The main results of the study basing on descriptive method are as follows: a) Presidential system includes some risks for our country from the perspectives of functionality and democratic development due to cultural features such as pluralism, polarization and weakness of conventionalism and organizational features being decisive in functioning of political parties in Turkish political context; b) With reference to the application in U.S.A. which is accepted as the best sample of presidential system, presidential system requires people having democratic awareness and an environment in which limited state institutionalization is high, c) Parliamentarism comes into prominence as the most powerful government system with regard to maintaining and developing democracy and Turkey can reach at optimal level of democracy by revising (rationalizing) its government system with reference to parliamentarism in which Turkey has experience for more than a century.

Key Words: *Turkey, Government system, Presidential system, Parliamentary system, Political polarization, Political culture*

1-Giriş

Siyasal sistem kapsamındaki en hayati unsur olarak hükümet sisteminden bahsedilebilir. Zira hükümet sistemi devletin temel organları olan; yasama, yürütme ve yargının işleyişleri ve siyasal sistem içinde sahip olacakları konuma yönelik anayasal tercihler neticesinde ortaya çıkan bir mekanizmadır. Bu tercihler neticesinde bir toplumdaki en yetkili güç olan siyasal iktidarın kim tarafından kullanılacağı, bu iktidarın sınırlılık düzeyinin ne oranda olacağı, yasama yürütme ve yargı güçlerinden hangisinin siyasal sistemin işleyişinde ön planda (merkezi konumda) bulunacağı gibi sorular cevaplanmaktadır. Yine bir siyasal sistemin başlıca yapıtaşları olan; parti sistemi ve seçim sistemiyle, ülkedeki siyasal toplumsallaşmanın niteliği de (demokratik ya da totaliter olma vb.) hükümet sistemi tercihi ile yakından alakalı olan hususlardır.

Hükümet sisteminin biçimlenmesinde ise “Kuvvetler Ayrılığı” prensibi adeta bir mihenk taşı konumundadır. Siyasal sistemin dizaynında bu prensibe yer verilip verilmemesi ya da kuvvetler ayrılığının ne oranda olacağına dair karar (katılık / yumuşaklık) farklı modelleri de beraberinde getirmektedir. Eğer kurucu iktidar yasama, yürütme ve yargının tesisi noktasında kuvvetler ayrılığı ilkesinden hareket ederse “sınırlı iktidar” ve “hukuk devleti” gibi ilkeler hükümet sisteminin temel taşları arasına girmekte ve siyasal sistem demokratikleşme doğrultusunda bir evrim yaşayabilmektedir. İşte “Parlamentarizm”, “Başkanlık” ve bu ikisinin bir sentezi niteliğinde olan “Yarı-Başkanlık” hükümet sistemleri kuvvetler ayrılığı ilkesinden hareketle geliştirilen ve demokratik olarak nitelenen sistemlerdir.¹ Türkiye’nin bir buçuk asıra yaklaşan

¹ “Kuvvetler Birliği” esas alınarak oluşturulan hükümet sistemi modelleri de mevcuttur. Bu sistemlerin en bilinenleri diktatörlük kapsamında ele alınan “Totalitarizm” ve “Otoriterizm” dir (Türköne, 2007a; 174-177). Teorik arka planında J.J. Rousseau’nun fikirlerinin olduğu; yasama, yürütme ve yargı güçlerini halkın seçtiği parlamento da toplayan “Meclis Hükümeti Sistemi” ise, demokratik bir öz taşımasına karşın, kuvvetler birliğine dayanması ve sınırlandırılması zor bir siyasal iktidara yol açtığından dolayı daha çok demokratik olmayan sistemler kapsamında ele alınmaktadır.

modernleşme serüvenine göz atıldığında hükümet sistemi noktasındaki akışın bunlardan parlamentarizm doğrultusunda gerçekleştiği görülecektir (Turan, 2005: 113). İngiltere orjinli olan parlamentarizm bilinen en eski demokratik hükümet sistemidir ve dünyadaki birçok ülkenin demokratik rejimle tanışması bu sistem dâhilinde olmuştur.

Önemli bir parlamentarizm tecrübesine sahip olan Türkiye’de “Başkanlık” ve “Yarı-Başkanlık” hükümet sistemleri de bir alternatif model olarak zaman zaman gündeme gelmektedir. Bunlardan başkanlık sistemi, yarı- başkanlığa nazaran daha popüler bir öneri konumundadır. Bu sistemin ülkemizde ciddi manada tartışılması ilk defa 1982 Anayasasını hazırlamakla görevli olan Kurucu Meclis’te (Danışma Meclisi) olmuştur (Yazıcı, 2005: 125). Ardından Cumhurbaşkanlıkları döneminde 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal ve 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel başkanlık sistemini bir öneri olarak gündeme taşımışlardır (Turan, 2005: 119,120). Kamuoyunda yankı bulmayan bu önerilerin gerekçesi Türkiye’de sıkça görülen koalisyon hükümetlerinden kaynaklanan istikrarsızlık ortamıdır. Anlaşılmaktadır ki yetmişli ve doksanlı yılların Türkiye’sinde partiler arası ittifaklar uzun soluklu olamadığı için etkisiz ve istikrarsız hükümetler söz konusu olmuş; bunun neticesinde gerek seksenlerin başında ve gerekse doksanlı yıllarda siyasal partilerin değil de seçilmiş kişilerin yönetimine dayalı hükümet sistemleri ilgi odağı haline gelmiştir.

Başkanlık Sisteminin kamuoyu gündemine yerleşmesi ise 2002 yılından bu yana ülkeyi yönetmekte olan Adalet ve Kalkınma Partisi’nin (AKP) bu konudaki çıkışları ile olmuştur. Bu periyotta 2007 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esasının kabul edilmesi ve ardından yeni anayasa yapma çalışmalarının başlatılması da hükümet sistemi konusunu sıcak tutan siyasi gelişmelerdir. Yaklaşık 12 yıldır tek parti hükümeti olarak siyasal iktidar mevkiinde olan AKP; yürütme fonksiyonunu hızlandırma isteği ve Türkiye’nin siyasi gelenekleriyle sosyal yapısına daha uygun olduğu yaklaşımıyla bu konuyu tartışmaya

açmıştır.² Ancak hemen her siyasal süreçte olduğu gibi hükümet sistemi tartışmasında da ülkede bir bölünme yaşanmış ve parlamentarizmin devamından yana olan bir karşı blok oluşmuştur. Bu bloğun esas itibariyle başkanlık ve yarı-başkanlık gibi kişi odaklı sistemlerin; asıl olarak demokratik insan sayısının fazla, çoğulcu toplum yapısının ve uzlaşmacı kültürün yerleşik olduğu toplumlarda yürütülebileceği tezinden hareket ettiğini söylemek mümkündür. Yine başkanlık sisteminin etkin yargı, federalizm ve iki partili sistem gibi kendine has özellikler gerektirdiği, hatta Amerika Birleşik Devletleri'ne (ABD) has bir sistem olduğu görüşü de bu kesimdekiler tarafından sıkça dillendirilmektedir. Önerileri ise Türkiye'nin yüz yıllık tecrübesinden vazgeçmemesi, elde ettiği birikimden hareketle parlamentarizm çerçevesinde hükümet sistemindeki aksaklıkları giderecek düzenlemelerin gerçekleştirilmesi şeklindedir.

Hükümet sistemi siyasal bir tercihtir. Akademik çalışmalar ise doğası gereği rasyonelliğe önem vererek bilimsel bilgilerden hareketle yol gösterici nitelikte olmaktadır. İşte bu çalışmada amaçlanan Türk siyasal kültürü ve parti sistemindeki özellikleri dikkate alarak hükümet sistemi noktasında bir öneri de bulunabilmektir. Parlamentarizm, başkanlık ve yarı-başkanlığın her biri kendine has özelliklere sahip sistemlerdir. Bu modellerin eleştiriye açık zayıf yönleri ile siyasal kültüre ait özellikleri yan yana getirmek en az eksiyi önerme noktasında faydalı olabilir. İşte bu doğrultuda çalışmanın akışı; hükümet sistemi kavramını somutlaştırmak, demokratik hükümet sistemlerini mercek altına almak, hükümet sistemleri bağlamında Türkiye'deki tarihsel arka plana göz atmak, Türkiye'deki siyasal kültür ve siyasal partilere ait özelliklerden

² Önceleri bir öneri olan başkanlık sistemine geçiş zamanla AKP için bir hedef haline gelmiş, hatta kamuoyunda "Türk Tipi Başkanlık Önerisi" olarak adlandırılan bir çalışma yeni anayasa yapımı için kurulan TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonuna öneri olarak sunulmuştur (Ntvmsnbc, 2007). Bu arada Türkiye'de entelektüel düzeyde başkanlık sistemine geçilmesine sıcak bakanların; bu sistemin hem daha güçlü bir yürütme hem de daha güçlü bir yasamaya yol açacağı şeklinde ikili bir avantajdan bahsettikleri de belirtilmelidir. Buna göre; başkanlık sistemine geçildiği takdirde güçlü ve istikrarlı bir yürütme ile yasa yapma ve denetleme işlevini daha bağımsız yerine getirecek bir yasama gücü ortaya çıkacaktır (Özbudun, 2005: 106).

hareketle hükümet sistemine etki edebilecek başlıca çevresel faktörlere yönelmek şeklinde olmuştur.

2-“Siyasal Sistem” – “Hükümet Sistemi”

Hükümet sistemi konusunda sağlıklı tartışmalar yapabilmek için öncelikle “Siyasal Sistem” kavramını ele almak faydalı olabilir. Zira hükümet sistemi siyasal sistemin bir parçası olmasına rağmen çoğu kez siyasal sistemle karıştırılmakta ya da aynı anlamda kullanılmaktadır. Bu yüzden her iki kavramı yakın plana alarak aralarındaki bağlantıyı ortaya koymak hükümet sistemi konusunu somutlaştırma adına doğru bir başlangıç olabilir.

Öncelikle toplumsal yapının birçok sistemden meydana geldiğine³ ve her bir sistemin de toplumsal hayatın devamı açısından önemli fonksiyonlara sahip olduğuna değinmek gerekir (Türköne, 2007a: 148, 149). İşte siyasal sistem toplumsal hayatın devamını sağlayan sistemler arasında en geniş kapsamlı olanıdır.⁴ Ama daha da önemlisi; kolektif düzeyde bağlayıcı nitelikte kararlar alarak, tüm toplumu etkileyip yönlendirebilme gücüne sahip oluşudur (Türköne, 2007a: 149). Esasen siyasal sistemin en ayırt edici vasfı olarak da sahip olduğu bu yetki gösterilebilir. Toplumdaki diğer sistemlere (ekonomik sistem, eğitim sistemi, kültürel sistem vb.) yön verebilecek meşru yetkilere sahip olma sadece siyasal sisteme has ve toplumsal düzenin devamı açısından hayati nitelikte bir özelliktir.

Buraya kadar anlatılanlardan hükümet sisteminin siyasal sistem kapsamında yer alan oldukça önemli bir alt sistem olduğu anlaşılabılır. Siyasal sisteme göre dar kapsamlı, sadece devlet iktidarının örgütlenme biçimini içeren bir yapılanmadır. Hükümet sistemi “Ülkeyi kim ve nasıl yönetecek?”, “Yöneticilerin yetki sınırları nereye kadar uzanacak?” gibi

³ Bu sistemlerin başlıcaları olarak; “Siyasal Sistem”, “Hukuk Sistemi”, “Ekonomik Sistem”, “Eğitim Sistemi” ve “Kültürel Sistem” gösterilebilir.

⁴ Anayasa, Hukuk Düzeni, Devlet Şekli (üniter-federal), Hükümet Sistemi, Parti Sistemi, Seçim Sistemi, Kamu Yönetimi, vb siyasal sistemin kapsamı dahilinde olan başlıca unsurlardır.

demokrasi açısından da hayati önem taşıyan soruları cevaplarken, aynı zamanda anayasal kurumlar arasındaki ilişkileri de tayin eden bir örgütlenme olarak siyasal sistem açısından belirleyici bir konumdadır (Gönenç, 2007: 39, 40). Dikkat edilirse; siyasal iktidarın hangi kurumlar aracılığıyla ve kimler tarafından nasıl kullanılacağına verilecek cevaplar (her topluma göre bu cevaplar farklı olabilir) neticesinde hükümet sistemi şekillenmektedir. Dolayısıyla hükümet sistemini çok öz bir şekilde; yasama, yürütme ve yargının örgütlenmesi olarak da ifade etmek mümkündür. Ayrıca, dikkat edilirse bir toplumdaki en üst iktidar olan; meşru zor kullanma ve emretme yetkisinin gerçek adresi konumundaki siyasal iktidar hükümet sistemi vasıtasıyla kullanılmaktadır. Sahip olduğu tüm bu özellikler hükümet sisteminin sahip olduğu kritik konumu ve siyasal sistemle hükümet sisteminin çoğu kez neden karıştırıldığını (aynı anlamda kullanıldığını) da açıklayıcı niteliktedir.

Hükümet sisteminin esas itibarıyla devletin üç temel organıyla alakalı ve bu güçlerin organizasyonunu içeren bir kavram olduğu vurgulanması gereken bir husustur. Demokratik sistemlerde “yargı gücü” hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak her durumda bağımsız olarak kabul edildiği için, asıl olarak yürütme organı ile yasama organı arasındaki ilişkinin tesis edilmesine bağlı olarak bir biçimlenme söz konusudur (Yücel, 2003: 337). Yasama ve yürütmenin meydana gelişi, sahip oldukları yetkiler ve birbirleri ile olan ilişkileri (denge-fren mekanizmaları) noktasında belirlenecek anayasal hükümler neticesinde hükümet sistemi biçimlenmektedir. Hükümet sisteminin kuvvetler ayrılığı prensibine dayalı oluşturulmasına karar verilse dahi bu tarz bir yapılanma içinde yasama ve yürütme organlarının ne yapılsa yapılsın belli ölçüde birbirleriyle etkileşimde bulunacağı da gözden kaçırılmaması gereken bir noktadır. Buradan hareketle kuvvetler ayrılığında ve demokratik bir siyasal sistemde asıl önemli olanın yargının bağımsızlığı ve dokunulmazlığını muhafaza etmek olduğunu söylemek de mümkündür (Hakyemez, 2011: 7).

Hükümet sisteminin niteliği bir siyasal sistemin demokratik olup olmaması hususunda belirleyici bir faktördür. Siyasal sistemlerin

demokratik olanlar–demokratik olmayanlar şeklinde bir ayrıma tabi tutulmasında, içerdikleri hükümet sisteminin kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı olup olmaması başlıca ölçüt olarak gösterilebilir. Tam bu noktada Montesquieu (1689-1755) tarafından teorize edilen kuvvetler ayrılığı prensibinin demokrasi adına vazgeçilmez bir konumda olduğunun da altını çizmek gerekir. Bu prensip sayesinde; sınırlı devlet pratiği sağlanmakta, siyasi iktidara yönelik denetim için güçlü bir zemin oluşmakta, temel hak ve özgürlükler alanı genişlemekte ve kamu kaynaklarının amacına uygun bir şekilde kullanılması daha yüksek oranda olmaktadır. Bu bakımdan bir siyasal sistemi şekillendiren başlıca unsur olan anayasa ile bu üç gücün tek elde mi (kuvvetler birliği ilkesi) toplanacağı; yoksa ayrı ayrı mı yöneteni olacağı (kuvvetler ayrılığı) kararının verilmesi hükümet sistemi ve siyasal sistem açısından çok kritik bir karar olmaktadır. 1776 Amerikan ve 1789 Fransız devrimlerinden itibaren tarihin akışı kuvvetler ayrılığı ilkesi doğrultusunda olmuştur.

3-Demokratik Hükümet Sistemleri: Genel Bir Göz atış

Demokratik hükümet sistemlerinden “Parlamentarizm” İngiltere, “Başkanlık” ABD, “Yarı-Başkanlık” ise Fransa orijinlidir. Kuvvetler ayrılığı prensibine dayalı olarak geliştirilen bu sistemleri ayrı ayrı modeller haline getiren başlıca unsurlar olarak; yasama yürütme ilişkilerini düzenlemede tercih edilen farklı usuller, kuvvetler ayrılığının düzeyi (yumuşak-katı) ve devlet başkanının sahip olduğu yetkiler gösterilebilir (Özbudun, 2005: 105; Gönenç, 2007: 39). Neticede her birinde yasama ve yürütme güçlerinden hangisinin ön planda (merkezi konumda) olacağı, bu güçlerin yapısal özellikleri ve sahip oldukları yetkiler farklıdır. Sözgelimi başkanlık sisteminde ön planda olan yürütme gücüdür. Bu güç yasamadan bağımsızdır ve tek kanatlı olarak organize edilmiştir. Parlamentarizmde ise; teorik olarak yasamanın denetiminde olan bir yürütme söz konusudur ve iki kanatlı olarak

organize edilmiştir. Yine başkanlık ve yarı-başkanlık⁵ katı bir güçler ayrılığını sağlama peşinde iken parlamentarizm ise yumuşak güçler ayrılığına göre işleyen bir sistemdir.

Anlaşılabacağı üzere hükümet sistemlerinin her birinin kendine has karakteristik özellikleri, zaaf ve avantaj olarak nitelendirilen yönleri bulunmaktadır. Bu sistemlerin etkin yönetim ve demokrasi bağlamında eleştiriler alan yönlerini belirleyip, bunları Türkiye’deki siyasetin başlıca çevresel etmenleri ile ilişkilendirebilmek bu çalışmanın temel amacı olan hükümet sistemi noktasında en az eksiye ulaşabilme açısından faydalı olabilir.

Bu sistemlerden parlamentarizm demokratik hükümet sistemleri arasında en eski ve aynı zamanda en yaygın olanıdır. İngiltere’de asırlar süren bir siyasi evrim neticesinde parlamentonun monarşiye (krallığa) karşı üstünlük elde etmesiyle ortaya çıkan (Çam, 2000: 19-22) parlamentarizm; milliyetçilik ve demokrasinin popülerleşmesinin bir sonucu olarak 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren adeta moda haline gelmiş, birçok ülke için bir ideal olmuştur (Lijphart, 2006: 21). Nitekim bu dönemle birlikte dünyanın çoğu ülkesinde (bilhassa batılılaşma ve modernleşme çabası içine girenlerde) parlamentoların kurulduğu ve monarşilerden parlamentarizme geçiş süreçlerinin yaşandığı görülebilir.⁶

Bu sistem adından da anlaşılabacağı gibi meşruluk ve yetki kaynağı konumunda parlamentonun (yasama gücü) olduğu bir sistemdir. Başta hükümet olmak üzere siyasal sisteme ait kurumların oluşumunda ve işleyişinde parlamento önemli rol oynamaktadır. Yürütme gücünün

⁵ Hükümet sistemlerini ikili bir şekilde; Başkanlık ve Parlamentarizm şeklinde kategorize etmenin de yaygın bir usul olduğu belirtilmelidir (Demir, 2014: 842).

⁶ Parlamentarizm günümüzde de yaygındır. Avrupa’nın büyük kısmında (ilk akla gelen ülkeler olarak; İngiltere, Almanya, İtalya, İspanya, Belçika, Hollanda, Danimarka, Lüksemburg, İsveç, Norveç, Yunanistan, Türkiye, Slovakya, Estonya ve Letonya gösterilebilir), Asya ve Okyanusya’daki eski İngiliz kolonilerinde (sözelimi Hindistan, Pakistan, Avusturalya, Yeni Zelanda ve Papua –Yeni Gine), Karayip ülkelerinin çoğunluğunda (Bahama, Dominik, Jamaika ve Trinidad-Tobako), Japonya ve İsrail’de parlamentarizm uygulanmaktadır (Golder ve Golder, 2014:5).

(hükümet) yasama içinden çıkmasına (kaynaklanmasına) ve yine yasamanın güvenine sahip olduğu sürece görevde kalabilmesine dayanması bu sistemin başlıca özelliği olarak gösterilebilir (Özbudun, 2005: 106).

Yapılan tek bir seçime (parlamento seçimine) bağlı olarak hem yasama hem de yürütme gücünün tesis ediliyor olması parlamentarizmin en karakteristik (kendine özgü) özelliği olarak gösterilebilir. Dikkat edilirse burada halk tarafından seçimle oluşturulan bir parlamento tek meşruluk kaynağı konumundadır (Kalaycıoğlu, 2005: 19). Parlamento yani yasama gücü siyasal iktidarın (yürütmenin) meşruiyet zemini olarak tüm yetkilerinin kaynağı durumundadır. Bu durum siyasal meşruiyetin tekiliği olarak ifade edilmektedir.

Siyasal meşruiyetin tekil oluşu ve yürütmenin parlamento içinden çıkması yasama ve yürütmeyi yakınlaştırmakta ve neticede parlamenter sistemde kuvvetler ayrılığı zayıf olmaktadır. Hükümetin (Bakanlar Kurulu) parlamento içinden çıkması, aynı kişinin hem yürütmede hem yasamada görev alabilmesi ve çoğu zaman iktidar partilerinin parlamentodaki sayısal çoğunluğa sahip olması güçler ayrılığını yumuşatmaktadır. Bu özelliklere bakarak parlamenter sistemde yasama ve yürütme güçleri arasında iç içeliğin adeta kaçınılmaz olduğu da söylenebilir (Türküne, 2007a: 162).

Parlamentarizmin bir diğer karakteristiği de; yürütme gücünün iki kanatlı olmasıdır. Yürütmede Bakanlar Kurulunun (Hükümet) yanı sıra sembolik ya da az yetkili bir Devlet Başkanı⁷ da görev yapmaktadır. Ancak hemen belirtmelidir ki yürütme gücünü kullanmada asıl yetkili ve siyasi sorumluluğu üstlenen organ ise parlamentonun (yasamanın) içinden çıkan ve parlamentonun denetimine tabii olan hükümettir

⁷ Bu noktada parlamentarizmin hem monarşi hem de cumhuriyete uyumlu olan tek demokratik hükümet sistemi olduğunu belirtmek gerekir. Eğer cumhuriyet yönetim şekline sahip bir ülkede parlamentarizm varsa, devlet başkanının parlamento tarafından seçilmesi genel kural durumundaki uygulamadır (Türküne, 2007a: 160; Hakyemez, 2011: 8). Bu arada, ister cumhuriyet ister monarşiyle birlikte uygulansın parlamentarizmde devlet başkanının partiler üstü tarafsız bir statüye sahip olduğu da belirtmelidir (Gönenç, 2007: 42).

(Gönenç, 2007: 40). Hükümetin içinde de başbakan özel bir konumdadır. Bu noktada bir siyasal sistemin oluşumunda temel sorulardan biri olan; “Kim yönetecek?” sorusunun parlamenter sistem tarafından başbakan şeklinde cevaplandığı söylenebilir (Gözler, 2011: 92,93; Hakyemez, 2011: 24).

Başbakanın yasamanın bir parçası yani milletvekili olması bir zorunluluktur. Dikkat edilirse parlamento üyesi ve parlamento çoğunluğunun güveni ile yetkilerini kullanması neticesinde başbakan başlıca siyasi aktör olarak çok meşru bir şekilde sistem tarafından ön plana çıkarılmaktadır⁸ (Ay, 2004). Bu durum bakanlar kurulu çalışmalarına da yansımakta ve başbakan bakanlar kurulunda da ağırlık sahibi olmaktadır (Hakyemez, 2011: 24). Parlamentarizmle yönetilen ülkelerde disiplinli partilerden oluşan bir siyasal hayat söz konusu ise özellikle de tek parti iktidarı olduğu dönemlerde başbakanın siyasal hayattaki başlıca aktör oluşu daha da belirgin hale gelir. Hatta demokratik siyasal kültür de zayıf olduğu takdirde tek parti hükümetleri çoğu kez başbakanın şahsında kişiselleşmiş bir iktidara sahne olmaktadır. Bu şartlar bir araya geldiği takdirde başbakan bir anda hem yürütme hem de yasama organında istediği kararları çıkartabilen, güçler birliği adeta şahsında gerçekleşen bir aktör haline gelebilir (Yavuz, 2007: 1220).

Parlamenter sistem çoğulculuğa uygun oluşu ile demokrasi açısından avantajlı bir sistem olarak ele alınır. Bu sistem kişi eksenli değil de kurum eksenli olduğundan koalisyon hükümetleri aracılığıyla birçok siyasal partiye hükümet olma imkânı doğabilir. Sistemin tek parti oluşumuna da açık olduğu göz ardı edilmemelidir. Parlamentarizmin bir başka güçlü özelliği olarak da siyasi krizler karşısında hükümet sistemine

⁸ Yasamadan kaynaklanan tekil meşruluğun bir sonucu olarak, bu sistemde devlet başkanları başbakanlık görevini meclisten güvenoyu alabilecek bir milletvekiline vermek durumundadır. Yani sistem devlet başkanını yasama organında çoğunluğun desteğini alabilecek bir milletvekilini başbakan olarak görevlendirmeye yönlendirmekte ya da başka bir ifadeyle adeta mecbur bırakmaktadır. Dolayısıyla parlamenterizmde hükümeti belirleme gücünün sahibi ya da başbakanın kim olacağına karar veren asıl adres parlamento yani yasama gücüdür. Bu arada parlamentonun güvenoyu vermeyerek başbakanı düşürebilecek tek adres olduğunu da hatırlamakta yarar vardır.

esneklik kazandırmasından bahsedilebilir (Mainwaring ve Shugart, 1997: 452). Bu esneklik asıl olarak yasama ve yürütmenin birbirlerinin hukuki varlığına son verme yetkisinin varlığıyla alakalıdır. Yasama organı “güvensizlik oyuyla” hükümeti düşürebilir. Buna karşılık yürütme de yasamayı feshederek ülkeyi seçime götürebilir. Parlamenter sistemlerde “fesih yetki”si devlet başkanı tarafından kullanılmaktadır (Gözler, 2011: 94). “Güven oylaması ve fesih (yeni seçime gitme) müesseseleri sayesinde parlamenter rejim tıkanmalara ve krizlere karşı silahları olan bir sistemdir. Bu özellikleri sebebiyle “en tabii ve en mantıksal” hükümet sistemi olarak da kabul edilmektedir (Özbudun, 2005: 108).

Son olarak bu sisteme yönelik bir kritik yapmak gerekirse; parlamenterizmin güçlü yanları olarak; siyasal sistemde yaşanabilecek tıkanmalara karşı çözüm yollarına sahip olması ve demokratik teamüllere uygun olarak parlamentonun ön planda (meşruiyet zemini) olması gösterilebilir. Parlamenterizmin eleştiriyeye en açık (zayıf) yönü ise güçler ayrılığının yumuşaklığıdır. Bu durum demokrasi kültürü zayıf olan ülkelerde demokrasiden sapmalara (otoriterizme kayışa) dahi yol açabilir. Zira demokratik siyasal kültürün zayıf olduğu, çoğulculuğun yerleşmediği bir parlamenter demokraside seçimlerden zaferle çıkan bir partinin hem yasamayı hem de yürütmeyi eline geçirmesi bir takım sıkıntılara yol açabilir (Türküne, 2007a: 162). Bu arada yürütmenin parlamentonun onayına (güvenoyu vermesine) ve düşürmesine açık olmasından dolayı parlamenter sistem zayıf bir yürütmeye yol açtığı için de eleştirilebilir (Gözler, 2011: 97, 99).

Güçler ayrılığına dayalı demokratik hükümet sistemlerinden bir diğeri de başkanlık sistemidir. İlk olarak 1787 ABD Anayasası ile ortaya konulmuş olan⁹ (Turan, 2005: 114) bu sistemin başlıca karakteristiği

⁹ Başkanlık sistemi zamanla Amerika Kıtası ile özdeşleşmiştir. Parlamenter sisteme sahip Kanada, yarı-başkanlıkla yönetilen Guyana ve Surinam dışında Amerika kıtasındaki ülkeler başkanlık sistemiyle yönetilmektedir. ABD’de ortaya konulan orijinal (klasik) başkanlık yapılanması baz alındığında, günümüzde çoğunluğu Güney (Latin) Amerika ve Afrika ülkeleri olmak üzere yaklaşık 40 ülke bu sistemle yönetilmektedir. Bunlara birkaç örnek vermek gerekirse; Afrika’dan; Tanzanya, Nijerya, Liberya, Uganda, Gana, Kenya Asya’dan; Güney

olarak; yürütme ve yasama gücünü kullanacak temsilcilerin ayrı zamanlarda yapılan seçimlerle ve sabit süreler için halk tarafından seçilmesi esası gösterilebilir (Özbudun, 2005: 106). Anlaşılacağı üzere hükümet sistemi parlamentarizmde olduğu gibi tek bir zeminden (yasamadan) türememektedir. Hem yasama da hem de yürütme de görev alacak olanlar (milletvekilleri ve başkan) ayrı ayrı zamanda halkoyu ile belirlenir. Bu durum çifte meşruiyet olarak nitelendirilir. Başkanlık sisteminin üzerinde yükseldiği çifte meşruiyet sert (katı) bir kuvvetler ayrılığının da başlangıç noktasını oluşturur. Yürütme ve yasamanın sabit süreli oluşundan kast edilen de sistemin erken seçim uygulamasına kapılarını kapatmış olmasıdır. Yani ne yasama yürütmenin (başkanın) ne de yürütme (başkan) yasamanın görevine son veremez. Bu kural istikrarı sağlama açısından düşünülmüş bir tedbirdir.

Başkanlık sisteminde yürütme tek kanatlıdır. Yani başbakan ve devlet başkanı şeklinde bir ayırım yoktur. Yürütme yetkileri halk tarafından seçilen tek bir kişi yani başkan tarafından kullanılır. Yürütmenin kişiye dayalı ve tekilliği istikrar ve hızlilik açısından düşünülmüştür. Sert güçler ayrılığı olan sistemde halk tarafından seçilen başkanın yasamaya karşı bir siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır. Yani başkan yasamanın güveni ya da denetimi dâhilinde değildir (Gözler, 2011: 83, 85). Görevini yapması için gerekli olan güvenoyunu halktan aldığı kabul edildiğinden başkanın sorumluluğu halka (seçmenlere) karşıdır. Başkan gibi bakanlar da parlamentoyla organik bir bağlantı içinde değildir. Başkanın iradesiyle göreve gelirler, direk başkana bağlı çalışanlar ve sert güçler ayrılığı gereği yasama da görev alamazlar¹⁰ (Gönenç, 2007: 41; Çam, 2011: 601, 604).

Tam bu noktada başkanlık hükümet sistemindeki sert güçler ayrılığı özelliğinden bahsetmek gerekir. Başkanlık yargının bağımsızlığının yanı

Kore, Afganistan, Ermenistan, İran, Filipinler ve Endonezya Avrupa'dan ise; Güney Kıbrıs ve Beyaz Rusya gibi ülkelerden bahsedilebilir (Golder ve Golder, 2014: 5).

¹⁰ Başkanlık sisteminde üst düzey atamalar için parlamento onayı da alınır. ABD'deki uygulamadan hareketle yerleşik usul halk tarafından seçilen başkanın belirlediği kişilerin onaylanması şeklindedir (Eroğul, 2010b: 107).

sıra yasama ve yürütmenin birbirinden mümkün olduğunca bağımsız olmasını amaçlayan bir sistemdir. Yasama ve yürütme ayrı ayrı oluşmakta, birbirlerini denetleyememekte ve görevden alamamaktadır. Burada gözden kaçırılmaması gereken; yasama ve yürütmenin işlevselliğin yanı sıra organik olarak (kuruluş olarak) da ayrı ayrı kurumsallaşmasıdır (Türköne, 2007a: 163; Bilir, 2013). Bu arada parlamenter sistemdeki aksine bir kişinin aynı anda hem yasamada hem yürütmede görev alması bu sistemde mümkün değildir. Bu da sert güçler ayrılığını sağlama amaçlı bir başka uygulamadır. Buradaki amacın güçlü yetkilere sahip kılınan başkanın, yasamayı da kontrol altına almasının önüne mümkün mertebe geçmek olduğu söylenebilir.

Sistemin başlıca artısı olarak; siyasi istikrar ve güçlü yönetim sağlama potansiyeli gösterilebilir. Bu avantajın sağlanmasında başkanın görev süresinin sabit¹¹, oluşu, başka bir ifade ile başkanı düşürme, azletme gibi mekanizmaların bu sistemde yer almamasının etkisi büyüktür. Bu sayede hükümet krizleriyle karşılaşılmmamakta, sistemde istikrar egemen olmaktadır. Tekil yürütme neticesinde yürütmeye ilişkin tüm kararların başkanca alınması ve yasama organının güvenine ihtiyaç duymaması yürütmeye güç, hızlılık ve istikrar kazandıran özelliklerdir.

Bu sistemin başlıca eksikliği olarak uzlaşmacı, çoğulcu bir siyasal kültürün yerleşik olmadığı durumlarda işlemedeki zorluk gösterilebilir (Hakyemez, 2011: 18). Bu zorluk her şeyden önce başkanlık sisteminin yasama ve yürütme güçleri arasında bir çekişme yaşanmasına açık olmasından kaynaklanmaktadır. Çoğulcu değil de çoğunlukçu bir siyasal kültürün hâkim olduğu ülkelerde hem başkan yani yürütme hem de yasama organı halk tarafından ayrı ayrı seçildiklerinden kendilerini halkın gerçek ve meşru temsilci olarak görebilmekte ve anlaşmazlık

¹¹ Sabit süreden kast edilen bir dahaki başkanlık seçimine kadar olan süredir. Bu süre ABD uygulamasında 4 yıldır. ABD’de kesinlikle 4 yıl dolmadan başkanlık seçimi yapılmaz. Son derece istisnai bir yol olan ve ağır ceza hallerini gerektiren suçlama (Impeachment) yolu dışında bir başkan görevinden uzaklaştırılmaz (Yücel, 2003: 341). Impeachment ihtimali gerçekleşse ya da istifa ölüm vb. durumlar yaşansa dahi “Başkan Yardımcısı” başkanlık görevini devralarak kalan süreyi tamamlar. Dikkat edilirse siyasi istikrar amacı gereği erken seçim yapılmayacak bir kurumsallaşma oluşturulmuştur (Türköne, 2007a: 163; Eroğul, 2010b: 105).

durumlarında geri adım atmaktan kaçınmaktadır¹² (Mainwaring ve Shugard, 1997: 451, 452; Kalaycıoğlu, 2005: 20). Bu sıkıntılı tablo politik konumları arasında mesafe olan, disiplinli partilerden oluşan bir siyasal hayatta özellikle başkanla parlamento çoğunluğunun ayrı partilerde olması halinde kendini gösterebilir ve yasama ve yürütme organlarının işbirliği içinde çalışması çok güç ve sınırlı bir hal alabilir.

Tam bu noktada başkanlık sisteminin kilitlenmelere açık oluşundan da bahsetmek gerekir. Kilitlenme yalın bir ifadeyle; -çoğu kez meşruiyet krizini de içeren bir kutuplaşma neticesinde- yasa çıkarılamama durumu olarak ifade edilebilir. Her ikisi de halk tarafından seçilen başkan ve meclis farklı partilerin egemenliğinde olursa böyle bir sorunla karşılaşılabilir. Üstelik böyle bir durumda hem yasama hem de yürütme az önce de ifade edildiği gibi demokratik meşruluk iddiası güderek (yasama ve yürütme her ikisi de halk tarafından seçildiği için) geri adım atmayabilir. Başkanlık sisteminde bu tarz kilitlenmeleri çözecek mekanizmaların (güvenoyu ve fesih gibi) olmaması önemli bir eksikliktir. Bu durum başkanlık sisteminin esneme kabiliyetinin zayıf oluşu olarak da ifade edilmektedir (Yazıcı, 2005: 132, 133; Türköne, 2007a: 165).

Başkanlık sisteminin bir başka dezavantajı olarak da başkanın sahip olduğu büyük yetkiler sebebiyle yaşanabilecek sorunlar gösterilebilir.

¹² Başkanlık sistemindeki çifte meşruluk yürütmede aksamalara sebebiyet verebilmektedir. ABD gibi uzlaşmacı kültüre sahip olduğundan bu sistemi en sorunsuz şekilde işleten ülkede dahi, yasama - yürütme uzlaşmazlığı neticesinde hükümet sisteminde kilitlenme olabilmektedir (Özbudun, 2005: 108). Sözelimi bu ülkede ilgili yasaların çıkartılamamasından dolayı 1995, 1996 ve 2013 yıllarında kamu kesiminde maaşların ödenemediği dönemler olmuştur. Başkanlık sisteminde başkanla meclis çoğunluğu farklı partilerden oluştuğunda yürütmenin istediği yasaların yasama organından çıkmama ihtimali mevcuttur. Bu durum süreklilik arz ettiğinde istikrarsızlık kaçınılmaz olmaktadır. Başkanlık sisteminde yasama -yürütme kilitlenmesini çözecek anayasal mekanizma olmadığı için Latin Amerika ülkelerinde başkanlar yasama organını “Kanun Hükmünde Kararnameler (Başkanlık Kararnameleri)” yoluyla devre dışı bırakmaya (decretismo) yönelmişlerdir. Yani yürütmede dar anlamıyla istikrar sağlamak için demokrasi ikinci plana atılmış bu seferde kişisel iktidar ya da başka bir ifade ile "Başkancılık" kendini göstermiştir (Özbudun, 2005: 109). Tam bu noktada 1945 sonrası dönemde üçüncü dünya ülkelerinde kurulmuş olan tüm yeni başkanlık sistemi uygulamalarının bahsedilen tarzdaki gelişmelerden ötürü askeri darbe veya tek parti yönetimlerine dönüştüğünü de belirtmek gerekir (Kalaycıoğlu, 2005'den Riggs, 1992: 216-222).

Bu yetkiler bilhassa başkanlık sistemine göre yönetilen ancak demokratik siyasal kültürün gelişkin olmadığı ülkelerde kriz yaratabilir. Nitekim birçok ülkede başkanlık sisteminin otoriterleştiği ve “Başkancı Sistem” olarak ifade edilen yozlaşmış, antidemokratik bir şekil aldığı görülmüştür (Beceran ve Kalağan 2007: 166). Tam bu noktada eğer ki demokratik siyasal kültür ve kamuoyu da gelişkin değilse başkan üzerinde etkili bir denetim gerçekleştiremeyeceğini de vurgulamak gerekir (Özbudun, 2005: 107, 109).¹³

Başkanlık sisteminde karşılaşılan bir başka sorun da kazananın bir kişi (ekip); kaybedenlerin ise geride kalanların tamamı olmasıdır.¹⁴ Pekışmemiş demokrasilerde bu durum iktidar ve muhalefet ilişkilerini gergin bir hale sokabilmektedir (Kalaycıoğlu, 2005: 24). Dikkat edilirse bahsedilen bu ihtimaller başkanlık sistemi için uzlaşmacı demokratik kültürün elzem olduğuna işaret etmektedir. Yine bu olumsuz ihtimaller; uzlaşmacı-çoğulcu siyasal kültürün zayıf, siyasal hayatın kutuplaşmaya meyilli olduğu şartlarda başkanlık sisteminin dar manada (yürütme kapsamında) istikrar getirse bile; siyasal sistemin bütününe ilişkin istikrarı sağlama noktasında zorlanacağını göstermektedir¹⁵(Özbudun, 2005: 107).

Bir diğer demokratik hükümet sistemi ise yarı-başkanlıktır. Yarı-başkanlık parlamenter ve başkanlık sistemlerinin bazı özelliklerini bünyesinde toplayan "melez" (karma) bir sistem olarak ifade edilebilir

¹³ Tam bu noktada başkanlık sisteminde, başkanın yasama organının dışında mahkemeler ve Sayıştay benzeri mali denetim kurumları karşısında da sorumsuz olduğunun altını çizmek gerekir. ABD özelinden konu somutlaştırılmaya devam edildiğinde; ABD'de siyasal manada güçlü bir yargı denetiminin anayasal konularda olduğunu belirtmek gerekir. Anlaşılacağı üzere yargının siyasileştiği ve demokratik bir kamuoyunun olmadığı ülkelerde başkanların hesap vermeme sınırları oldukça genişlemektedir. Bu şekilde hesap vermesi sınırlı olan daha doğrusu sınırlandırılmayan ve kişiselciliğe kayışın yaşandığı demokrasiler “*Delegasyoncu Demokrasiler*” olarak ifade edilmektedir (Özbudun, 2005: 109; Yazıcı, 2005: 141).

¹⁴ Yazıcı bu durumu; “*kazananın her şeyi aldığı, kaybedenin ise her şeyi kaybettiği bir tür toplam sıfır oyunu*” olarak ifade ediyor (Yazıcı, 2005: 135).

¹⁵ Eski ABD başkanlarından ve aynı zamanda bir akademisyen olan Woodrow Wilson (1856-1924); standartları yüksek zor bir sistem oluşundan ve içerdiği risklerden ötürü başkanlık sisteminden vazgeçilerek parlamenterizme geçilmesini önermiştir (Lijphart, 2006: 20,21).

(Kalaycıoğlu, 2005: 19; Hakyemez, 2011: 7).¹⁶ Yarı-Başkanlık Sistemi ilk defa 1958 Fransa Anayasası ile hayata geçirilmiş olan bir hükümet sistemidir.¹⁷ Bu sistemde parlamentarizmde olduğu gibi devlet başkanı (cumhurbaşkanı) ve hükümetten oluşan ikili bir yürütme söz konusudur. Ülkeyi yönetme yetkisinin sahibi cumhurbaşkanıdır. Halk tarafından seçilmiş yetkileri geniş cumhurbaşkanı sistemin en orjinal ve aynı zamanda başkanlık sistemini andıran yönüdür (Demir, 2014: 842).

Bu sistemde cumhurbaşkanı, halk tarafından seçilerek bu makama geldiğinden dolayı parlamento (yasamaya) karşı bir siyasi sorumluluk taşımaz. Dolayısıyla parlamento devlet başkanının görevine son verme gibi bir yetkiye sahip değildir. Bunun bir sonucu olarak başkanlık sisteminde olduğu gibi ülkeyi asıl yöneten makamın görev süresi sabit olmaktadır. Tam bu noktada cumhurbaşkanının yetkileri arasında yasamayı fesih yetkisinin de olduğuna değinmek gerekir. Yarı-başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı başkanlık sistemindeki başkanların dahi sahip olmadığı yasamayı fesih gücüne sahip durumdadır (Gönenç, 2007: 41). Sisteme esneklik katmak için düzenlenen bu yetki cumhurbaşkanını sistemde tamamen ön plana çıkarır. Dikkat edilirse yarı-başkanlık

¹⁶ Ülkelere göre yarı başkanlık sistemi uygulaması farklı şekillerde olabilmektedir. Çünkü bu bir karma sistemdir ve bazen parlamenter sistemin bazen de başkanlığın özellikleri daha ağır basmaktadır (Mainwaring ve Shugard, 1997: 463; Hakyemez, 2011: 8). Yarı-başkanlık sistemindeki ülkeleri cumhurbaşkanının yetki düzeyine göre; "Başkancı -Parlamenter", "Başbakancı-Başkanlık" ve "Başkanlı- Parlamenter" gibi farklı kategorilerde ele almak son zamanlarda yaygınlaşan bir usuldür (Demir, 201: 838-841). Çalışmanın bu bölümünde ana (tipik) model olan; Fransa'daki halk tarafından seçilen yetkileri geniş cumhurbaşkanı ve meclise karşı siyasi sorumluluğu olan hükümetten oluşan (Gönenç, 2007: 41) yapılanmadan hareketle sistem tartışılmaktadır.

¹⁷ Yarı-Başkanlık sistemi klasik haliyle (Fransız modeli) bugün dünyada yaklaşık 30 ülkede uygulanıyor. Bu ülkelerin çoğunluğu eski Fransız sömürgeleridir. Fransa dışında bu sistemi tercih etmiş olan ülkeler arasından ilk akla gelenler olarak; Portekiz, Finlandiya, İzlanda, İrlanda, Avusturya, Polonya, Romanya, Rusya, Ukrayna, Litvanya, Moldova, Gürcistan, Tacikistan, Türkmenistan, Azerbaycan, Kazakistan, Mısır, Cezayir, Senegal, Somali, Namibya, Kongo ve Zimbabwe gösterilebilir (Demir, 2014: 839, 840; Golder ve Golder, 2014: 5). Yarı-başkanlıkla yönetilen ülkeler şeklinde bir kategori oluşturmanın zor bir uğraş olduğuna da değinmek gerekir. Çünkü yarı- başkanlık kapsamında yer almakla birlikte devlet başkanının yetkilerine bakarak parlamentarizm ya da başkanlık olarak da nitelendirilen ülkeler söz konusu olmaktadır. Örneğin Avusturya ve bilhassa İrlanda, cumhurbaşkanının yeterince yetkiye sahip olmamasından dolayı parlamenter sistem kapsamına da dâhil edilebilen ülkelerdir (Beceren ve Kalağan, 2007: 170).

sisteminde cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı partiden olması durumunda, başkanlık sistemindeki başkandan daha güçlü, olağanüstü yetkili bir cumhurbaşkanı söz konusu olabilir (Kalaycıoğlu, 2005: 18; Hakyemez, 2011: 20).

Bu arada yarı-başkanlık sisteminde yürütmenin diğer kanadında yer alan hükümet (Bakanlar Kurulu) ise yasamanın (parlamentonun) içinden çıkan bir kuruldur. Bundan dolayı hükümet yasamaya karşı siyaseten sorumlu durumdadır. Dikkat edilirse yasama organına karşı sorumlu ve onun güvenine dayalı olarak çalışabilen bir hükümetin varlığı yarı-başkanlığın parlamenter rejimi andıran yönüdür (Özbudun, 2013: 206). Yarı-başkanlık sistemindeki başbakanın konumu ise cumhurbaşkanının yardımcısı olarak hükümeti koordine etmektir. Başbakan siyasi sorumluluğu yürütme adına da üstlenmiş durumdadır.

Sistemin başlıca avantajı olarak; siyasi istikrar ve güçlü yönetim sağlayabilme kapasitesine sahip oluşu gösterilebilir. Bu kapasite başlıca aktör konumundaki devlet başkanını (cumhurbaşkanı) düşürmeye ya da azletmeye yönelik mekanizmaların bu sistemde yer almamasından kaynaklanmaktadır. Bu sayede ciddi hükümet krizleriyle karşılaşma istisnai bir durum haline gelmekte, sistem genel itibarıyla istikrarlı bir seyir izlemektedir. Yarı-Başkanlığın bir başka avantajı da yürütmedeki ikili otorite yapılanmasının dengeleyici işleviyle alakalıdır. Buna göre yürütmede bakanlar kurulunun da varlığı sayesinde geniş yetkileri olan devlet başkanının otoriter tutumlara yönelme riski (başkancı sisteme kayış) başkanlık sistemine oranla çok daha düşüktür (Türküne, 2007a: 167).

Yarı-başkanlık sistemindeki başlıca dezavantaj olarak; yürütmedeki iki aktör (devlet başkanı ve başbakan) arasında yetki tartışmasının baş göstermesi ihtimalinden bahsedilebilir (Kalaycıoğlu, 2005: 18). Yani sistem ikili yürütmeden (iki kanatlılıktan) iki başlılığa kaymaya mütemayildir. Hatta yürütmedeki iki güç arasında sürekli (kaçınılmaz) bir yetki çekişmesinin yaşanacağı bu sisteme yönelik önemli bir eleştiridir (Uluşahin, 2003: 228-230). Devlet başkanı ve meclis farklı

partilerin egemenliğinde olursa (kohabitasyon durumu) bahsedilen bu ihtimal daha da belirgin hale gelebilir (Onar, 2005: 98; Çam, 2011: 590). Çünkü başbakanın kontrolündeki bir meclis ile yürütmeye son sözü söyleme yetkisi olan bir cumhurbaşkanının yan yana gelmesi yetki tartışmasının da ötesinde normal işleyiş açısından da sorun yaratabilecek bir durumdur. Buradan hareketle yarı-başkanlık sisteminde karşılaşılabilecek en büyük sorun olarak kohabitasyon halinde yaşanabilecek kilitlenme riskinden bahsedilebilir. İşin kötü tarafı kilitlenme halinde sistemin esneme kabiliyeti de yüksek değildir. Bunun da başlıca sebebi cumhurbaşkanının görev süresinin sabit oluşudur (Ay, 2004). Yine böyle bir gerginliğin devamında cumhurbaşkanının parlamentoyu fesih yetkisini kullanması ise uzlaşma, istikrar gibi açılardan faydadan çok zarara yol açabilir (Yazıcı, 2005: 126). Dikkat edilirse tüm bu ifade edilenler sistemin etkin ve istikrarlı işleyişi açısından uzlaşmacı kültürün gerekliliğini ortaya koyan hususlardır. Yarı-başkanlığın dezavantajlı yönlerinden hareketle, bu sistemin başkanlıkta olduğu gibi uzlaşmacı nitelikte bir kültürel zemin olduğu takdirde sağlıklı bir şekilde işleyebileceği ileri sürülebilir.

4-Türkiye'deki Tarihsel Çizgi

Türkiye'de modernleşmeyle birlikte Avrupa'daki hükümet sistemlerine ayak uydurma da gündeme gelmiş ve siyasal sistemde parlamentarizm doğrultusunda bir dönüşüm süreci yaşanmaya başlamıştır. Bu sürece göz atıldığında özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısıyla birlikte Osmanlı elit çevrelerinde giderek taraftar bulan siyasi iktidarı sınırlandırma düşüncesi kapsamında; devlet başkanı olan padişahın yanına seçimle gelen bir parlamentonun eklenmesi ve bu parlamentonun içinden çıkacak bir hükümetin ülke yönetiminde yer almasının önemli bir hedef olduğu görülmektedir.¹⁸

¹⁸ Özellikle Tanzimat Döneminde (1839-1876) parlamentarizm doğrultusunda yapılan bazı idari düzenlemeler ve yaşanan siyasal tartışmalar söz konusudur. Bir örnek vermek gerekirse; Tanzimat Dönemini başlatan Padişah Abdülmecit döneminde, II. Mahmut tarafından 1826'da yapılan düzenleme geliştirilerek padişahın yanında batılı parlamenter ülkelerde olduğu gibi bir Bakanlar Kurulu oluşturulmuştur. Yine Tanzimat Dönemine bakıldığında batıcı elitlerin hedeflerinin başında padişahı sınırlandıracak bir parlamento geldiği görülecektir (Erdoğan,

1876 Anayasası (Kanunu Esasi) ile, Türkiye parlamento kurumu ile tanışmış; devlet başkanı (padişah) ve hükümetten (Heyet-i Vükela) oluşan ikili bir yürütme tesis edilmiştir. Bu anayasanın 28. maddesiyle yürütme organının başı olan padişah, sadrazam ve bakanları atama yetkisine sahip konumdadır. Yine anayasanın 7. ve 35. maddelerinde yasama ve yürütmeden kaynaklanabilecek tıkanmalara (kilitlenmelere) yönelik olarak padişaha parlamentoyu fesih hakkı da tanınmıştır (Gözler, 2000a). Bu düzenlemelere bakarak 1876 Anayasası ile parlamentarizme yönelik anayasal bir başlangıç yapıldığını söylemek mümkündür.¹⁹

Türkiye’de parlamentarizmin anayasal bir düzen haline gelmesinin asıl olarak 21 Ağustos 1909’da yürürlüğe giren anayasa değişiklikleri ile olduğu görülmektedir (Eroğul, 2010a: 100). Bu değişikliklerden devletin temel organlarına yönelik olarak yapılanlar neticesinde; padişahın yerine egemenliğin sahibi konumuna gelen, yürütmenin kaynağı olarak meşruiyet zemini vasfı kazanan parlamento (yasama gücü,) sistemde ön plana çıkan başlıca devlet organı haline gelmiştir. Yapılan değişiklikler dâhilinde ilk dikkati çeken 1876 Anayasasının ilk halindeki padişahın geniş yetkilerinin sınırlandırılarak devlet başkanının sembolikleştirilmesidir. Hükümetin kuruluş süreci ve bakanların siyasi

2003: 13,14). Montesquieu, Rousseau (1712-1778) gibi parlamentoyu öneren düşünürler dönemin Osmanlı elitleri üzerinde etkilidir. Yine kurallar ve yasalarla sınırlı devlet düşüncesinin popüler olduğu görülmektedir. Hatta Tanzimat aydınlarının çoğunluğu parlamentoyu ve sınırlı devlet düşüncesini modern devletin ayrılmaz bileşenleri olarak görmektedir (İnalcık, 2013: 202, 204). Şinasi tarafından kanunların üstünlüğüne vurgu yapılarak sarf edilen; "Bildirir haddini sultana senin kanunun" cümlesi devrin aydınlarının bu konudaki bilgi düzeyi ve kararlılıklarını gösteren ilginç bir örnektir (İnalcık, 2013: 202, 204).

¹⁹ Hükümet sistemini doğrudan parlamenter sistem olarak nitelemek doğru olmayacaktır (Gözler, 2000a; Erdoğan, 2003: 17,18). Zira 1876 Anayasasında siyasi sorumluluğu bulunmayan padişah; anayasanın 7. maddesiyle; aralarında kanun teklifi ve bakanlar kurulu kararlarını uygulamak için kendisinden izin alınması gibi olağanüstü nitelikte olanlarda dâhil çok sayıda yetkinin sahibidir. Anayasada hükümete yönelik olarak göreve başlama veya görev esnasında güven oylamasına başvurmak gibi usuller yer almamaktadır. Hükümetin meclise (yasamaya) karşı sorumlu olması, meclis denetimine tabii olması da söz konusu değildir. Bu anayasayla hükümet sadece padişaha karşı sorumlu tutulmuştur.

sorumluluğu hususu da tamamen parlamenter sisteme uygun hale getirilmiştir²⁰ (Gözler, 2000a; Eroğul, 2010a: 95, 96).

Cumhuriyet Döneminde ise anayasal düzen üç defa (1924, 1961 ve 1982) yenilenmiş ancak sistemin parlamenter niteliğini değiştirmek akla gelen bir husus olmamıştır. Cumhuriyet ilan edildiğinde yürürlükte olan *1921 Anayasasında* (Teşkilatı Esasiye Kanunu) her ne kadar kuvvetler birliğine dayalı bir meclis hükümeti sistemi yer alsa da bu anayasanın parlamenter geleneğin devamına da katkıda bulunduğunu söylemek mümkündür. Şöyle ki; 23 maddelik bu kısa anayasaya bakıldığında meclis içinden bir yürütme heyeti (hükümet) oluşturulduğu (Madde:2 ve Madde:3) ve hükümetin meclise karşı sorumlu tutulduğu (Madde:7), dolayısıyla 1876 Anayasasındaki parlamenter ruhun kendini hissettirdiği söylenebilir.²¹ Zaten 1923 yılında yönetim şekli olarak cumhuriyetin anayasaya eklenmesiyle parlamenter sistem özellikleri iyice artmıştır. Bu değişiklik neticesinde ortaya çıkan; meclis tarafından seçilecek bir cumhurbaşkanı (Madde: 10), cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilecek bir başbakan ve başbakanca belirlenen bakanlardan oluşacak hükümetin meclis güvenine dayanması (Madde:12) parlamentarizme ait özelliklerdir (Erdoğan, 2003: 50; TBMM: 2014a).

1924 Anayasası ise parlamenter sistem özellikleri belirgin olmakla birlikte kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sistemine (Madde: 5) ait izleri de taşıyan bir geçiş anayasası görünümündedir. Bu anayasa ile iki

²⁰ Anayasada yapılan değişikliklere göz atıldığında artık parlamentarizmin tipik kurallarının hayata geçirildiği görülmektedir. Sözelimi; padişah yetkilerini ancak sadrazam (başbakan) ve ilgili bakanın imzasıyla kullanabilecek bir konuma getirilmiştir. Yine 29. madde gereği artık hükümet üyeleri (bakanlar) sadrazam tarafından belirlenip padişaha sunulacaktır. 30.madde ile hükümetin kurulması meclis onayına bağlanmış ve hükümet meclise karşı sorumlu hale getirilmiştir. 38. maddeye yapılan ekleme ile gensoru (güvensizlik oylaması) metodu kabul edilmiştir. Devlet Başkanını sembolikleştirme amacı doğrultusunda padişahın birçok yetkisi elinden alınmıştır. Bunlardan hükümet sistemiyle ilgili olanlardan bahsedilecek olursa; Bakanlar Kurulu kararlarının uygulanabilmesi ve kanun çıkarma sürecini başlatma için padişahın izin isteme şartı kaldırılmıştır. Yine 35. maddede yapılan değişikliklerle padişahın meclisi fesih yetkisi de birtakım şartlara bağlanmıştır. Bu şartlar arasında Meclis-i Ayan'ın padişah tarafından verilecek fesih kararını onaylaması da yer almaktadır.

²¹ Bu dönemde 1909 değişiklikleriyle parlamenter bir yapıya bürünmüş olan 1876 Anayasası da halen yürürlüktedir. Çift anayasalı bir dönem yaşandığına vurgu yapmak, parlamenter çizginin sürekliliğini gözden kaçırmamak adına önemlidir.

başlı bir yürütme (Madde: 7) ve özellikle de yetkileri az bir cumhurbaşkanının kurulmuş olması hükümet sistemindeki parlamentarizme kayışın net göstergeleridir. Anayasanın 35. maddesindeki cumhurbaşkanına tanınan veto yetkisinin mutlak değil de geciktirici veto şeklinde oluşu, 39. maddesi ile cumhurbaşkanınca çıkarılacak bütün kararlarda başbakan ve ilgili bakanın imzasının gerekli kılınması ve 44. madde ile Bakanlar Kurulunun başbakanca oluşturulması gibi düzenlemelerle parlamentarizmin az yetkili devlet başkanı özelliği hayata geçirilmiştir (TBMM: 2014b; Ay, 2004).²² Yeni Türk devletinin inşa döneminde cumhurbaşkanını bu şekilde konumlandırmak Atatürk'ün patrimonyal kişi otoritesini yıkmaya çalışan bir lider olarak kendinden sonra gelecek cumhurbaşkanlarının güçlü olmamasını hedeflediği şeklinde yorumlanabilir (İnalcık, 2013: 190, 205, 206). Yine bu hamle ile Atatürk, yetkileri az cumhurbaşkanı kuralını anayasal düzene sokarak karizmatik otoritesini parlamentarizme geçiş için kullanan bir lider görünümündedir. Her ne kadar 1950 yılına kadar ipler cumhurbaşkanlarında olsa da 1924 Anayasasındaki cumhurbaşkanına yönelik bu düzenlemelere bakılarak parlamentarizm doğrultusunda önemli bir aşamanın kaydedildiğini söylemek mümkündür.

Türkiye'de 14 Mayıs 1950 seçimlerine müteakiben başbakanların ön plana geçmesiyle anayasadaki parlamenter kuralların daha iyi işlemeye başladığı görülmektedir (Özbudun, 2005: 111). O zamana kadar hukuken ve siyaseten parlamenter sistemin varlığına karşın işleyişte cumhurbaşkanının ön planda olduğu bir hükümet sistemi mevcuttur. 1923-1950 periyodunda; anayasada cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin azlığına rağmen, Atatürk ve İnönü'nün sahip oldukları vatan kurtarıcılığı ve büyük asker algısından kaynaklanan karizmatik otoritenin etkisiyle (İnalcık, 2013: 205) fiili bir durum yaşanmış ve siyasal hayattaki başlıca

²² 1924 Anayasasında parlamentarizmin karakteristik özelliklerinden olan; cumhurbaşkanı aracılığıyla yürütmenin yasamanın görevine son vermesi usulünün olmamasına ve bu anayasanın 31. maddesindeki başbakanın yanı sıra cumhurbaşkanının da yasama üyesi olma şartının varlığına bakarak; 1921 Anayasasında belirgin olan meclis üstünlüğü yaklaşımının kısmen de olsa kendini hissettirmeye devam ettiği söylenebilir.

aktör başbakan değil de devlet başkanı olmuştur. Bu zaman dilimi Osmanlı Döneminde siyasal kültüre yerleşmiş olan devlet başkanı geleneğinin imparatorluktan modern ulus-devlete geçişte güçlü cumhurbaşkanı figürüyle ikame edildiği bir geçiş dönemi olarak da nitelendirilebilir. Çok partili hayatın başlamasıyla başbakanların parlamenter sistemin gerektirdiği konuma kavuşmasında cumhurbaşkanlarının çok partili bir siyasal hayatın içinde tarafsız olma gereğini içselleştirmeye başlamaları ve bu yöndeki kamuoyu beklentisinin de etkili olduğunu belirtmek gerekir. Yine burada göz ardı edilmemesi gereken bir başka husus da; güçlü cumhurbaşkanlarıyla geçen yıllarda dahi Türkiye’de parlamentarizm doğrultusundaki kurumsallaşmanın devam etmiş olmasıdır. Bu periyotta en azından yürütmenin ikili bir yapıya sahip olması ve hükümetin meclise karşı sorumlu kanat oluşu süregelen bir çizgi konumundadır (Hakyemez, 2011: 12, 15).

Ülkemizde parlamentarizmin tüm özellikleriyle kurulması ise 1961 Anayasası ile olmuştur (Erdoğan, 2003: 100-102; Demir 2014: 851). Bu anayasa ile parlamenter sistemin gereklerine eksiksiz bir şekilde yer verilmesinin yanı sıra ampirik demokrasiye ait unsurlar ve kuvvetler ayrılığı ilkesi de net bir şekilde siyasal sistemin bir parçası haline getirilmiştir (Ay,2004). Sözgelimi 1961 Anayasasının 97 ve 98. maddelerinde cumhurbaşkanı temsili (sembolik) ve sorumsuz olarak konumlandırılmış; tarafsız ve partiler üstü olmasını sağlamak için de cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisiyle alakasının kesileceği ve milletvekilliğinin sona ereceği şeklindeki hükümler ilk defa anayasal bir hüküm olarak düzenlenmiştir.²³ Anayasanın 102. maddesiyle meclis üyesi olması zorunlu tutulan başbakan 105. madde ile hükümetin genel siyasetini yürütmekle yetkilendirilmiştir. Yine klasik bir parlamentarizm uygulaması olan cumhurbaşkanının milletvekili seçimlerini yenileme yetkisi de cumhuriyet döneminde ilk defa 1961 Anayasasının 108. maddesi ile sistemde yer almıştır. Anayasanın 6. maddesiyle yürütme

²³ 1924 Anayasasında bu husus; 32. madde ile; "*cumhurbaşkanı kaldıkça meclis tartışma ve görüşmelerine katılamaz ve oy veremez*" şeklinde düzenlenmişti (TBMM, 2014b).

yetkilerinin toplandığı bir Bakanlar Kurulu oluşturulurken, 88, 89 ve 90. maddeler ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (yasamanın) yürütmeyi denetleme yolları düzenlenmiş; bunlardan 89. madde ile Bakanlar Kurulu yasama organına karşı sorumlu tutulmuştur.

1982 Anayasasında ise hükümet sistemi olarak parlamentarizm net bir şekilde yer almasına rağmen bu anayasanın 104. maddesindeki cumhurbaşkanına tanınan görev ve yetkilerin fazlalığından dolayı 1961 Anayasasındaki kadar saf bir parlamentarizmden bahsetmek mümkün değildir (Yazıcı, 2005: 125). 1982 Anayasasında 105. madde ile sorumsuzluğu ilan edilen cumhurbaşkanının görev ve yetkileri sembolik değildir. 104. maddedeki görev ve yetkilerine bakıldığında bu anayasa ile cumhurbaşkanını bir aktör olarak devreye sokmak isteyen rasyonelleştirilmiş bir parlamentarizmin hedeflendiği söylenebilir. Cumhurbaşkanının parlamentarizmin ruhuna aykırı bir şekilde geniş yetki sahibi bir aktör olarak düzenlenmesinden²⁴ dolayı 1982 Anayasası ile oluşturulan hükümet sistemi yarı- başkanlık sistemini de akıllara getiren bir görünümüdür (Ay, 2004; Hakyemez, 2011: 4).

21 Ekim 2007 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle bu güçlü cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün de anayasaya eklenmesiyle (Madde: 101 ve 102), 1982 Anayasasının hükümet sistemi yarı-başkanlığa doğru biraz daha yaklaşmıştır. Ancak bu seferde yarı-başkanlığın özellikleri göz önüne alındığında görev ve yetkiler halkoyuyla gelen bir cumhurbaşkanı için yetersizdir. Bu arada gücünü muhafaza etmekte olan bir başbakanın hala sistem içinde başlıca aktör

²⁴ Konuyu somutlaştırma adına 1982 Anayasasının 104. maddesinden birkaç örnek vermek gerekirse; Devlet Denetleme Kurulu (DDK) üyelerini, Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) üyelerini, üniversite rektörlerini, yüksek yargı üyelerinin önemli bir kısmını seçmek gerçekten olağandışı yetkilerdir. Bu noktada 1961 Anayasası ile bir mukayese yapmak faydalı olabilir. 1961 Anayasası'nın cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin düzenlendiği 97. maddesi ise şu şekildedir: “Cumhurbaşkanı, gerekli gördükçe, Bakanlar Kuruluna başkanlık eder; yabancı devletlere Türk devletinin temsilcilerini gönderir ve Türkiye'ye gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul eder; milletlerarası anlaşmaları onaylar ve yayınlar; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletebilir veya kaldırabilir.” (TBMM,2014c). 1924 Anayasası'nda da cumhurbaşkanı için geniş bir görev ve yetki düzenlemesi olmadığını tekrar hatırlatmakta yarar vardır.

olarak varlığını sürdürmesi yürütmede iki başlılığa yol açabilecek karmaşık bir durumdur. 2007 öncesi mevzuata göre seçilen cumhurbaşkanları şimdikine oranla daha güçsüz oldukları halde cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu arasında sorunlar yaşandığı göz önüne alındığında gelinen noktanın Türk siyasal sisteminin işleyişinde ciddi sorunlara yol açabileceği söylenebilir.

Son olarak 1982 Anayasasının esasen bir rasyonelleştirilmiş parlamentarizm örneği olarak da Türk siyasal hayatında ayrı bir konumda olduğuna değinmekte yarar vardır. Bu hedef doğrultusunda 1961 anayasası döneminde hükümetlerin kurulması ve cumhurbaşkanlığı seçimi sırasında karşılaşılan kilitlenmeler düşünülerek yapılan hükümet sistemini rasyonelleştirme hamleleri faydalı olmuştur.²⁵ Ancak cumhurbaşkanını güçlendirme ile amaçlanan rasyonelleştirmenin verimli olmadığı söylenebilir. 1982 Anayasası ile cumhurbaşkanına verilen yetkiler siyasi iktidarı denetlemeye (denge-fren noktasında) katkı için düşünülmüştür. Ancak Turgut Özal ve Süleyman Demirel örneklerinde de net bir şekilde görüldüğü üzere aynı siyasi parti çatısı altında bulunmuş olan cumhurbaşkanı ile başbakan arasında dahi yetkileri kullanma noktasında sorunlar yaşanmıştır. Yine bu tecrübeyle fazla yetkili olmanın cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesinin işleyişini zorlaştırdığı da görülmüştür (Ay, 2004).

5- Türk Siyasi Kültürü ve Siyasi Partilerin Örgütsel Özellikleri

Siyasi kültür siyasal sistemin işlemede etkili olan; inanç, gelenek, değer, tutum, algı ve meşruluk anlayışı gibi kültürel öğeleri içeren geniş

²⁵ Rasyonelleştirme kavramı ile hükümet sistemine etkinlik ve istikrar kazandırma yönündeki uygulamalar kast edilmektedir (Gözler, 2000b). 1982 Anayasasında bu yönde hükümler yer almaktadır. Sözgelimi cumhurbaşkanının hükümeti kurma görevini bir milletvekiline vermesinden itibaren 45 gün içinde hükümet işbaşı yapmadığı takdirde parlamento seçimlerinin yenilenmesine gidilmesi (Madde: 116), meclis başkanı seçiminde en geç 4. turda en fazla oy alan üyenin başkan olması (Madde: 94), hükümet kurulmasını kolaylaştırmak için hükümetlerin göreve başlaması sırasında yapılan güven oylamasında üye tamsayısının değil de toplantıya katılanların salt çoğunluğunun yeterli görülmesi (Madde: 96 ve Madde: 110) ve yine hükümetlerin düşürülmesini zorlaştırmak için Anayasanın 99. maddesi ile gensoru vermenin zorlaştırılması birer rasyonelleştirilmiş parlamentarizm uygulamasıdır.

kapsamlı bir kavramdır (Sarıbay, 1996: 48; Sitembölükbaşı, 1997: 254). Toplumun ekseriyeti tarafından paylaşılan bu tarz kültürel unsurlar siyasal hayatın başlıca aktörleri olan; liderler, yöneticiler ve seçmenlerin toplumsallaşmasında da pay sahibidir. Bir anayasada hükümet sistemine dair tasarruf ne şekilde olursa olsun; siyasal kültürde yer etmiş olan inanç, gelenek, algı ve tutum gibi kültürel dinamikler kendine has bir şekillenme ve işleyişe yol açabilmektedir (Valenzuela, 2004: 5, 6, 11). Dolayısıyla hükümet sisteminin etkin bir şekilde işlemesini sağlama düşüncesi kadar bir ülkedeki demokratik pekişme açısından da siyasal kültür göz önünde tutulması gereken bir unsur konumundadır.²⁶ Tam bu noktada hükümet sisteminin siyasal hayatın işleyişine dair beklentiler açısından da önem taşıdığına değinilebilir. Zira siyasal kültürle kurumsal yapılar arasında karşılıklı bir etkileşim söz konusudur (Kalaycıoğlu, 1995: 49; Türköne, 2007b: 231). Buradan özellikle hükümet sistemi, seçim yasası ve siyasi partiler yasası gibi unsurların demokratik siyasal kültür öğelerinin gelişmesi açısından bir araç olarak kullanılabileceği şeklinde bir sonucu da ulaşılabılır.

Türk siyasi kültürü hükümet sistemi bağlamında bütçe altına alındığında dikkate alınması gereken ilk öğe olarak "güçlü devlet anlayışından" bahsedilebilir. Türkiye'de devletin güçlü olması gerektiği hem halk hem seçkinler düzeyinde siyasal kültürün önemli bir unsuru durumundadır (Özbudun, 2007: 11, 13). Bu algıyı destekleyen; tehdit algısının yüksekliği ve güçlü karizmatik lider arayışı gibi siyasal kültür kapsamında yer alan bir takım öğelerden de bahsedilebilir. Bunlar güçlü devlet anlayışının farklı tezahürleri olarak da değerlendirilebilir.²⁷

²⁶ Biraz daha somutlaştırma yapmak gerekirse, bir hükümet sistemi siyasal hayatın demokratik akışını menfi yönde etkileyebilecek kültürel öğelerin kendini göstermesine vesile olabilecek özellikler (riskler) taşıyorsa bu durumu dikkate almak gerekir.

²⁷ Osmanlı İmparatorluğunun gerileme ve çöküş sürecinin; işgal, göç ve acılarla dolu bir şekilde yaklaşık iki asrı bulmasının da etkisiyle siyasal kültürde yer etmiş olduğu söylenecek bu gibi öğeler, siyasal sistemdeki olası otoriterliğe kayışları meşru görmeye ve dolayısıyla anayasal krizlere yol açabilecek niteliktedir. Açıkçası kişiye dayalı yürütme gücünü içeren hükümet sistemleri olan başkanlık ve yarı-başkanlık hükümet sistemleri tercih edilecekse bu tarz kültürel öğeleri göz önüne alarak rasyonelleştirici tedbirler üzerinde de düşünmek faydalı olacaktır.

Elitler arasında kutuplaşma yaşanması da siyasal kültürümüze ait bir başka özelliktir. Türk siyasal hayatının hemen her döneminde siyaseti karşıtlıklara dayalı yapma ve elit içi çatışmalarla karşılaşmak mümkündür (Öğün, 2000: 20). Taht kavgaları, mezhep çatışmaları, bürokratik elitler arasındaki hizipleşmeler ve modernlik- geleneksellik (merkez-çevre) bağlamında süregelen politik bölünmüşlük kutuplaşmayı bir kültür haline getiren (süreklileştiren) başlıca dinamikler görünümündedir.²⁸ Bu arada siyasetçilerle temsil ettikleri sosyal kesimler arasında bir vesayet ilişkisinin oluşması da siyasi kültürde yer alan ve gerginleşmeye kaynaklık edebilen bir başka unsurdur (Öğün, 2000: 47, 56). Dikkat edilirse tüm bunlar demokratik hükümet sistemlerinin işleyişi ve etkinliği açısından gerekli olan uzlaşmacı - çoğulcu demokratik kültürün gelişmesini zorlaştırabilecek kültürel özelliklerdir.

Partilerin temel meselelere yönelik politik önerilerinin çoğu kez birbirine zıt olması, politikacıların geniş kitleler karşısındayken gergin tutum ve söylemlere kayabilmesi Türk siyasal hayatında olağan olan ancak; siyasal alandaki kutuplaşmaya mütemayil yapıyı da besleyen hususlardır. Cumhuriyet dönemi bu açıdan büyüteç altına alındığında ise özellikle 1958-60 arası ve 1970'li yıllar siyasal kutuplaşmanın kendini son derece yüksek düzeyde hissettirdiği periyotlar olarak gösterilebilir (Özbudun, 2007: 15). Ülkemizde son yıllarda siyasal gerginliğin artışına paralel olarak, kutuplaşmanın da yükselişe geçtiği hatta hayat tarzlarından hareketle de bir kutuplaşma riskinin kendini gösterdiği birçok araştırmada karşılaşılan sonuçlar arasındadır²⁹ (Ağırdır, 2014: 40-42).

²⁸ Samuel Huntington (1927-2008) Türkiye'yi Batı kültürü ile kendi geleneksel kültürü arasında "parçalanmış bir ülke" olarak ifade ediyor (Huntington, 2006: 98, 162, 263) İncalcık'a göre ise bu durum siyasete de yansımakta; modernlik ve geleneksel tepki siyasal süreçlerde de etkili olmaktadır (İncalcık, 2013: 168, 207, 224).

²⁹ Sözelimi Bilgesam Stratejik Araştırma Merkezi'nce Temmuz 2014 de yayınlanan "*Türkiye'de Etnik, Dini ve Siyasi Kutuplaşma*" başlıklı raporda yer alan; ülkemizde ikiden fazla toplumsal kesim arasında artan bir kutuplaşma yaşandığı, bu kutuplaşmanın etkisiyle seçmenlerin rakip siyasi partilere olan tepkiselliğinin de tehlikeli düzeye ulaştığı şeklinde sonuçlar dikkat çekicidir. Yine bu çalışmadaki; ülkemizde kendisine karşı ayrımcılık yapıldığını düşünenlerin oranındaki yükseklikte düşündürücüdür (Akyürek ve Koydemir, 2014: 5-9). Kutuplaşmanın fazla uzun sayılmayacak bir zaman dilimi içinde sosyal barışı tehdit eder düzeye ulaşabilmesi, en azından böyle bir potansiyelin varlığı ülkemiz açısından hükümet sistemi arayışlarında dikkate alınması gereken bir husustur. Tam bu noktada yirmi yılı aşkın bir

Yukarıda bahsedilen kültürel özelliklerin bir sonucu olarak değerlendirilebilecek olan "muhalefete tahammülsüzlük" de hükümet sistemi bağlamında göz önünde tutulması gereken bir başka olgudur. Siyasal hayattaki sürekli gerginlik neticesinde muhalefeti olağan ve gerekli bir siyasal fonksiyon olarak görme bilincini de sekteye uğratmaktadır. Nitekim Türk siyasetinde kendinden önceki dönemi itham ederek siyaset yapma oldukça yaygın bir tutumdur. Bu noktada Türk siyasal kültüründe çoğunlukçu demokrasi anlayışına yatkın bir bakış açısının hâkimiyetinin de altını çizmek faydalı olabilir. Türkiye'de çoğunluğun desteğini sağlamış olmayı milli irade ve demokrasinin tecellisi olarak görmek yaygın bir siyasi tutum olduğu kadar (Öğün, 2000: 61) demokratik siyasi kültür açısından da bir göstergedir. Çoğunlukçu bakış açısının siyasetin her kademesinde iktidar mevkiine gelenlerin muhalefete tahammülsüzlük göstermesini kolaylaştıran bir unsur olduğu söylenebilir³⁰ (Parlak, 2008; Öğün, 2000: 20, 25).

Hükümet sistemi konusunu, sistemin etkin işleyişi ve demokrasinin pekişmesi gibi perspektiflerden tartışırken, modern toplumun ve demokrasinin işleyişinde vazgeçilmez bir konuma sahip olan siyasi partileri de dikkate almak gerekir. Çünkü siyasi partiler siyasal sistemin çarklarını çeviren kurumlardır ve bir ülkedeki siyasi partilerin örgütsel özellikleri hükümet sisteminin işleyişi üzerinden oldukça etkili olmaktadır. Bu durum Türkiye açısından önem taşıyan bir tespittir. Zira Türk siyaseti büyük oranda parti siyasetidir. Ülkemizde sivil toplum ve

zamandır periyodik aralıklarla yapılan "Dünya Değerler Araştırması" nda Türk toplumunun sürekli olarak; insanların birbirine en az güvendiği ve hoşgörüsü en az olan toplumlar kategorisinde yer aldığına da değinmek faydalı olabilir (Kalaycıoğlu, 1995: 56; Esmer, 2012).

³⁰ Türk siyasal hayatına bakıldığında karşıtlıklar ve ötekileştirme içeren bir çizginin (pratiğin) süregeldiği fark edilebilir. Siyasal alanda çoğulculuğun ve muhalifliğin başladığı 19. yüzyılın ortalarından bu güne kadar siyasetin aktörleri birbirlerine yönelik güçlü bir ötekileştirici tutum da sergilemektedir. Bu durum modern dönemin başlangıcında Genç Osmanlıların Tanzimat paşalarını ötekileştirmesiyle başlayan ve uzlaşmacılığın neredeyse hiç içinde yer almadığı siyaset algılamasının devam ettiği; toptancı bir yaklaşımla ve suçlayarak siyaset yapmanın bir siyasal üslup olarak Türk siyasal hayatına yerleştiği şeklinde ifade edilebilir (Öğün, 2000: 62-64 Parlak, 2008).

kamuoyu siyaset üretme noktasında zayıftır (Özbudun, 2007: 15; Öğün, 2000: 59).

Siyasi kültüre ait özellikler doğal olarak politik hayattaki başlıca güç konumunda olan siyasi partilerin işleyişine de yansımaktadır. Nitekim siyasi partiler uzlaşmacı olmaktan ziyade kutuplaşmacı politikaları tercih etmektedir. Ayrıca Türkiye’de partiler arası rekabetin ötesinde parti içi mücadelelerde dahi kutuplaşma görülebilmektedir (Özbudun, 2007: 75, 78; Öğün, 2000: 59). Çünkü muhalefete tahammülsüzlük rakip partilere olduğu kadar parti içindeki farklı seslere karşı da sergilenebilmektedir. Bu durumun parti içi demokrasinin gelişmemesinde de önemli bir etken olduğu belirtilmelidir (Sarıbay, 2001: 94; Türköne, 2007c: 271-273, 290). Tüm bu özelliklerin neticesinde partiler arasındaki siyasal rekabet sert bir şekilde geçmektedir. Siyasi partilerin uzlaşmacı bir tavır sergilemesi, işbirliğine açık olmayı sürdürebilmesi Türk siyasi hayatında pek rastlanmayan durumlardır. Oysaki demokrasi için vazgeçilmez kurum olan siyasi partiler demokratikleşmenin değil de kutuplaşmanın adresi haline gelirlerse demokrasinin de sonunu getirebilirler (Sarıbay, 2001: 17).

Türk siyasi partilerinde örgütsel manada güçlü oligarşik eğilimler de söz konusudur (Özbudun, 2007: 79; Türköne, 2007c: 290). Başta genel başkanlar olmak üzere parti teşkilatının hemen her kademesindeki yöneticilerin tartışılmaz bir egemenliği oluşmaktadır. Liderlerin güçlü oluşu ve parti içi demokrasinin gelişkin olmamasının bir sonucu olarak Türk siyasi partilerinde yüksek derecede parti disiplini ve dayanışması da görülmektedir (Özbudun, 2007: 82).

Siyasi kültür ve siyasi partiler bağlamında buraya kadar bahsedilenler Türkiye’deki siyasi yelpazenin tamamı tarafından paylaşılan, tarihsel ve sosyolojik boyutu olan unsurlardır (Öğün, 2000: 47). Bunların hükümet sistemi tartışmalarında masanın üstünde olması gerektiği söylenebilir. Zira sistemin işleyişine etki edebilecek niteliktedirler. Yan yana getirildiklerinde ülkemizde uzlaşmacı-çoğulcu demokratik siyasal kültürün zayıf durumda olduğu net bir şekilde görülmektedir. Oysaki

modern siyasal kurumların hepsi uzlaşmacı siyasal kültüre ihtiyaç duyan bir yapıdadır. Konuya demokratik hükümet sistemleri açısından yaklaşıldığında ise özellikle de esneme kabiliyeti zayıf olan başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde gerçek manada istikrar için uzlaşmacı kültüre ve böyle bir kültür tarafından biçimlendirilecek siyasal kurumlara olan ihtiyaç oldukça belirgindir. Bu arada uzlaşmacı kültürün çarkları dönen bir siyasal sistemin kaynağı olarak siyasal meşruiyetin ve dolayısıyla reel egemenliğin de başlangıç noktası olduğu söylenebilir (Şahin, 2011: 200).³¹

6-Sonuç

Öncelikle hükümet sistemi kurmanın kolay bir süreç olmadığını bir tespit olarak dile getirmek gerekir. Zira etkin işleyiş, tıkanıklıkları (kilitlenmeyi) aşacak esneklik sağlama, istikrar ve demokratik pekişme gibi çok sayıda hedefi bir arada düşünmek gerekmektedir (Hakyemez, 2011: 21). Ayrıca bu hususlarda en isabetli kararlara ulaşmak için siyasal çevreye ait başlıca unsurlar ayrıntılı bir analize tabii tutulmalıdır. Bu arada tercih edilecek hükümet sisteminin uzun süre kullanılacak olması da ayrı bir sorumluluk anlamına gelmektedir (Turan, 2005: 120, 122).

Çalışma sonucunda ulaşılan bir başka sonuç olarak da hükümet sisteminin uzlaşmacı çoğulcu kültürün gelişmesine katkıda bulunabilecek ya da en azından -eğer mevcutsa- siyasal kültüre yerleşmiş olan ve otoriter geri gidişlere yol açabilecek öğelerin kendini göstermesini sınırlandırabilecek bir araç olduğudur. Bu noktada demokratik pekişmenin gerekleri arasında iyi işleyen ve iyi işlediği için meşruiyeti sürekli artan bir hükümet sisteminin de olduğunu belirtmek

³¹ Küreselleşmeyle birlikte önemi daha da artan egemenliğin, siyasal sisteme duyulan güvenle yani meşruiyetle yakından alakalı olduğunu belirtmek gerekir. Reel manada egemenlik her şeyden önce siyasal sistemin kendi vatandaşları gözünde yüksek bir meşruiyete sahip olmayla başlamaktadır. Sorun çözen bir hükümet sistemi siyasal sistemin meşruiyetini güçlendirecek başlıca unsurdur. Bunun için de uzlaşmacı ve reel siyasete odaklı politik tutumlara ihtiyaç vardır (Şahin, 2011: 200-202). Bu doğrultuda kelebek etkisini başlatacak, uzlaşmacı demokratik siyasal kültürün gelişmesi noktasında önderlik edecek olan başlıca siyasi kurumlar ise siyasi partilerdir.

gerekir. Türkiye gibi uzlaşmacı siyasal kültür noktasında güçlü olmayan ülkelerin hükümet sistemi konusunda detaylı bir çalışma yapması ve rasyonel davranmaya çalışması başlı başına bir zorunluluktur. Unutulmamalıdır ki Türkiye uzun sayılabilecek bir demokrasi geçmişine karşın demokratik pekişmeyi henüz gerçekleştiremediği gibi otoriter geri gidişlere de sahne olabilen bir ülke konumundadır. Türkiye'nin yaşadığı bu tarz sıkıntıların altında yatan başlıca eksikliğin uzlaşmacı siyasal kültür noktasında olduğunu da söylemek mümkündür. Nitekim Türkiye'de başta siyasal partiler arasındaki uzlaşma ve diyalog eksikliğinden dolayı demokratik rejime üç kere ara verilmiştir (Özbudun, 2007: 7, 10).

Tam bu noktada demokratik bir rejimin sürdürebilirliği açısından parlamenter sistemin başkanlık sisteminden daha avantajlı olduğu tespitinden de bahsetmek de yarar vardır (Mainwaring ve Shugart, 1997: 450). Demokrasinin kesintiye uğrama ihtimalinin parlamenter sistemde başkanlık sistemine oranla çok daha düşük olduğunu gösteren çok sayıda çalışma söz konusudur. Bu çalışmalara bakıldığında; başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde parlamenter rejimle yönetilen ülkelere göre askeri darbeye maruz kalma oranının iki kattan fazla olduğu görülmektedir. En az 10 yıl süreyle demokratik rejimi sürdürme gücü de; parlamenter rejimle yönetilen ülkelerde başkanlık sistemiyle yönetilenlerin yaklaşık üç katıdır (Özbudun, 2005: 109). 1972'den bu yana ülkeler için demokrasi indeksi oluşturan "Freedom House" (Özgürlük Evi) verilerine göre ise; dünyadaki 33 uzun süreli demokrasiden 22 tanesi parlamenter sistemle; sadece 6 tanesi de başkanlık sistemi ile yönetilmektedir. Benzer başka bir bulgu da; II. Dünya Savaşı'ndan bu yana demokrasiyi kesintisiz sürdürdüklerinden dolayı ileri demokrasi kategorisine dâhil edilen ülkelerin yaklaşık % 77,4'ünün parlamenter olduğudur (Mainwaring ve Shugard, 1997: 456, 457; Kalaycıoğlu, 2005: 24). Bu istatistiklerden hareketle demokratik bir rejimin sürdürebilirliği açısından parlamenter sistemin başkanlık sisteminin önünde olduğu söylenebilir. Öyle anlaşıyor ki parlamentarizm hükümet istikrarsızlıklarına açık ama uzun vadede demokrasinin istikrarına katkı yapabilecek bir niteliğe sahiptir.

Çalışmada siyasi kültür ve siyasi partilere ait örgütsel özelliklerle hükümet sisteminin işlerliği ve istikrarı arasında yakın ilişki olduğu şeklinde de bir sonuca ulaşılmıştır. Bu tespit çerçevesinde bir Türkiye değerlendirmesi yapıldığında; öncelikle siyasal kültürün uzlaşmacı nitelikte olmadığı gerçeğini dile getirmek gerekir. Türk toplumu zıtlasmaya ve ikililiğe mütemayildir (İnalcık, 2013: 190). Temel hak ve özgürlükler noktasında bilinç eksikliği söz konusudur. Siyasal partilere bakıldığında ise; öncelikle partilerin kutuplaşmaya kayabildiğinin altını çizmek gerekir (Kalaycıoğlu, 1995: 65). Bunun yanı sıra parti disiplini yüksektir ve lider egemenliği söz konusudur (Özbudun, 2007: 111).

Türkiye'ye ait yukarıda dile getirilen özellikler başkanlık sistemiyle yönetilen ve bu deneyimleri ciddi siyasi krizlerle devam etmekte olan Latin Amerika ülkelerini akla getirmektedir (Özbudun, 2007: 8, 17). Bu ülkeler yakın plana alındığında "Delegasyoncu Demokrasi" başlığı altında toplanan (Özbudun, 2007: 17; Özbudun, 2005: 109); zayıf bir demokratik siyasal kültür, hesap vermesi sınırlı daha doğrusu sınırlandırılmayan siyasal iktidar, siyasal hayatın kutuplaşmış olması, aşırı derecede kişiselleştirilmiş tarzda siyasal liderlik, kurumsallaşma düzeyi düşük hukuki-siyasi kurumlar ve bu kapsamda yargıya müdahalenin yoğunluğu (hukuk devletinin zayıflığı) gibi özelliklerle karşılaşılmaktadır. Latin Amerika'da bu şartlar altında "Delegasyoncu Demokrasi" şeklinde işleyen başkanlık hem istikrar hem de demokratikleşme açısından verimli olmamıştır (Valenzuela, 2004: 5,6) Bu ülkelerde uzlaşmacı siyasi kültürün zayıflığı neticesinde başkanlık sistemi yasama yürütme kilitlenmelerine fazlasıyla sahne olmuştur. Kilitlenmeden çıkış yolu olarak başvuru olan "Başkanlık Kararnameleri" denen idari kararnameler özellikle demokrasi açısından sorun haline gelmiştir.³² Yaşanan meşruiyet tartışmaları, hükümetlerin politika

³² Kararnamelerle ülkeyi yönetme imkânı (Decretismo) ABD'de olmayan ama Latin Amerika'da yaygın olan bir uygulamadır (Yazıcı, 2005: 140). Başkanın elinde aşırı kuvvet toplanmasına yol açarak başkanlık sistemini demokratik ruhundan tamamen uzaklaştıran, yozlaştıran bir işleyiş biçimi olarak değerlendirilmektedir (Özbudun, 2013: 207). Dikkat edilirse bir ülkenin süreklilik arz edecek şekilde kararnamelerle yönetilmesi demek yasama organının devre dışı kalması anlamına gelmektedir. Böyle bir durumda hükümet sisteminde zamanla kişi eksenli bir diktatörlük doğrultusunda dönüşüm yaşanabilir.

üretmemesi, kolektif sorunların çözümsüz kalması gibi faktörler neticesinde yaşanan askeri darbeler ise demokrasiye tamamen ara verilmesine yol açmıştır.³³

Ulaşılan bir başka sonuçta Türk siyasi kültürü ve parti sistemindeki başlıca özelliklerin başkanlık ve yarı-başkanlık sisteminin sağlıklı şekilde işlemlerini sağlayacak şartları karşılamadığıdır (Hakyemez, 2011: 22). Ayrıca bu sistemlerin ülkemizde uzlaşmacı demokratik kültür açısından var olan olumsuz unsurları sınırlandırma açısından da etkili olamayacağı söylenebilir (Özbudun, 2005: 111). Kısacası kişi odaklı başkanlık tarzı sistemlerin Türkiye açısından gerçek manada istikrarlı ve etkili bir yönetim sağlaması zor görünmektedir.

Tam bu noktada başkanlık sisteminin etkili ve demokrasiye katkıda bulunacak şekilde işlediği başlıca ülke olan ABD'den hareketle (Turan, 2005: 123) bu sistemin iyi işlemlerini sağlayan faktörlere göz atmak faydalı olabilir. ABD'de geniş yetkilere sahip olan başkan dizginleyebilecek, kişiselleştirilmiş iktidarların oluşmasına (başkancılığa kayışa) set çekebilecek sınırlandırıcı mekanizmalar kurumsallaşmış durumdadır. Bu kapsamda ilk olarak hukuk devleti ilkesinin yerleşmiş olduğundan bahsedilebilir. Bağımsız ve etkili bir yargı gücü ve bu kapsamda güçlü bir anayasa yargısı mevcuttur. Yine ABD, Federal (merkezi) hükümetin yetki alanını sınırlama da önemli bir işlev gören ve iyi işleyen bir federal sisteme sahiptir.³⁴ Siyasal kültüre bakıldığında ise;

³³ Bugün Küba ve Haiti dışında bu coğrafyadaki siyasal iktidarlar serbest seçimle belirlenmektedir. Ancak Latin Amerika'da Başkanlık sistemine geçiş evresi olarak ifade edilen 1930-1980 yılları arasındaki dönem bu açıdan çok sancılı geçmiştir. Şöyle ki; bu periyotta kurulan 277 hükümetten 104 tanesi (% 37,5) ordu tarafından kurulmuştur. Demokrasiye geçiş sürecinde yaşanan bu olumsuz tablonun faturası ise daha çok başkanlık sistemine kesilmektedir. Yaşananlar başkanlık sisteminin demokrasi açısından risk taşıyan siyasi kültüre ait öğeleri sınırlama (tözpüleme) açısından zayıf kaldığına yönelik bir gösterge olarak da nitelendiriliyor (Valenzuela, 2004: 5, 6, 11). Bu arada bölge ülkelerinde, disiplinli partilerden oluşan çok partili bölünmüş bir siyasal hayat daha yaygın durumdadır. Bu duruma bakarak zaman zaman Latin Amerika ülkeleri için parlamenter rejime geçiş önerileri yapıldığı, ancak sembolik bir devlet başkanının bu bölgelerde tarihsel ve sosyolojik karşılığı olmadığından bu önerilerin pek yankı bulmadığı da belirtilmelidir (Valenzuela, 2004: 14, 18).

³⁴ ABD'de federalizm sayesinde siyasal güç sadece merkezi hükümette ve dolayısıyla başkanda toplanmıyor. 50 eyaletin olduğu ülkede eyaletlerin geçmişten gelen statüleri, güçlü yönetim

uzlaşmayı en üst değer olarak görme, siyasal rekabette ödün vermeyi normal karşılama, tebaa tarzı değil de katılımcı tarz siyasal davranışlarda bulunma gibi özellikler yerleşmiş durumdadır. Belki de en önemlisi toplumun siyasal sistemin demokrasi esaslı olduğu ve bunun korunması gerektiği şeklinde bir bilinç düzeyinde olmasıdır (Turan, 2005: 116, 117,118).

ABD'de başkanlık sisteminin iyi işleminde parti sistemindeki özelliklerin de katkısı büyüktür. Bu noktada ilk olarak iki partili bir sistemin (Demokratik Parti ve Cumhuriyetçi Parti) yerleşmiş olmasından bahsetmek gerekir.³⁵ Bu iki büyük partinin “birbirinin neredeyse kopyası” oldukları da söylenebilir (Eroğul, 2010b: 143). Dolayısıyla aralarında ciddi bir görüş ayrılığının olması, taban tabana zıt olma durumunun yaşanması çok nadirdir. Siyasi partilerde ideolojik taassubun olmaması onları uzlaşmacılığa açık hale getirmektedir. Ayrıca lidere itaat şeklinde bir kurumsallaşma da söz konusu değildir ve Amerikan partileri neredeyse parti disiplininin yoksun durumdadır (Mainwaring ve Shugard, 1997: 465). Dikkat edilirse tüm bunlar sert güçler ayrılığına dayalı yasama yürütme ilişkilerinin sorunsuz işlemesine büyük katkı sağlayan ve aynı zamanda uzlaşmacılığın her an yeniden üretilmesine katkıda bulunan özelliklerdir (Özbudun, 2005: 108).

Başkanlık sistemi gibi uzlaşmacı bir siyasi kültüre dayandığından ya da en azından parlamenterizmden daha güçlü bir şekilde yasama ve yürütme güçlerinin karşılıklı uzlaşma ve işbirliği içinde olmasını içerdiğinden

gelenekleri bulunmakta. Bu kapsamda federal anayasa ile kendilerine bırakılan birçok yetkiye sahipler (Turan, 2005: 116; Eroğul, 2010b: 126-132).

³⁵ İki partili sistem olmadığı takdirde başkanlık sisteminin etkin bir şekilde işlemesi pek mümkün değildir (Kalaycıoğlu, 2005: 25). Çünkü her şeyden önce siyasal iktidar süreçlerinde etkili olabilen parti sayısının fazlalığı çok ihtiyaç duyulan uzlaşmayı zorlaştırabilir. Çok sayıda partinin varlığı çok sayıda farklı bakış açısının da etkin olması anlamına gelmektedir. Böyle bir ortamda yasama yürütme ilişkileri de içinden çıkılmaz bir hal alabilir. Kilitlenme ihtimalinin iki partili değil de çok partili sisteme sahip bir başkanlık sisteminde daha yüksek olacağı açıktır. En azından parlamentoda yasa yapma süreçlerinin uzaması yürütme gücünü kararnamelerle ülkeyi yönetme politikasına itebilir. Bu noktada bir ek bilgi olarak; Kosta Rika ve Venezüella'nın başkanlık sisteminde diğer Latin Amerika ülkelerine oranla daha sorunsuz bir gidişat sergilemeleri yerleşik bir iki parti sistemine sahip olmalarına bağlanmaktadır (Özbudun, 2007: 75, 78).

(Demir, 2014: 831) dolayı yarı-başkanlık sisteminin de Türkiye açısından bir takım soru işaretleri taşıdığı söylenebilir. Yarı başkanlık yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkileri esas itibariyle başkanlık modeline benzer tarzda dizayn etmeye çalışan ve tıpkı başkanlık gibi “kim yönetecek?” sorusuna kişi odaklı güçlü bir yürütme organı ile cevap veren bir sistemdir. Demokratik siyasal kültürün zayıf olduğu, siyasal rekabetin kutuplaşmacı karakterde cereyan ettiği bir ülkede bu sistem tercih edildiği takdirde; yürütmede iki başlılık yaşanması –ki bu istikrar açısından çok sıkıntılı bir durumdur-, hükümet sisteminin kilitlenmesi ve halk tarafından seçilmiş geniş yetkilere sahip cumhurbaşkanlarının başkancılığa kayması (iktidarın kişiselleşmesi) gibi ihtimaller söz konusu olabilir (Hakyemez, 2011: 20). Türkiye’deki siyasal kültür ve partilerin örgütsel özelliklerine bakarak; yarı-başkanlığın bu ihtimallerden hükümet sisteminde kilitlenme ve yürütmede iki başlılık oluşmasına yol açabileceği söylenebilir. Bu bağlamda özellikle cumhurbaşkanı ve hükümetin farklı partilerden olması durumunda (kohabitasyon) zıtlaşmanın çok derin olacağı ve yürütme fonksiyonunun etkinliğini kaybedebileceği şeklinde bir öngöründe bulunulabilir (Onar, 2005: 96). Aslında Türkiye’de 1982 Anayasası ile denenen güçlü cumhurbaşkanına dayalı rasyonel parlamentarizm, yürütmede cumhurbaşkanı ve başbakan arasında bir çekişme yaşanabileceğini de göstermiştir. Ayrıca bu sistem taraflı cumhurbaşkanını içerdiğinden, siyasal sistem içinde birleştirici, dengeleyici, akil adam pozisyonunda saygın bir aktörün kalmaması da Türkiye şartlarında sıkıntılı olabilir (Ay, 2004)

Tüm bu analizlerin ışığı altında siyasal istikrar, güçlü (etkin) yürütme ve her şeyden önemlisi demokrasi açısından parlamenter sistemle devam etme Türkiye açısından en az eksi olarak önerilebilir. Bu noktada sahip olunan önemli bir parlamentarizm tecrübesinin de altını çizmek gerekir. Ayrıca son 12 yıllık periyot bu sistemin başarıyla işlediğine dair bir göstergedir. Üstelik hükümet sistemleri içinde kutuplaşmayı azaltma potansiyeli en fazla olan da parlamentarizmdir (Gözler, 2000b). Dolayısıyla Türkiye açısından parlamentarizmden vazgeçmeyi gerektirecek ciddi manada hiçbir zorlayıcı sebebin olmadığı söylenebilir

(Gönenç, 2005: 9-11; Gözler, 2014: 68). Ciddi sorunlar yokken siyasal sistemle alakalı olarak radikal değişikliğe geçilmesi gereksiz ve Özbudun'un ifadesiyle "görülmemiş" bir durumdur (Özbudun, 2005: 111). Türkiye için en doğru yol radikal değişiklikler yapmak yerine var olan hükümet sistemini daha etkin hale getirmek için revize (rasyonelleştirme) doğrultusunda arayışlar içine girmek olabilir (Turan, 2005: 124; Demir, 200: 865).

Parlamente hükümet sistemine yönelik en önemli eleştiri, ikiden fazla parti siyasal hayatta etkili olduğunda istikrarsız hükümetlerle karşılaşma ihtimalinin yüksekliğidir. Türkiye'nin siyasi tarihine bakıldığında da kutuplaşmaya kayışın büyük etkisiyle kısa ömürlü güçsüz koalisyon hükümetleri görülebilir. Burada dikkat edilmesi gereken husus parlamente rejim bağlamında karşılaşılan sıkıntıların koalisyon hükümetleri zamanında olduğudur³⁶ (Hakyemez, 2011: 13). Parlamentarizm tek parti hükümetine engel olan bir sistem değildir. Nitekim ülkemizde 2002 yılından bu yana güçlü bir tek parti hükümeti iktidar konumundadır.³⁷

Türkiye'deki hükümet sisteminin revize edilmesi noktasında ise esas itibarıyla iki husus önerilebilir. Bunlardan birincisi cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin parlamentarizmin ruhuna uygun hale getirilmesidir. Tıpkı 1961 Anayasasında olduğu gibi temsili (sembolik) nitelikte bir cumhurbaşkanının olduğu parlamentarizm Türkiye açısından en uygun gözükmektedir. Bu adımın atılmasıyla her şeyden önce istikrarsızlığa yol açması muhtemel olan yetki krizlerinin de önüne geçilmesi sağlanabilir³⁸ (Hakyemez, 2011: 15). 1982 Anayasasının 104. maddesiyle cumhurbaşkanına tanınmış olan çok sayıdaki yetki ve görev yürütmede bölünmüşlük yaratma riskini de beraberinde getirmektedir. Sözgelimi

³⁶ Parlamentarizm denilince ilk akla gelen ülke olan İngiltere, aynı zamanda istikrarlı bir siyasal sisteme sahip oluşuyla da tanınmaktadır.

³⁷ Ülkemizde 1965-1971 ve 1983-1991 yılları arasında da tek parti çoğunluğuna dayalı hükümetler işbaşında olmuştur.

³⁸ Bu öneriyi değerlendirirken Türkiye gibi ülkelerde cumhurbaşkanı ile seçilmiş hükümet farklı partilerden olduğunda uyum içinde çalışmalarının çok zor olacağını da göz önüne almak gerekir (Gözler, 2014: 66).

“Kanun Hükmünde Kararnameler” (KHK), “Bakanlar Kurulu Kararları” ve “Üçlü Kararnameler” de cumhurbaşkanının da imzasının gerekmesi cumhurbaşkanı ile hükümet arasında kriz yaşanmasına yol açabilecek düzenlemelerdir (Gözler, 2014: 64). Bu kapsamda cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmesi usulüne geri dönmenin de istikrar ve etkinlik açısından daha faydalı olacağı ileri sürülebilir. Türkiye gibi bir ülkede halk tarafından seçilen değil parlamento tarafından seçilen cumhurbaşkanı kararnameler için kendisine verilen imza yetkisinin sembolik olduğunun farkında olabilir. Yine parlamento tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı kendisine tek imzalı işlem yapma yetkisinin verilmemesini sorun etmeyebilir.

Hükümet sistemini revize etme konusunda ikinci öneri ise; 1982 Anayasasında yer alan siyasi istikrara yönelik rasyonelleştirme uygulamalarını zenginleştirmektir. Rasyonelleştirme uygulamalarının yoğun olduğu Federal Almanya (1949) ve Fransa (1958) anayasaları yakın plana alınarak ve Türkiye şartları göz önünde tutularak hükümetlere istikrar ve etkinlik kazandırmak doğrultusunda rasyonelleştirme uygulamaları geliştirmek önemli bir adım olacaktır (Hakyemez, 2011: 22).

Dünyada İngiltere ile birlikte parlamentarizmi en iyi uygulayan ülke olması da göz önüne alınarak Federal Almanya’daki rasyonelleştirme uygulamalarının Türkiye açısından esin kaynağı olabileceği söylenebilir. Federal Almanya anayasasına bakıldığında yürütmede siyasi sorumluluğun ve son derece geniş yetkilerin sahibi anayasanın 65. maddesindeki ifadeyle; "siyasetin yörüngesini belirleyecek" kişi başbakandır (DB, 2014a). Cumhurbaşkanı ise başbakan ve ilgili bakanın imzası yani tasdikiyle geçerlilik kazanan çok az sayıda işlem yapabilen temsili bir konumdadır.³⁹ Alman anayasasının 63. maddesindeki

³⁹ Federal Almanya Anayasası’nın 59 ve 60. maddelerinde cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinden bahsediliyor. Buna göre cumhurbaşkanının görev ve yetkileri; ülkeyi uluslararası alanda temsil etme, uluslararası antlaşmaları onaylama, elçileri kabul etme, federal yargıç, subay, astsubay ve memurları atama şeklindedir. Bahsedilen atamalar cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler olarak da düzenlenmemiştir. Anayasanın 58. maddesine göre

rasyonelleştirilmiş parlamentarizm uygulamasıyla hükümet kurulması kolaylaştırılmış; Federal Mecliste oy çoğunluğu ile (salt çoğunluk ya da nitelikli çoğunluk değil) başbakan seçilmesine imkân tanınmıştır⁴⁰ (DB,2014c). Anayasanın 67. maddesinde ise dikkat çekici bir rasyonelleştirilmiş parlamentarizm uygulaması olan "Kurucu (Yapıcı) Güvensizlik Oylaması" yer almaktadır. Siyasi istikrar amacıyla hükümetlerin düşürülmesini zorlaştıran bir yönteme göre; Federal Mecliste başbakana güvensizlik oyu; onun halefi (yeni bir başbakanı) milletvekillerinin çoğunluğu tarafından seçilmeden verilememektedir (DB,2014d). Bu husus Alman anayasasının "yıkamak için önce yapmak gerektiğini" hükme bağladığı şeklinde ifade edilebilir (Gözler, 2000b).⁴¹ Bu noktada bir başka öneri olarak da Fransız anayasasının 49. maddesinde yer alan güvensizlik önergesi reddedilen milletvekilinin o yasama yılı içinde bir daha güvensizlik önergesi verememesi uygulamasından da bahsedilebilir. Böylece partilerin birbirlerine yakın güçte olduğu kriz ortamlarında güven oylamasının bir silah olarak kullanılması kısmen engellenebilir. Bu tarz rasyonelleştirmelerle milletvekilleri gensoru hakkını çok gerekli hallerde kullanmaya yönelebirlirler (Gözler, 2000b).

Bu arada seçim sisteminden hareketle de siyasi istikrar ve uzlaşmacı kültür noktasında rasyonelleştirme yapılabileceğine değinmek gerekir. Bu doğrultudaki çalışmalar için yine Federal Almanya'daki karma seçim

cumhurbaşkanı tüm bu işlemleri başbakan ve ilgili bakanın imzasıyla (karşı imza kuralıyla) yapabilmektedir (DB, 2014b).

⁴⁰ Bu rasyonelleştirme uygulaması 1982 Anayasasında yer almaktadır. Buna göre hükümetlerin göreve başlaması için yapılan güven oylamasında katılan milletvekillerinin salt çoğunluğunun "evet" oyu vermesi yeterlidir. Oysaki anayasamızın 111. maddesine göre güven oylaması yani hükümetlerin düşürülmesinde üye tam sayısının salt çoğunluğu aranmaktadır. Bu arada Bakanlar Kurulu için "Göreve Başlama ve Güvenoyu" nun düzenlendiği anayasamızın 110. Maddesinde hiç bir bahis olmadığından toplantı karar ve yeter sayısının düzenlendiği 96. maddeye istinaden katılan milletvekillerinin çoğunluğu kuralının işletildiğini de belirtmek de yarar vardır (Gözler, 2000b).

⁴¹ "Yapıcı Güvensizlik Oyu" ülkemizde uygulanmayan bir metottur. Oysaki bu metot uygulandıkça parlamentoda "olumsuz çoğunluklarla" karşılaşma ihtimali azalabilir. Ayrıca yapıcı güvensizlik parlamenterleri uzlaşmaya itebilecek bir uygulamadır. Bu açılarından ülkemizde de hayata geçirilmesi faydalı olabilir. "Olumsuz Çoğunluklar" kavramı ile anlatılmak istenen ise; hükümete karşı güçlerini birleştirebilen ama kendi içlerinde birleşemeyen parlamenterlerden oluşan topluluklardır (Gözler, 2000b).

sistemi mercek altına alınabilir (Yavaşgel, 2004: 130, 135-137). Gün geçtikçe popülerleşen bu seçim sistemi uzlaşmaya yönlendirici, otoriterizme kayışı önleyici etkilerinin yanı sıra büyük partileri kollayan yapısıyla da istikrara katkı sağlayıcı niteliktedir.⁴²

Son bir öneri olarak da Türkiye'nin yaşadığı birçok siyasal krizin altında yatan başlıca faktörün uzlaşmacı siyasal kültür eksikliği olduğu tespitinden hareketle, bu eksiklik doğrultusunda bir takım çalışmaların yapılmasından bahsedilebilir. Parlamenter sistem, başkanlık ve yarı-başkanlıktan herhangi birini anayasal bir sistem olarak ortaya koymak kolaydır. Yine aynı şekilde demokrasinin ilke ve nitelikleri de siyasal sisteme kolaylıkla aktarılabilir. Ancak bu çalışmada da net bir şekilde görüldüğü üzere başta başkanlık olmak üzere demokratik hükümet sistemlerinin etkin ve istikrarlı şekilde işlemesi uzlaşmacı ve çoğulcu nitelikte bir siyasal kültürü gerekli kılmaktadır. Bu sebeple toptancı bir yaklaşımla hükümet sistemi değişikliklerine yönelmekten ziyade, hoşgörü, uzlaşma, çoğulculuk gibi demokratik değerleri siyasal toplumsallaşmaya dâhil etmenin yollarını aramak daha faydalı bir yol olabilir (Yazıcı, 2005: 142).

Bu amaç dâhilinde siyasal davranışların değişmesinde etkili olabilen başlıca faktör konumundaki eğitimden faydalanılabilir. Bilgi toplumundan, teknoloji devriminden sıkça bahsedilen günümüz şartlarında demokratik değerleri içeren eğitim programlarıyla uzlaşma, hoşgörü ve insan hakları toplumsallaşmanın önemli unsurları haline getirilebilir. Bu doğrultuda ilköğretimden itibaren demokrasi ve insan hakları eğitimine ağırlık verilmesi, özellikle de lisans düzeyinde bu yöndeki eğitimin daha da yoğunlaştırılması ve tüm yaş gruplarına hitap

⁴² Seçim sistemi de demokratik siyasallaşma noktasında bir rasyonelleştirme aracı olarak kullanılabilir. Federal Almanya seçim sistemini, totaliterliğe kayışın acı tecrübesinin yaşayan ülkede Hitler döneminde (1933-1945) yaşanan tek parti idaresine tepki olarak, uzlaşmacı ve paylaşımcı bir siyasal hayatı kurumsallaştırmak isteyen bir seçim mühendisliği çalışması olarak da nitelendirmek mümkündür. Almanlar hem nispi temsil hem de çoğunluk yöntemleriyle oyların hesaplanmasını öngören, neticede tek parti iktidarını zorlaştırıp koalisyon hükümetlerine kapıyı açan bir sistem meydana getirmeyi başarmışlardır (Şahin, 2014: 63).

eden hayat boyu öğrenme metotlarının bu bağlamda devreye sokulması faydalı olabilir.⁴³ Bu arada siyasi partilere de demokratik değerlerin ve en önemlisi de toplumsal hoşgörünün taşıyıcısı olma noktasında büyük görevler düştüğü belirtilmelidir. Önemli bir toplumsallaşma aracı olan siyasi partiler aynı zamanda siyasal kültürün yayılması veya değiştirilmesi gibi açılardan da son derece etkili kuruluşlardır (Kapani, 2006: 183). Türk siyasal kültüründeki uzlaşmacılık ve karşılıklı tahammül noktasındaki zayıflığın bilincinde olarak faaliyetlerini sürdürmeleri, özellikle de kutuplaştırıcı politik söylemlerden uzak kalmaları dahi geniş kitlelerin demokratik bir toplumsallaşma yaşamasında etkili olabilir. Gelişen iletişim ve ulaşım teknolojileri ve giderek popülerleşen parti okulları şeklindeki yeni eğitim faaliyetleri, siyasi partileri seçmen ve üyelerinin niteliklerini belirleme açısından daha da etkin bir hale getirmiş durumdadır.

Kaynakça

- AĞIRDİR, B. (2014), " Gerilim, Kamplaşma, Çatışma: Siyasi Uzlaşma Kültürü Olmayınca", *Tarih Dergi*, Sayı: 3, Ağustos, ss. 38-42.
- AKYÜREK, S. ve F. S. KOYDEMİR (2014), *Türkiye'de Etnik, Dini ve Siyasi Kutuplaşma*, BİLGESAM Rapor No: 61, Ankara.
- AY, Ş. (2004), "Türkiye'de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları", *Mevzuat Dergisi*, Yıl: 7, Sayı: 77, <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/05a/01.htm>, 03.06.2014.
- BİLİR, F. (2013), "Başkanlık ve Yarı Başkanlık Hükümet Sistemlerinin Tanımlanması", *Ankara Strateji Enstitüsü*, <http://www.ankarastrateji.org/yazar/prof-dr-faruk-bilir/baskanlik-ve-yari-baskanlik-hukumet-sistemlerinin-tanimlanmasi/>, 13.06.2014.
- BECEREN E ve G. KALAĞAN (2007), "Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi: Türkiye'de Uygulanabilirliği Tartışmaları", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 6, Sayı:11, ss.163-181.
- ÇAM, E. (2000), *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul.
- ÇAM, E. (2011), *Siyaset Bilimine Giriş*, Der Yayınları, 10. Basım, İstanbul.
- DB (Deutscher Bundestag) (2014a), "Grundgesetz/VI. Die Bundesregi/Artikel 65", https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_06/245136, 08.06.2014.

⁴³ II. Dünya savaşı sonrasında Federal Almanya ve Japonya'da demokrasi ve insan hakları eksenli bir eğitim modeli hayata geçirilmiştir (Kalaycıoğlu, 1995: 65). Buna benzer bir eğitim programı Türkiye için de düşünülebilir.

- DB (Deutscher Bundestag) (2014b), "Grundgesetz/VI. Der Bundespräsident/Artikel 58,59,60", https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_05/245132, 08.06.2014.
- DB (Deutscher Bundestag) (2014c), "Grundgesetz/VI. Die Bundesregi/Artikel 63", https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_06/245136, 08.06.2014.
- DB (Deutscher Bundestag) (2014d), "Grundgesetz/VI. Die Bundesregi/Artikel 67", https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_06/245136, 08.06.2014.
- DEMİR, F. (2014), "Yarı-başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye", *Yaşar Üniversitesi E-dergisi*, ss. 831-876, <http://journal.yasar.edu.tr/wp-content/uploads/2014/01/23-Fevzi-DEM%C4%B0R.pdf>, 09.09.2014.
- ERDOĞAN, M. (2003), *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, 4.Baskı, Liberte Yayınları, Ankara.
- EROĞUL, C. (2010a), "1908 Devrimini İzleyen Anayasa Değişiklikleri", *100. Yılında Jön Türk Devrimi*, Ed: S. Akşin, S. Balcı ve B. Ünlü, İş Bankası Yayınları, ss.85-139, <http://psi203.cankaya.edu.tr/uploads/files/Erogul.%20Kanun-u%20Esasi.pdf>, 19.05.2014.
- EROĞUL, C. (2010b), *Çağdaş Devlet Düzenleri*, 7. Baskı, Kırilangıç Yayınevi, Ankara.
- ESMER, Y. (2012), *Türkiye Değerler Atlası 2012*, [http://content.bahcesehir.edu.tr/public/files/files/ATLAS%20SUNUM%202012%20\(2\).pdf](http://content.bahcesehir.edu.tr/public/files/files/ATLAS%20SUNUM%202012%20(2).pdf), 28.06.2014.
- GOLDER M. and S. Golder (?), "Parliamentary, Presidential and Semi-Presidential Democracies: Making and Breaking Governments", Pennsylvania State University https://files.nyu.edu/mrg217/public/chapter12_handouts.pdf, 12.07.2014.
- GÖNENÇ, L. (2005), "Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları: Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu", *BAŞKANLIK SİSTEMİ*, Ed: T. Ergül, Türkiye Barolar Birliği Yayını, ss. 1-12, Ankara.
- GÖNENÇ, L. (2007), "Hükümet Sistemi Tartışmalarında Başkanlı Parlamenter Sistem Seçeneği", *Güncel Hukuk*, ss. 39-43, http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/makaleler/baskanli_parlamenter_sistem.pdf, 18.06.2014.
- GÖZLER, K. (2000a), "Kanun-u Esasi (1876)", *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, ss.19-23-43, <http://www.anayasa.gen.tr/kanunuesasi.htm>, 24.05.2014.
- GÖZLER, K. (2000b), "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm Üzerine Bir Deneme)", *Türkiye Günlüğü*, Sayı: 62, ss. 25-47. <http://www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm>, 08.06.2014.
- GÖZLER, K. (2011), *Anayasa Hukukuna Giriş*, 17. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa
- GÖZLER, K. (2014), "Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?", *Türkiye Günlüğü*, Sayı: 118, ss.62-69. www.anayasa.gen.tr/hs-degisecek-mi.htm, 10.08.2014.
- HAKYEMEZ, Y. Ş. (2011), *Yeni Anayasada Türkiye'nin Hükümet Sistemi*, Ed: M. Yılmaz ve Y. Tekin, Stratejik Düşünce Enstitüsü (SDE) ANALİZ, <http://www.sde.org.tr/userfiles/file/Turkiyenin%20Hukümet%20Sistemi.pdf>, 26.06.2014.
- HUNTINGTON, S.P. (2006), *MEDENİYETLER ÇATIŞMASI ve Dünya Düzeninin Yeniden Kurulması*, Çev: M. Turhan ve C. Soydemir, 15. Baskı, Okuyan Us Yayın, İstanbul.
- İNALCIK, H. (2013), *Osmanlı ve Modern Türkiye*, Timaş Yayınları, İstanbul.

- KALAYCIOĞLU, E. (1995), "Türkiye’de Siyasal Kültür ve Demokrasi”, *Türkiye’de Demokratik Siyasal Kültür*, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, ss. 43-69, Ankara.
- KALAYCIOĞLU, E. (2005), "Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdiidiyle Sınava", *BAŞKANLIK SİSTEMİ* Ed: T. Ergül, Türkiye Barolar Birliği Yayını, ss. 13-28, Ankara.
- KAPANİ, M. (2006), *Politika Bilimine Giriş*, 18. Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- LIJPHART, A. (2006), *Demokrasi Motifleri*, Çev: G. Ayas ve U. Bulsun, Salyangoz Yayınları, İstanbul.
- MAINWARING S. and M. S. SHUGART (1997), "Juan Linz, Presidentialism and Democracy: Acritical Appraisal", *COMPARATIVE POLITICS*, Vol: 29, Nu: 4, July, pp.449-471. Published by: Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/422014>, 17.07.2014.
- NTVMSBNC, (2007), "Başkanlık İçin Düğmeye Basıldı", <http://www.ntvmsnbc.com/id/25395343>, 028.05.2014.
- ONAR, E. (2005), "Türkiye'nin Başkanlık ya da Yarı-başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", *Başkanlık Sistemi*, Ed: T. Ergül, Türkiye Barolar Birliği Yayını, ss.71-104, Ankara.
- ÖĞÜN, S. S. (2000), *Türk Politik Kültürü*, Alfa Basım Yayım, İstanbul.
- ÖZBUDUN, E. (2005), "Başkanlık Sistemi Tartışmaları", *BAŞKANLIK İSTEMİ*, Ed: T. Ergül, Türkiye Barolar Birliği Yayın No: 77, ss. 105-111, Ankara.
- ÖZBUDUN, E. (2007), *ÇAĞDAŞ TÜRK POLİTİKASI*, Çev: A. R. Usul, Doğan Egmont Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul.
- ÖZBUDUN, E. (2013), "Hükümet Sistemi Tartışmaları", *YENİ TÜRKİYE (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı)*, Sayı: 51, ss. 205-213, Ankara.
- PARLAK, D. (2008), "Türk Siyasal Kültürü: Halksız Siyaset", *Birikim*, <http://www.birikimdergisi.com/birikim/makale.aspx?mid=443>, 12.05.2014.
- RIIGS, F. (1992), "Presidentialism: A Problematic Regime Type". *Parliamentary versus Presidential Government*, Ed: Arend Lijphart, Oxford, New York, Oxford Univ. Press, ss. 216-222.
- SARIBAY, A. Y. (1996), *Siyasal Sosyoloji*, 3. Baskı, Uludağ Üniversitesi Yayını, Bursa.
- SARIBAY, A. Y. (2001), *Türkiye’de Demokrasi ve Politik Partiler*, Alfa Yayınları, İstanbul
- SİTEMBÖLÜKBAŞI, Ş. (1997), "Siyasal Kültürün Kavramlaştırılmasında Karşılaşılan Bazı Güçlükler", *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı: 2 (Güz), ss. 249- 266.
- ŞAHİN, K. (2011), "Egemenlikteki Dönüşüm, Reel Egemenlik ve Türkiye", *Türk Yurdu*, Cilt 3, Sayı 291, ss.199-203.
- ŞAHİN, K. (2014), "Federal Almanya’daki 22 Eylül 2013 Genel Seçimlerinin Siyasi Sonuçlarına Yönelik Türkiye ve AB Eksenli Bir Değerlendirme", *Bilgi*, Sayı: 28, ss. 57-85.
- TBMM (2014a), "Teşkilatı Esasiye Kanunu 1921", <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, 16.06.2014.
- TBMM (2014b), "1924 Anayasası", <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, 16.06.2014.
- TBMM (2014c), "1961 Anayasası", <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, 17.06.2014.
- TURAN, İ. (2005), "Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özlem", *BAŞKANLIK SİSTEMİ*, Ed: T. Ergül, Türkiye Barolar Birliği Yayını, ss. 112-124. Ankara.

- TÜRKÖNE, M. (2007a), "Siyasal Sistemler", *SİYASET*, Ed: Mümtaz'er Türköne, 6. Baskı, ss. 147-185. Lotus Yayınevi, Ankara
- TÜRKÖNE, M. (2007b), "Siyasi Kültür", *SİYASET*, Ed: Mümtaz'er Türköne, 6. Baskı, ss. 221-252. Lotus Yayınevi, Ankara
- TÜRKÖNE, M. (2007c), "Siyasi Partiler", *SİYASET*, Ed: Mümtaz'er Türköne, 6. Baskı, ss. 253-293. Lotus Yayınevi, Ankara
- ULUŞAHİN, N. (2003), "Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: "Yarı-Başkanlık" tan "İki Başlı Yürütme" Yapılanmasına", Cilt: 52, Sayı: 2, ss. 199-233
- VALENZUELA, A. (2004), "Latin American Presidencies Interrupted.", *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 4, October, pp.5-19, <http://www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/Valenzuela-15-4.pdf>, 11.06.2014
- YAVAŞGEL, E. (2004), *Seçim Sistemleri ve Türkiye'deki Durumu*, Nobel Yayın, Ankara.
- YAVUZ, B. (2007), "Çeşitli Parlamenter Hükümet Sistemi Uygulamalarında ve Türkiye'de Başbakanın Göreve Gelmesi.", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 1-2, ss. 1219-1243.
- YAZICI, S. (2005), "Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme", *BAŞKANLIK SİSTEMİ*, Ed: T. Ergül, Türkiye Barolar Birliği Yayını, ss. 125-142. Ankara.
- YÜCEL, B. (2003), "Yarı-Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 52, Sayı: 4, ss. 335-368, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/280/2551.pdf>, 28.05.2014.

**REEL DÖVİZ KURU OYNAKLIĞININ TÜRKİYE’NİN AVRUPA
BİRLİĞİNE İHRACATI ÜZERİNE ETKİSİ: AR(1)-GARCH (1,1)
VE ARDL TEKNİĞİ İLE ANALİZ**

Yrd. Doç. Dr. Necati ÇİFTÇİ

Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

İktisat Bölümü

necati.ciftci@bilecik.edu.tr

ÖZET

Bu çalışmada reel döviz kuru oynaklığının Türkiye’nin AB-27 ülkelerine ihracatı üzerindeki etkisi incelenmektedir. Bu amaçla önce 2003:1-2013:11 dönemi için reel döviz kuru oynaklık serisi aylık veriler ve AR(1)-GARCH(1,1) modeli kullanılarak elde edilmiştir. Analize dahil edilen değişkenler arasındaki nedensellik ilişkilerini belirlemek üzere ADF ve PP birim kök testleri ile ARDL sınır testi yaklaşımı uygulanmıştır. Elde edilen bulgular analiz döneminde reel ihracat, reel dış gelir, nispi fiyatlar ve reel döviz kuru oynaklığı arasında eşbütünleşme ilişkisinin varlığını desteklemektedir. Ek olarak reel döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasında hem uzun dönemde hemde kısa dönemde istatistiksel olarak anlamlı negatif ilişki olduğuna yönelik bulgulara ulaşılmıştır.

Anahtar kelimeler: reel döviz kuru oynaklığı, ihracat, GARCH, ARDL.

**THE EFFECTS OF REAL EXCHANGE RATE VOLATILITY ON
TURKISH EXPORT TO EU: AN ANALYSIS BY USING AR(1)-
GARCH(1,1) AND ARDL TECHNIQUES**

ABSTRACT

In this study, we estimate the effects of real exchange rate volatility on Turkish export to EU-27. For this purpose, monthly real exchange rate volatility has been obtained by using AR(1)-GARCH(1,1) model over the period 2003M1-2013M11 in Turkey. The ARDL bounds testing approach is performed in the

estimation process and the causalities among the variables in the model are determined based on the estimated ADF and PP unit roots test and ARDL models. The results suggest that during the period in question, real export, real exchange rate volatility, real foreign income and relative price are co-integrated, also we found that there are statistically significant and negative relationship between real exchange rate volatility and the export volume both in long-run and short-run.

Keywords: Real exchange rate volatility, export, GARCH, ARDL.

JEL:C22, F14, F49

1.GİRİŞ

Bretton woods sisteminin uygulandığı İkinci Dünya Savaşı ile 1973 yılı arasındaki dönemde döviz kurları belli bir pariteden Amerikan Dolarına sabitlenmiş ve Amerikan Doları da yine belli bir pariteden altına sabitlenmiş olarak varlığını sürdürmüştür. 1973 yılında petrol krizi ile birlikte başta gelişmiş ülkeler tarafından olmak üzere döviz kurları dalgalanmaya bırakılmış, bir başka deyişle Bretton Woods’a dayalı sabit kurlar terk edilerek farklı esnek kur sistemleri uygulanmaya başlanmıştır. Esnek döviz kuru uygulamalarının temel mantığı döviz kurlarının piyasa tarafından arz ve talep koşullarına göre serbestçe belirlenmesidir. Bu şekilde döviz kurlarının piyasa koşullarında devlet müdahalesi olmaksızın serbestçe belirlenmesi döviz kurlarında büyük dalgalanmaların ortaya çıkmasına ve döviz kuru belirsizliklerine neden olmuştur (Müslümov vd., 2003:16). Ekonominin temel göstergelerinden biri olan döviz kurlarında ortaya çıkan bu dalgalanmalar başta dış ticaret hacmi ve iç fiyatlar olmak üzere birçok makro iktisadi değişken üzerinde önemli sonuçlara neden olmaktadır. İktisat teorisine göre döviz kurlarının doğrudan etkisi ticaret hacmi üzerinde olmaktadır. Döviz kurlarının ticaret hacmi ve özellikle ihracat üzerindeki bu doğrudan etkisi dikkatlerin bu alana yönelmesine neden olmuştur. Bretton Woods sisteminin yıkılmasından sonra döviz kurlarındaki oynaklık ile ticaret

hacmi arasındaki ilişkileri teorik ve ampirik boyutta ele alan çok sayıda araştırma yapılmaya başlanmıştır.

2.TÜRKİYE’DE UYGULANAN KUR VE DIŞ TİCARET POLİTİKALARI

Türkiye’de uygulanan kur politikalarını incelerken bunu, zaman içerisinde genel iktisat politikaları ve özelde de dış ticaret politikaları çerçevesinde ele almak uygun olur. Türkiye 24 Ocak 1980 kararlarına kadar içe dönük, ithal ikameci bir kalkınma stratejisi uygulamıştır. İthal ikamesi stratejilerinin doğal bir sonucu olarak bu dönemde sabit kur rejimi ve yoğun bir kamu müdahalesi söz konusudur (Ay, 2000:15-25). Temel amaç yerli sanayii güçlendirmek olduğu için, döviz kurları ara ve yatırım malları ithalatını ucuzlatmak amacıyla sürekli denge değerinin altında belirlenmiştir. İthal ikamesi politikalarının uygulandığı bu dönemde sık sık döviz dar boğazına giren Türkiye zaman zaman yüksek oranlı devalüasyonlar yapmak zorunda kalmıştır. İthal ikamesinin kolay olan bu birinci safhasından sonra Türkiye ve bazı Latin Amerika ülkeleri daha zor olan ve çoğunlukla ekonomik krizlerle sonuçlanan ikinci aşamaya geçerken diğer bazı Güney-Doğu Asya ülkeleri ihracatın teşvik edilmesine dayalı politikaları uygulamaya başlamışlardır. Az gelişmiş ülkeler açısından 1960-70’li yılların hakim iktisadi kalkınma politikası olan ithal ikamesi stratejisini kendisi ile birlikte uygulayan Güney-Doğu Asya ülkeleri Türkiye’den çok önce ekonomilerini dış rekabete açmış ve iktisadi kalkınma anlamında önemli başarılarla imza atmışlardır.

Türkiye’nin, dışa kapalı ekonomi modelini daha fazla devam ettiremeyeceği anlaşıncı 24 Ocak 1980 kararları ile birlikte ekonominin dışa açılmasını amaçlayan yeni bir politika uygulamaya sokulmuştur. Bu amaçla aşamalı bir şekilde devletin fiyatlara müdahalesi uygulaması terk edilmiş ve bu çerçevede döviz kurlarının piyasa koşullarında arz-talep tarafından belirlenmesi hedeflenmiştir. Aynı zamanda bu dönemde döviz kurları, ihracatın teşviki amacıyla aktif bir şekilde kullanılmıştır. Daha

sonra ise 1989 yılında sermaye hareketlerinin serbest bırakılması ile birlikte döviz kurları dış ticarete önemli bir politika aracı olmuştur. Esnek kur rejiminin uygulandığı 1990'lı yıllarda döviz kurlarına sık sık müdahaleler yapılmış ve döviz kurları ihracat hacminin artırılmasında aktif olarak kullanılmıştır (Ay, 2007:25-27).

Türkiye'nin, ekonomisini dışa açtığı 1990'lı yıllarda ekonomik olarak önemli olaylar meydana gelmiştir. 1995 yılında Türkiye Dünya Ticaret Örgütüne üye olmuş ertesi yıl Avrupa Birliği ile gümrük birliğini gerçekleştirmiştir. 1990'lı yılların en önemli ekonomik sorunu ise kronik yüksek enflasyondur. Enflasyonu düşürmek amacıyla 1999 yılında bir istikrar programı açıklanmıştır. Programın temel amacı döviz kurlarını bir çapa olarak kullanarak fiyat istikrarını sağlamaktır. Bu amaçla döviz kurlarının istikrar programı süresince belli bir bant aralığında kalması öngörülmüş ancak gerek toplumun gerekse ekonomik aktörlerin programa güven duymamaları nedeniyle enflasyonu düşürmek mümkün olmamıştır. 2001 krizinin ardından *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı* adında yeni bir yapısal uyum ve istikrar programı uygulanmaya başlamıştır (Balcılar vd., 2013:451-452). Bu program çerçevesinde döviz kurlarının belirlenmesi bütünüyle piyasa koşullarına bırakılmış ve Merkez Bankasının aşırı dalgalanmaları önlemek dışında döviz piyasalarına müdahalesi söz konusu olmamıştır. Dolayısıyla 2001 yılından sonra döviz kurları aktif bir politika aracı olmaktan çıkmış, iç ve dış finansal piyasalar tarafından belirlenmeye başlanmıştır (Bakkalcı ve Argın, 2013:57).

Döviz kurlarının serbestçe arz ve talep koşullarına göre belirlenmesi döviz kurlarında zaman zaman aşırı dalgalanmalara yol açmaktadır. Döviz kuru dalgalanmaları ise başta ihracat olmak üzere ülkenin dış dünya ile ilişkilerini etkileyen en önemli faktörlerden biridir. Dolayısıyla dalgalı döviz kuru sisteminin uygulandığı Bretton Woods sonrası dönemde döviz kurundaki dalgalanmalar ile çeşitli makro iktisadi

değişkenler arasındaki ilişkiler araştırmacıların yoğun bir şekilde ilgisini çekmeye başlamıştır.

3.LİTERATÜR

İktisat teorisinde döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasındaki ilişkinin ne şekilde olduğu ile ilgili olarak kesin bir uzlaşmaya varılamamıştır. Bu nedenle döviz kuru oynaklığı ile ticaret hacmi arasındaki ilişkiler ampirik bir nitelik taşımaktadır.

Döviz kuru oynaklığının ihracata etkisine yönelik yapılan ampirik çalışmaların bir kısmı döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasında negatif bir ilişki olduğu sonucuna ulaşırken, bir kısmı ise bu iki değişken arasında pozitif ilişki olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bazı çalışmalar ise döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasında anlamlı bir ilişki bulunmadığı ya da bu ilişkinin karma bir ilişki olduğuna yönelik bulgulara ulaşmışlardır.

Bu alanda yapılan çoğu analiz, döviz kuru belirsizliği altında üretici firmaların risk algısı üzerine odaklanmıştır. Geleneksel modellerin merkezinde firmaların risk karşısındaki davranışları yer almaktadır (Clark, 1973; Baron, 1976; Hooper ve Kohlhagen, 1978; Bredin vd., 2003).

Geleneksel teoriye göre döviz kuru oynaklığı, karları ve dolayısıyla üretici firmaların üretimlerini iç ve dış piyasalar arasında nasıl dağıtacaklarına ilişkin kararlarını etkilemektedir. Yurt dışı piyasalara yönelik olarak üretim yapan firmalar risten hoşlanmayan bir tutuma sahip iseler döviz kuru oynaklığındaki artışlar bu firmaların maliyetlerinde belirsizliğe neden olacak ve bunun sonucunda ticaret hacmi daralacaktır. Dış ticaretin doğası gereği, özellikle gelişmekte olan ülkeler, ihracat bedellerini yabancı dövizler cinsinden tahsil ettikleri için, ihracat malının hazırlanması ve sevk edilmesi ile ihracat bedellerinin tahsil edilmesi arasında geçen dönemde döviz kurlarında meydana gelen değişimler ihracatçıların beklenen karlarında belirsizliğe neden olacaktır. Döviz kuru belirsizliği riskine karşı her ne kadar ihracatçı firmalar Hedging (Riskten

korunma) yapmış olsalarda bu ihracatçı firmaların maliyetlerinde bir artış yaratacaktır. Öte yandan maliyetlerde meydana gelen bu artışlar fiyatlara yansıtıldığında, fiyat esnekliklerine bağlı olarak ihracat talebi daralacaktır. Maliyetlerdeki bu artışlar ihracat fiyatlarına yansıtılamıyorsa, bu durumda ihracatçı firmaların ihracat gelirleri azalacak ve bu firmalar ihracatlarını azaltma yoluna gideceklerdir.

De Grauwe'e (1988) göre ise döviz kuru oynaklığının artması durumunda, firmanın riskten kaçınma derecesi yüksek ise ihracat gelirlerindeki azalma ihtimali karşısında daha fazla ihracat yapmaya yönelir. Firmanın riskten kaçınma derecesi az ise döviz kuru oynaklığındaki artış firmanın ihracatını azaltmasına neden olur (Arize, 1997; McKenzi, 1999). Çünkü, riskten kaçınma derecesi yüksek olan firmanın, üretimini yurtiçi piyasa ile ihracat piyasaları arasında optimal şekilde dağıttığı varsayımı altında, döviz kuru oynaklığındaki artış ihracattan kaynaklanan toplam faydanın azalmasına neden olacak ve firma toplam üretiminin daha büyük bir kısmını ihracata tahsis edecektir. De Grauwe'e göre firmanın riskten kaçınma derecesi sabit değildir. Firmanın riskten kaçınma derecesini sabit kabul edecek olsaydık, ikame etkisi nedeniyle döviz kuru oynaklığı firmanın kesin bir şekilde ihracatını azaltmasına neden olurdu. Bu durumda gelir etkisi söz konusu olmaz. Alternatif olarak, azalan gelir düzeyi ile birlikte riskten kaçınma derecesinin yüksek olması durumunda gelir etkisi nedeniyle, firma ihracatını artıracaktır. Bu nedenle eğer gelir etkisi ikame etkisinden daha büyük ise döviz kuru oynaklığı ihracat üzerinde pozitif etkiye sahip olacaktır. Kısaca, De Grauwe (1988) döviz kurundaki oynaklığın dış ticarete etkisinin, riskten kaçınma derecesine bağlı olduğunu savunmaktadır.

Teorik olarak bir diğer yaklaşım ise, döviz kuru oynaklığının beklenen kar gelirlerini etkilemesi üzerine odaklanmıştır (Giovanni. 1988; Franke, 1991; Sercu ve Vanhulle, 1992; De Grauwe, 1994). Bu yaklaşıma göre

kar, döviz kurunun dış bükey bir fonksiyonu iken, döviz kuru oynaklığındaki artış beklenen karların artmasını sağlayacaktır. Bu durumda, özellikle firma risk karşısında nötür ise dış piyasalara yönelmek daha karlı olacağı için, döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasında pozitif bir ilişki söz konusu olur.

İktisat literatüründe ilk dönem yapılan çalışmaların çoğunda döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasında önemli negatif bir ilişki olduğuna yönelik bulgulara ulaşılmıştır. Daha sonraki çalışmalar ise döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasında negatif ancak daha düşük bir ilişki olduğuna yönelik bulgulara ulaşmıştır (Frankel ve Wei 1993; Eichengreen ve Irwin 1995; Frankel 1997; Umaru vd. 2013).

Brada ve Mendez (1988), döviz kuru belirsizliğinin ihracat üzerinde çoğu kez zayıf bir negatif etkiye sahip olduğuna yönelik bulgulara ulaşmışlardır. Fountas ve Aritotales (1999) ve Wei (1999) döviz kuru belirsizliğinin ihracat üzerinde uzun dönemde anlamlı negatif etkisi olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Caporal ve Doroodian (1994) döviz kuru oynaklığını elde etmede GARCH tekniğini kullanarak yaptıkları analizde döviz kuru oynaklığının ithalat üzerinde anlamlı negatif etkiye sahip olduğu sonucuna ulaşmıştır. Abrams (1980), Thursby ve Thursby (1987), Dell’Ariccia (1998), Pugh vd. (1999) ve Ross (1999), panel veri tekniğini kullanarak döviz kuru belirsizliğinin ihracat üzerinde negatif ve anlamlı etkisi olduğu sonucuna ulaşmıştır. Rose (2000) beş yıllık hareketli ortalamalar ve çekim (Gravity) yöntemini kullanarak 186 ülke için yaptığı çalışmada nominal döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasında anlamlı negatif ilişki olduğu sonucuna ulaşmıştır. Çalışmada döviz kuru oynaklığının sıfır olması durumunda ihracat hacmindeki artışın % 13 olacağı tahmin edilmektedir. Arize vd. (2000), Saucer ve Bohara (2001), Grier ve Smallwood (2007), Baum ve Caglayan (2009), Caglayan ve Di (2010), Chowdhury (1993), Sauer ve Bohara (2001), ve Cho, Sheldon, ve

McCorriston (2002) Döviz kuru ile ihracat arasında negatif ilişki sonucuna ulaşan diğer çalışmalardır.

Ethier (1973), Cushman (1983, 1986), Kenen ve Rodrik (1986), Perek ve Steinherr (1989), Arize (1998), ve Coric ve Pugh (2010) döviz kuru oynaklığındaki artışın ticaret hacmi, özellikle de ihracat üzerinde etkisinin negatif olduğunu belirtmektedir.

Bahmani-Oskooee ve Satawatananon (2013) ve Jiranyakul (2013) çalışmalarında döviz kuru belirsizliğinin Tayland'ın ithalatı üzerinde negatif etkisi olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Verheyen (2012) Euro bölgesi ile Amerika arasındaki ticarete döviz kuru oynaklığının negatif etkisi olduğunu söylemektedir. Verheyen (2012), 11 euro bölgesi ülkesi için ARDL tekniğini kullanarak yaptığı incelemede döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasında negatif bir ilişki olduğu sonucuna ulaşmıştır. De Vita ve Abbott (2004), oynaklığın İngiltere'nin AB'ye ihracatı üzerindeki etkisini inceledikleri çalışmalarında kısa dönemde oynaklığın ihracat üzerinde etkili olmadığı, ancak uzun dönemde anlamlı negatif etkiye sahip olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

De Vita and Abbott (2006), Endonezya'nın ABD'ye ihracatı ile döviz kuru arasındaki ilişkiyi inceledikleri çalışmalarında ise döviz kuru oynaklığı ile ihracat hacmi arasında negatif bir ilişki olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Arize (1996, 1998) çeşitli AB üyesi ülkeler için eşbütünleşme tekniğini kullanarak yaptığı analizde döviz kuru belirsizliği ile ihracat ve ithalat arasında negatif bir ilişki olduğu sonucuna ulaşmıştır. Coric ve Pugh (2010) daha önce yapılan 49 çalışmayı meta regresyon analizi yöntemini uygulayarak incelemiş ve çalışmada döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasında anlamlı negatif ilişki olduğu sonucuna ulaşmıştır. İki değişken arasındaki bu negatif ilişki özellikle az gelişmiş ülkeler için ve eş bütünleşme ve hata düzeltme tekniğini uygulayan çalışmalar için daha çok geçerlidir.

Kurihara (2013)'nın çalışmasında reel kur oynaklığı ile ihracat arasındaki ilişki gelişmekte olan ülkeler açısından ele alınmış ve reel kur oynaklığı ile ticaret hacmi ve ihracat arasında negatif bir ilişki olduğu sonucuna varılmıştır.

Nispeten daha az sayıdaki bazı çalışmalarda ise döviz kuru oynaklığının ihracat üzerinde negatif etkiye sahip olduğuna yönelik bulgular elde edilmiştir. Baum vd. (2004), Caballero ve Corbo (1989), AB ülkeleri için yaptığı çalışmada döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasında pozitif bir ilişki olduğu sonucuna ulaşmıştır. McKenzie ve Brooks (1997) Almanya'nın Amerika'ya ve Avustralya'ya olan ihracatı ile döviz kuru oynaklığı arasındaki ilişkiyi ARCH modellemesini kullanarak incelediği çalışmasında iki değişken arasında pozitif ilişki olduğu sonucuna ulaşmıştır. McKenzie (1999), ise karma sonuçlara ulaşmıştır. Hooper ve Kohlhagen (1978), nominal döviz kurunun standart hatasını kullanarak beş gelişmiş ülke için döviz kuru oynaklığının ithalata etkisini inceledikleri çalışmada ilişkinin pozitif olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Klein (1990), Franke (1991), Sercu ve Vanhulle (1992), Kroner ve Lastrapes (1993), Baum ve Caglayan (2010) ise döviz kuru oynaklığı ile ticaret hacmi arasında bazı durumlarda pozitif ilişki olduğunu söylemektedir.

Klaassen (2004) ise G7 ülkeleri için yaptığı çalışmada ihracat üzerinde oynaklığın anlamlı bir etkisi olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Naseem ve Hamizah (2009), Malezya'da 1997 krizi öncesinde döviz kuru oynaklığı ile ithalat arasında ilişki olmadığı bulgusuna ulaşmıştır. Miles (1979), De Grauwe (1988), Koray ve Lastrapes (1989), Gagnon (1993), Viaene ve de Vries (1992) ve Barkoulas vd. (2002) çalışmalarında ticaret hacmi ile döviz kuru oynaklığı arasında ilişki olmadığı sonucuna ulaşmışlardır. Jiranyakul (2010) döviz kuru oynaklığının Tayland'ın ABD ve Japonya'ya ihracatı üzerindeki etkisini incelediği çalışmasında döviz kuru oynaklığının Tayland'ın ABD'ye ihracatı üzerinde anlamlı bir

etkiye sahip değilken Japonya'ya ihracatını anlamlı negatif etkilediği sonucuna ulaşmıştır.

Türkiye'de döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasındaki ilişkileri inceleyen çalışmalarda da farklı bulgulara ulaşılmıştır. Özbay (1999), 1988-1997 arasında üç aylık veriler ve GARCH tekniğini kullanarak yaptığı çalışmada reel döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasında negatif bir ilişki olduğuna yönelik bulgular elde etmiştir.

Doğanlar (2002), döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasındaki ilişkileri Türkiye, Pakistan Endonezya, Malezya ve Güney Kore için 1980-1996 arasında üç aylık verileri ve hareketli ortalamalı standart sapma ölçütü kullanarak yaptığı ampirik çalışmasında döviz kuru oynaklığının ihracatı negatif yönde etkilediğini bildirmiştir.

Vergil (2002) 1990-2000 yılları arasında aylık verileri ve hareketli ortalamalı standart sapma ölçütü ile eş bütünleşme tekniğini kullanarak Türkiye'nin ABD ve bazı Avrupa Birliği'ne üye ülkelere ihracatı ile reel döviz kuru oynaklığı arasındaki ilişkileri incelediği çalışmasında negatif ve anlamlı ilişki olduğunu tespit etmiştir.

Öztürk ve Acaravcı (2002), 1989-2008 yılları için aylık verileri ve hareketli ortalamalı standart sapma ölçütü ile eşbütünleşme tekniğini kullanarak yaptığı çalışmada döviz kuru oynaklığının Türkiye'nin ihracatını negatif yönde etkilediğine ilişkin bulgulara ulaşmıştır.

Kasman (2003), 1989-2002 arasında aylık verileri ve hareketli ortalamalı standart sapma ölçütü ile eşbütünleşme tekniğini kullanarak yaptığı çalışmada döviz kuru oynaklığının kısa ve uzun dönemde Türkiye'nin ihracatını negatif yönde etkilediği sonucuna ulaşmıştır.

Demirel ve Erdem (2004), sektörel olarak döviz kuru oynaklığının ihracat üzerine etkisini üç aylık veriler ve EGARCH tekniğini kullanarak inceledikleri çalışmada genel olarak döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasında negatif bir ilişki bulunduğuna yönelik bulgulara ulaşmışlardır.

Saatçioğlu ve Karaca (2004), 1981-2001 üç aylık verileri ve hareketli ortalamalı standart sapma ölçütü ile eş bütünleşme ve hata düzeltme modelini kullanarak yaptıkları çalışmaya göre, döviz kurlarındaki oynaklık kısa ve uzun dönemde dış ticaret ve büyümeyi olumsuz etkilemektedir.

Türkyılmaz vd. (2007), 1999-2007 dönemi için aylık verileri ve AR(1)-TGARCH(1,1) yöntemini kullanarak nominal döviz kuru oynaklığı ile ihracat ve ithalat arasındaki ilişkileri inceledikleri çalışmalarında nominal döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasında negatif bir ilişki olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Köse vd. (2008), 1995-2008 dönemini kapsayan Türkiye için aylık verileri, çeşitli döviz kuru oynaklık ölçütlerini ve eş bütünleşme tekniğini kullanarak yaptıkları çalışmada reel döviz kurundaki oynaklıkların Türkiye'nin ihracatını hem kısa hemde uzun yönde negatif olarak etkilediğine yönelik bulgular elde etmişlerdir.

Balcılar vd., (2012), 1995-2012 dönemine ait üç aylık verileri ve ARDL tekniğini kullanarak yaptıkları çalışmada reel döviz döviz kurunun Türkiye'nin ihracat performansı üzerinde beklentilerin aksine pozitif, reel döviz kuru oynaklığının ise anlamlı bir etkisi olmadığına yönelik bulgular elde etmişlerdir. Tarı ve Yıldırım (2009), tarafından yapılan çalışmada ise reel kur belirsizliği kısa dönemde ticaret hacmi üzerinde etkili değilken uzun dönemde negatif etkiye sahiptir.

Türkiye'ye ilişkin yapılan çalışmaların büyük bir bölümünde döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasındaki ilişkinin negatif yönlü olduğuna ilişkin sonuçlar elde edilmiştir. Genel bir değerlendirme yapılacak olursa gerek Türkiye için gerekse başka ülkeler için yapılan çalışmalar döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasındaki ilişkinin yönü hakkında kesin bir fikir vermemekte bu iki değişken arasındaki ilişki iktisat teorisinde belirsizliğini korumaktadır. Bu alanda yapılan çalışmalardan farklı sonuçların elde edilmesi, döviz kuru oynaklığının ihracata etkisini

incelerken büyük ölçüde kullanılan ekonometrik yöntemlerin farklı olması, oynaklığı elde etmede farklı oynaklık ölçütlerinin tercih edilmesi, çalışma yapılan ülkelerin ekonomik yapı bakımından bir birinden farklı özelliklere sahip olması ve incelemeye konu olan dönemin farklı olmasından kaynaklanmaktadır.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde reel döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasındaki ilişki hakkında teorik bilgiler verildikten sonra bu alanda yapılmış Türkiye ve yurtdışındaki belli başlı çalışmalar hakkında bilgi verilmektedir. İkinci bölümde uygulanan yöntem ve veri seti hakkında bilgiler verilmektedir. Üçüncü bölümde analiz sonucu elde edilen bulgular verilmekte ve yorumlanmaktadır. Sonuç bölümünde ise elde edilen bulgular değerlendirilmekte ve önerilerde bulunmaktadır

4. VERİ SETİ, METODOLOJİ VE AMPİRİK BULGULAR

Döviz kuru oynaklığının Türkiye'nin AB-27 ülkelerine ihracatına etkisinin incelendiği bu çalışmada kullanılan ihracat talep aşağıdaki şekildedir (daha geniş bilgi için; Asseery ve Pell, 1991; Pozo, 1992; Chowdhury, 1993);

$$\ln EXP_t = \beta_0 + \beta_1 \ln FY_t + \beta_2 \ln RP_t + \beta_3 VOL_t + \varepsilon_t$$

(1)

Burada; EXP_t , FY_t , RP_t ve VOL_t sırasıyla reel ihracat, reel dış gelir, nispi fiyatlar ve reel döviz kuru oynaklığı ve ε_t ise ortalaması sıfır, varyansı sabit rassal hata terimini (beyaz gürültü) ifade etmektedir.

Çalışmada (1) nolu eşitlik tahmini yapılırken 2003:1-2013:11 arasını içeren aylık veriler kullanılacaktır.

İhracat verileri (EXP) TÜİK veri tabanından elde edilmiş ve TL cinsinden Türkiye'nin AB-27 ülkelerine ihracatının 2003 bazlı TÜFE'ye bölünmesiyle reel hale getirilmiştir. Ayrıca aylık reel ihracat verilerinin zamana karşı grafikleri incelendiğinde mevsimsellik içerdiği

anlaşıldığından Tramo-Seats mevsimsel düzeltme uygulanarak mevsimsel etkilerden arındırılmıştır.

Reel dış gelir (FY) Avrupa birliğine ilişkin aylık reel gelir istatistikleri tutulmadığı için AB-27 ülkelerine ait sanayi üretim endeksi kullanılmıştır. AB-27 sanayi üretim endeksi Eurostat veri tabanından elde edilmiştir.

Nispi fiyatlar (RP) ise Türkiye'nin ihracat birim değer endeksinin ithalat birim değer endeksine bölünmesi ile elde edilmiştir. Gene bu veriler TÜİK veri tabanından çekilmiştir.

Reel döviz kuru oynaklığını (VOL) elde etmede kullanacağımız reel efektif kurlar TC Merkez Bankasının elektronik veri tabanından TÜFE bazlı olarak elde edilmiştir. Analizde kullanılan bütün değişkenler doğal logaritmaları alındıktan sonra ekonometrik modellerde kullanılmıştır. Çünkü bu değişkenler logaritmik değerlerinde doğrusal olabilmektedir.

Çalışmada ekonometrik yöntem olarak zaman serileri kullanılmış ve analizler Eviews 7 paket programı ile yapılmıştır. Bu amaçla öncelikli olarak reel döviz kuru oynaklığı serisini elde etmek üzere AR(1)-GARCH(1,1) modeli kullanılarak reel döviz kuru oynaklığı sersi elde edilmiştir. Daha sonra değişkenlerin zaman serisi özellikleri incelenmiştir. Çünkü zaman serisi özelliklerinin incelenmemesi durumunda yapılacak tahminler gerçekte var olmayan ilişkilerin varmış gibi görünmesine neden olarak sahte regresyon sorunu ortaya çıkartabilecektir (Granger ve Newbold, 1974; MacKinnon, 1991, s.266-267). Reel döviz kuru oynaklığı ile ihracat arasındaki ilişkiler incelenirken önce değişkenlerin durağanlığı ADF (Augmented Dickey-Fuller, 1981) ve PP (Phillips-Perron, 1988) birim kök testleri ile test edilmiştir. Ayrıca ele alınan veriler aylık verilerden oluştuğu için verilerin orijinal değerlerini kullanarak zamana karşı grafikleri incelenmiştir.

4.1. Reel Döviz Kuru Oynaklığının Tahmini

Reel döviz kuru oynaklığı Bollerslev (1986, 307-327) tarafından geliştirilen GARCH (Generalized Autoregressive Conditional Heteroskedasticity) modeli kullanılarak tahmin edilmiştir.

Döviz kurlarında meydana gelen oynaklıkların tahmininde çok sayıda yöntem kullanılabilmektedir. Finansal değişkenlerin istikrarsız davranış göstermeleri durumunda hareketli ortalama standart sapma yöntemi kullanılmaktadır. Bununla birlikte döviz kurları normal dağılıma değil bir birine paralel olmayan çarpık bir dağılıma sahiptir. Engle (1982) ARCH (Autoregressive Conditional Heteroscedasticity) modeli ile oynaklık tahminini geliştirmiştir. Bollerslev (1986) ARCH modelini genelleştirmiş ve GARCH modelini geliştirmiştir. Daha çok geçmiş bilgi ve daha fazla esnek yapıya sahip olan bu modelde koşullu varyans geçmiş dönemlerdeki tahmin hata terimleri ve koşullu varyanslara bağlıdır. GARCH modeli, gecikmeli koşullu varyansların modele girişine izin vererek, belirsizlik olarak ifade edilen oynaklığı ortaya koymaya çalışmaktadır.

Bollerslev (1986) tarafından geliştirilen GARCH modelinin temelinde otoregresif hareketli ortalama modeli yatmaktadır. Bollerslev'in geliştirdiği GARCH (p,q) modeli aşağıdaki eşitlik ile gösterilebilir;

$$y_t | \psi_{t-1} \sim N(0, h_t),$$

$$h_t = \alpha_0 + \sum_{i=1}^p \alpha_i h_{t-i} + \sum_{j=1}^q \beta_j \varepsilon_{t-j}^2$$

(2)

ve, $p \leq 0, q > 0, \alpha_0 > 0, \alpha_i \geq 0, i = 1, \dots, q$ dir.

Yukarıdaki GARCH (p,q) modeli ARCH(q) modeline p sayıda geçmiş dönem koşullu varyans modelinin doğrusal formu eklenerek genelleştirilmiştir. Bir GARCH(p,q) modelinde p ve q, modelde q sayıda ARCH terimi ve p sayıda GARCH terimi olduğunu göstermektedir. Eğer p=0 ise model bir ARCH modeli olmaktadır.

GARCH modeli, gecikmeli koşullu varyansların modele girişine izin vererek, oynaklık olarak ifade edilen bilinmezliği ortaya koymaya çalışmaktadır. ARCH yapısının gözlemlendiği serilerde hata terimleri korelasyonlu olmamasına rağmen varyans geçmiş değerlere bağlıdır.

GARCH modellerinin tahmin edilebilmesi için öncelikle her serinin yapısına uygun ARMA modellerinden ortalama denkleminin belirlenmesi gerekir. Çalışmada Parametre anlamlılıkları ve model seçim kriterleri en küçük AIC, SC, HQ ve en büyük LogL değerlerine göre AR(1) modeli en uygun model olarak seçilmiştir.

Tablo 1. Reel Efektif Döviz Kuru Serisi İçin AR(1) Modeli Tahmin Sonuçları

	Katsayılar	Standart Hata	t Değeri	Olasılık Değeri
Sabit	4.695748	0.111638	42.06237	0.0000
AR(1)	0.972492	0.012543	77.53533	0.0000
AIC	-4.403336			
SC	-4.359220			
Log. Olab.	288.2168			

AR(1) modelinin hatalarında ARCH etkisinin varlığının incelenmesi için ARCH-LM testi uygulanmış ve sonuçları Tablo 2’de verilmiştir.

Tablo 2. AR(1) Modeli hataları için uygulanan ARCH-LM Testi Sonuçları

	$\chi^2_{0.05}$	TR^2	P
ARCH	3,8415	9.601300	0.0019

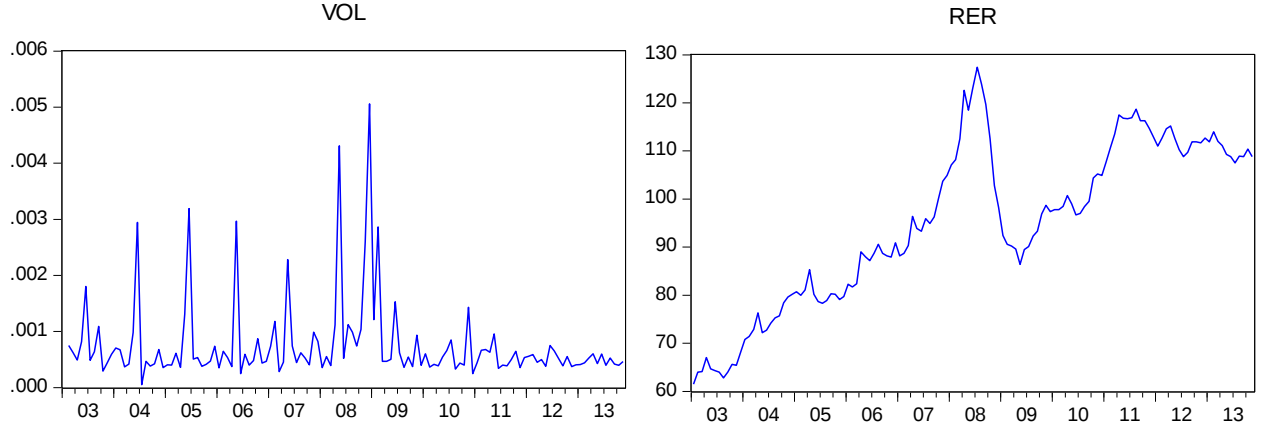
$TR^2 = 9.601300 > \chi^2_{1,0.05} = 3,8415$ olduğundan AR(1) modeli hatalarında ARCH etkisinin olmadığı sıfır hipotezinin reddedildiği söylenebilir.

Dolayısıyla değişen varyanslılık durumunda serinin ARCH/GARCH türü modeller kullanılarak modellenmesi uygundur.

Ortalama denklemlerinden hesaplanan artık terimlerde ARCH etkisinin varlığı ARCH-LM Testi ile tespit edilmiş ve ardından GARCH modelleri tahmin edilmiştir. GARCH modelinin yorumlanabilmesi için koşullu ortalama denkleminin parametreleri de dahil bütün parametrelerin istatistiksel olarak anlamlı olması gerekmektedir. GARCH modelinde tüm parametrelerin pozitif olması ve durağanlık şartının sağlanabilmesi için de ARCH ve GARCH parametrelerinin toplamının 1'den küçük olması gerekmektedir. AR(1)-GARCH(1,1) modeli tahmin sonuçları Tablo 3'te verilmiştir.

Tablo 3. AR(1)-GARCH(1,1) Modeli Tahmin Sonuçları.

	Katsayı	Standart Hata	z-İstatistiği	Olasılık Değeri
Sabit	4.827755	0.175113	27.56943	0.0000
AR(1)	0.975083	0.011010	88.56561	0.0000
Varyans Eşitliği				
Sabit	0.000446	8.90E-05	5.012134	0.0000
μ_t^2	0.578779	0.189075	3.061107	0.0022
h_t^2	0.142408	0.125309	1.136454	0.0000
R² = 0.978897			DW = 1.602672	



Grafik 1. Reel Efektif Döviz Kuru (RER) ve Reel Döviz Kuru Oynaklığı (VOL) Serilerinin Grafiği

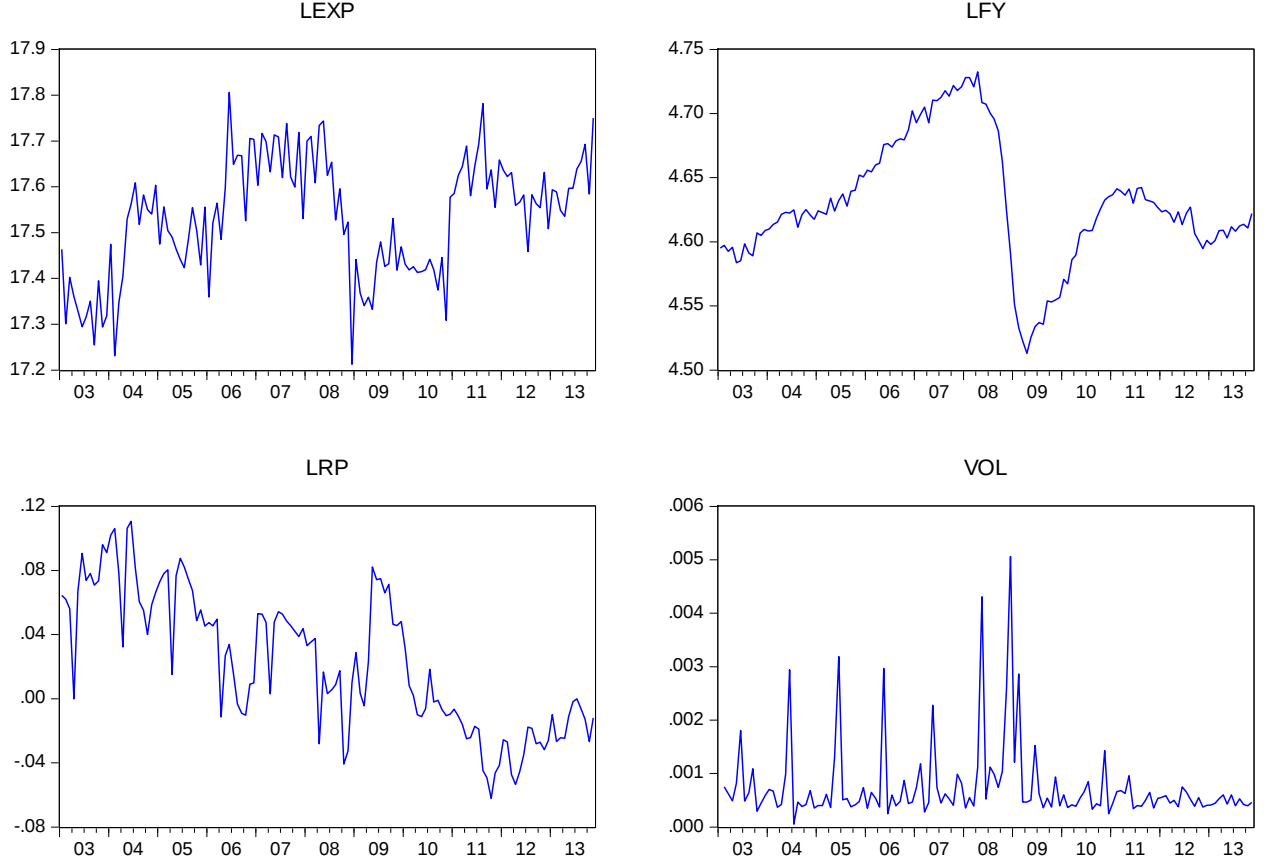
Çalışmanın bundan sonraki aşamasında analizlerde kullanılan değişkenlerin zaman serisi özellikleri incelenecektir. Bu amaçla ADF (Augmented Dickey-Fuller) ve PP (Phillips-Perron) birimkök testleri uygulanacaktır.

Ancak değişkenlerin birimkök testlerine geçmeden önce analizde kullanılacak serilerin tanımlayıcı istatistikleri ve görsel olarak grafiklerinin gözden geçirilmesi yararlı olacaktır.

Tablo 4. Değişkenlerin Tanımlayıcı İstatistikleri.

	LEXP	LFY	LRP	VOL
Ortalama	17.53256	4.630048	0.022313	0.000748
Medyan	17.55457	4.623354	0.017064	0.000523
En Büyük	17.80621	4.732507	0.110574	0.005057
En Küçük	17.21270	4.513055	-0.062077	5.30E-05
Std. Sapma	0.129107	0.048937	0.042869	0.000735
Çarpıklık	-0.279298	0.132135	0.116014	3.529731
Basıklık	2.412051	2.842168	1.910569	16.85380
Jarque-Bera	3.562616	0.513227	6.720439	1309.554
Olasılık	0.168418	0.773667	0.034728	0.000000

Gözlem Sayısı	130	130	130	130
----------------------	-----	-----	-----	-----



Grafik 2. Modelde Kullanılan Değişkenlerin Grafiksel Gösterimi

4.2. Birim Kök Testleri

Serilerin durağanlığı araştırılırken ADF ve PP birim kök testleri uygulanmıştır. ADF testi oto korelasyon sorununu ortadan kaldırmaktadır. PP testi ise oto korelasyonun giderilmesinde parametrik olmayan bir düzeltme uygulayarak hata terimlerinin değişen varyansa sahip olması durumunda bile geçerli olmaktadır. ADF ve PP testlerinin reddedilmesi durağanlık olduğu anlamına gelmektedir $I(0)$ (Barkoulas ve Baum, 1997, s.8).

Her iki birim kök testinde her bir seri için hata terimi beyaz gürültü (Whitenoise) yapacak gecikme uzunluğu belirlenmektedir. Birim kök testlerinde gecikme uzunluğunun belirlenmesinde çok sayıda bilgi kriteri kullanılmaktadır. En yaygın olarak kullanılan bilgi kriterleri, Akaike (ACI), Schwarts (SIC), son tahmin hatası- Final Prediction Error (FPE), Hannan-Quinn (HQ) ve (LR) dir (Johansen, 1995; Enders, 1995).

ADF Birim Kök Testi

ADF testinde sıfır hipotezi serilerin durağan olmadığını alternatif hipotez ise serilerin durağan olduğunu ifade etmektedir. Sabitli ADF testi (3) nolu deklemler ile gösterilebilir (Asteriou ve Hall, 2007, s. 297);

$$\Delta y_t = \beta + \delta y_{t-1} + \sum_{i=1} \phi_i \Delta y_{t-1} + \varepsilon_t$$

(3)

ADF testinde sıfır hipotezi reddedilebiliyorsa Y değişkeninin orijinal seviyesinde durağan olduğuna, aksi halde durağan olmadığına karar verilir. Orijinal düzeylerinde durağan olmayan serilerin durağanlaştırılması için bu serilerin farklarının alınması gerekir. (3) nolu denklem bu kez serilerin birinci farkları için tekrarlanır. Seriler birinci farklarında durağanlaşmış ise bu durumda seri için birinci derecede bütünleşik denilir (Kennedy, 2006, s.356). Bu süreç seriler durağanlaşmaya kadar tekrarlanır. (3) nolu denklemde hesaplanan t istatistiği, MacKinnon kritik değerleri ile karşılaştırılarak serinin durağan olup olmadığına karar verilir. Bu şekilde hesaplanan t istatistiğinin mutlak değeri, çeşitli anlam düzeylerinde MacKinnon kritik değerinin mutlak değerinden küçükse serinin durağan olmadığı, büyük ise serinin durağan olduğu sonucuna varılır (Tarı, 2005, s.395; Yılmaz ve Akıncı, 2011, s.369).

PP Birim Kök Testi

Phillips-Perron (PP) birim kök testi ADF birim kök testinin tamamlayıcısı niteliğindeki bir testtir. ADF testi denklemdeki hata

terimlerinin istatistiksel olarak bağımsız ve sabit varyansa sahip olduğunu varsaymaktadır. PP birim kök testi, ADF testinin varsayımları ile karşılaştırıldığında daha esnek varsayımlara sahiptir. PP birim kök testinde de sıfır hipotezi birim kök olduğu yani serinin durağan olmadığını alternatif hipotez ise serinin durağan olduğunu ifade etmektedir. PP durağanlık testi (4) ve (5) nolu denklemlerde gösterilmiştir (Enders, 1995, s.237);

$$y_t = \beta_0 + \delta_1 y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (4)$$

$$y_t = \beta_0 + \delta_1 y_{t-1} + \delta_2 (t - T/2) + \varepsilon_t \quad (5)$$

(4) ve (5) numaralı denklemlerde T gözlem sayısını, ε_t hata terimlerinin dağılımını, y_t testin uygulandığı seriyi, α , β ve t trend değişkenini göstermektedir. PP testinde hata terimleri arasında zayıf bir bağımlılık ve heterojen dağılım olduğu varsayımı kabul edilmiştir. PP testinde oto korelasyonu ortadan kaldırmak üzere regresyon sonucu elde edilen Newey-West tahmincisi ile düzeltme yapılmaktadır.

Tablo 5. Birim Kök Test Sonuçları

Değişken	Düzy/Birinci Fark	Augmented Dickey-Fuller (ADF) Test istatistiği		Philips-Perron (PP) Test istatistiği		Sonuç
		Trendsiz	Trendli	Trendsiz	Trendli	
LEXP	Düzy	-1.96546(2)	- 2.087877 (2)	- 4.29872(5)*	- 5.0941(6)*	I(1), I(0)
	Birinci Fark	-	-	-	-	

		12.9204(1)*	12.8680(1)*	22.6650(9)*	22.578(9)*	
LFY	Düzey	- 2.9825(3)**	- 3.046453(3)	- 1.98766(7)	- 2.04872(7)	I(1)
	Birinci Fark	-3.299(2)**	- 3.287(2)**	- 9.6610(7)*	- 9.6447(7)*	
LRP	Düzey	-1.7261(12)	- 3.537(12)**	- 2.736(2)**	- 5.1939(5)*	I(0)
	Birinci Fark	- 4.7252(12)*	- 4.7320(12)*	- 20.215(17)*	- 20.10(17)*	
LVOL	Düzey	- 9.44746(0)*	- 9.52115(0)*	- 9.4802(2)*	- 9.5507(2)*	I(0)
	Birinci Fark	- 8.94947(5)*	- 8.91531(5)*	- 63.817(48)*	- 66.25(48)*	

Not: ADF testinde parantez içindeki değerler Schwarz Bilgi kriteri kullanılarak seçilen gecikme uzunluklarıdır ve maksimum gecikme uzunluğu 12 olarak alınmıştır. PP testinde optimal gecikme uzunluğu, Bartlett kernel (default) spectral estimation yöntemi ve Newey-West Bandwidth (automatic selection) kriterlerinden yararlanılmıştır. ***, ** ve * işaretleri sırasıyla % 1, %5 ve %10 düzeyinde anlamlılığı ifade etmektedir.

4.3. Eş Bütünleşme Analizi

Ekonometrik analizlerde değişkenler arasındaki uzun dönemli ilişkileri belirlemek üzere kalıntılara dayalı Engel ve Granger (1987), en çok olabilirlik fonksiyonuna dayalı Johansen ve Juselius (1990) ve Pesaran, Shin ve Smith (2001) tarafından geliştirilen otoregresif gecikmesi dağıtılmış (ARDL) sınır testi eş bütünleşme yöntemleri kullanılmaktadır. Engel-Granger ve Johansen eşbütünleşme testlerinin uygulanabilmesi için değişkenlerin aynı dereceden bütünleşik yani $I(1)$ olmaları gerekir. Yukarıda yapılan birim kök analizleri sonucunda çalışmada kullanılan değişkenlerin aynı dereceden durağanlaşmadıkları anlaşılmaktadır. Bu çalışmada ihracat talep modelinde yer alan reel ihracat ile reel dış gelir, nispi fiyatlar ve reel döviz kuru oynaklığı arasındaki uzun ve kısa dönemli ilişkileri incelemek üzere Pesaran vd. (2001) tarafından geliştirilen ARDL sınır testi kullanılacaktır. ARDL modeli ile farklı dereceden ($I[0]$ ve $I[1]$) bütünleşik olan değişkenler arasında eşbütünleşme ilişkisini test etmek mümkündür. ARDL yöntemi diğer eşbütünleşme yöntemleri ile karşılaştırıldığında çeşitli üstünlüklere sahiptir. ARDL yöntemi nispi olarak daha kolay uygulanan bir yöntemdir. Bunun için modelin gecikme uzunluğunun EKK yöntemine ile belirlenmesinden sonra eşbütünleşme ilişkisinin varlığı araştırılmaktadır. Sınır testi, modelde yer alan değişkenlerin $I(2)$ olması dışında uygulanabilen bir eşbütünleşme testidir. ARDL modelinin bir diğer avantajı ise küçük örneklem gruplarına etkin olarak uygulanabilmesidir.

Sınır testi üç aşamadan oluşan bir eşbütünleşme testidir. Testin birinci aşamasında modeldeki değişkenler arasında uzun dönemli ilişkinin varlığı araştırılır. İkinci aşamada uzun dönemli ilişkinin tespit edilmesi durumunda eşbütünleşme ilişkisi ilişkisinin tahmini yapılır. Üçüncü aşama ise eşbütünleşme modelindeki hata teriminin gecikmesini içeren kısa dönem modeli tahmini yapılır.

ARDL sınır testi sürecinin ilk aşaması modele dahil olan değişkenler arasında uzun dönemli ilişkinin varlığını araştırmak üzere kısıtsız hata düzeltme modelinin (Unrestricted error correction model:UECM) kurulmasıdır. Kısıtsız hata düzeltme modelinin çalışmamıza uyarlanmış şekli aşağıdaki gibidir;

$$\Delta LEXP_t = \beta_0 + \sum_{i=1}^m \beta_{1i} \Delta LEXP_{t-i} + \sum_{i=0}^m \beta_{2i} \Delta LFY_{t-i} + \sum_{i=0}^m \beta_{3i} \Delta LRP_{t-i} + \sum_{i=0}^m \beta_{4i} \Delta LVOL_{t-i} + \theta_1 LEXP_{t-1} + \theta_2 LFY_{t-1} + \theta_3 LRP_{t-1} + \theta_4 LVOL_{t-1} + u_t$$

(6)

(6) Numaralı denklemde u_t hata terimini, Δ birinci fark operatörünü, m ise gecikme uzunluğunu göstermektedir. En uygun gecikme uzunluğu Akaike Bilgi Kriteri (AIC) veya Schwarz Kriteri (SC) yardımıyla belirlenmektedir. Belirlenen gecikme uzunluğu otokorelasyon içeriyorsa bir sonraki en küçük değeri sağlayan gecikme en uygun gecikme uzunluğu olarak belirlenir. Uygun gecikme uzunluğunun bu şekilde belirlenmesinin ardından uzun dönem eşbütünleşme ilişkisinin varlığının test edilmesi amacıyla F-testi (Wald testi) yapılır. F-testi için hipotezler şu şekildedir;

$$H_0 = \theta_1 = \theta_2 = \theta_3 = \theta_4 = 0$$

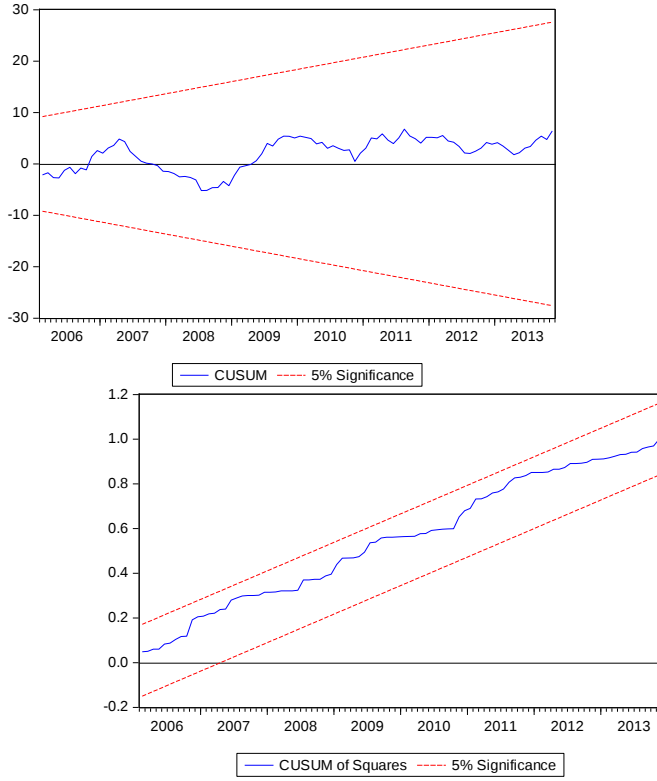
Hesaplanan F-istatistiği Pesaran vd. (2001)'deki tablo alt ve üst kritik değerleri ile karşılaştırılır. F-istatistiği alt kritik değerden küçük ise değişkenler arasında eşbütünleşme ilişkisi olmadığına karar verilir. Hesaplanan F-istatistiği alt ve üst kritik değerler arasında ise kesin bir karar verilememektedir. Bu durumda eşbütünleşme ilişkisinin varlığı için alternatif modellere başvurulması gerekmektedir. Hesaplanan F-istatistiği üst kritik değerden büyük ise sıfır hipotezi reddedilir yani, modelde kullanılan değişkenler arasında eşbütünleşme ilişkisinin olduğuna karar verilir.

Tablo 6. Gecikme Uzunluğunun Belirlenmesi

Gecikme	AIC	Breusch-Godfrey
---------	-----	-----------------

Sayısı (m)		Otokorelasyon Testi
1	-2,128	1,695 (0.188)
2	-2,208	3,800 (0.025)
3	-2,210	1,240 (0.293)
4	-2,196	0,548 (0.579)
5	-2,208	3,601 (0.031)
6	-2.224	0,064 (0.938)
7	-2,209	0,089 (0.914)
8	-2,218	2,543 (0.085)

Tablo 6’da parantez içindeki değerler %1 anlam düzeyinde Breusch-Godfrey otokorelasyon testi olasılık değerleridir. Maksimum gecikme uzunluğu 8 alınarak en küçük AIC değerini sağlayan gecikmenin 6 olduğu ve bu gecikme uzunluğunda %1 önem düzeyinde otokorelasyon sorunu olmadığı görülmüştür. Ayrıca modelin istikrarlığını kontrol etmek amacıyla CUSUM grafikleri incelenmiştir ve 6 gecikmeli ARDL modelinin istikrarlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.



Şekil 3. CUCUM ve CUSUMQ Grafikleri.

Dolayısıyla eşbütünleşme ilişkisinin varlığı için 6 gecikme uzunluğuna göre sınır testi yapılabilir. Birinci aşamada değişkenler arasında eşbütünleşme ilişkisi varlığı anlaşılırsa daha sonra uzun ve kısa dönem ilişkilerini belirlemek üzere ARDL modelinin kurulması gerekir. Tablo 7 yapılan sınır testi sonuçlarını göstermektedir.

Tablo 7. Sınır Testi Sonuçları

K	F-istatistiği	Kritik Değer (% 5)	
		Alt Sınır I(0)	Üst Sınır I(1)
3	4.56	2.79	3.63

Not: K (6) nolu denklemdeki bağımsız değişken sayısıdır. Sınır testine ilişkin kritik değerler Pesaran vd. (2001:300) Ciii'den alınmıştır.

Hesaplanan F-istatistiği Pesaran vd. (2001)'in verdiği %5 anlam düzeyindeki üst kritik değer olan 3.63 değerinden daha büyük olduğu için modelde yer alan değişkenlerin eşbütünleşik olduğu görülmektedir. Dolayısıyla değişkenlerin düzey değerleriyle yapılacak analizlerde sahte regresyon sorunu olmayacaktır.

Çalışmada yer alan değişkenler arasında uzun dönemli ilişkinin incelenmesi amacıyla aşağıdaki eşitlik kullanılacaktır;

$$LEXP_t = \beta_0 + \sum_{i=1}^m \beta_1 LEXP_{t-1} + \sum_{i=0}^n \beta_2 LFY_{t-1} + \sum_{i=0}^p \beta_3 LRP_{t-1} + \sum_{i=0}^r \beta_4 LVOL_{t-1} + u_t \quad (7)$$

(7) nolu denklemde yer alan m , n , p ve r her bir seri için uygun gecikme uzunlukları olup AIC kullanılarak belirlenmektedir. Bu işlem, Kamas ve Joyce'un (1993) nedensellik analizlerinde gecikme uzunluklarının belirlenmesi için önerdiği yönteme göre yapılacaktır. Buna göre, ilk önce, bağımlı değişkenin kendi gecikmeli değerlerine regresyonu yapılmış ve en küçük AIC değerini veren, içsel bağıntısız modelin gecikme uzunluğu bulunmuştur. Daha sonra bağımlı değişkenin belirlenen gecikme uzunluğu sabit tutulup birinci bağımsız değişkenimiz dış gelir (LFY) değişkeninin olası tüm gecikmeleri ile regresyon modelleri kurulmuş ve en küçük AIC değerini dikkate alınarak bu bağımsız değişkenin gecikme sayısı belirlenmiştir. Aynı işlemler diğer değişkenler için de uygulanarak optimum gecikme uzunlukları elde edilmiştir. Maksimum gecikme uzunluğunun 8 olduğu bu işlemler sonucunda ARDL (7,5,0,8) modelinin tahmin edilmesine karar verilmiştir. ARDL (7,5,0,8) uzun dönem modelinden elde edilen sonuçlar kullanılarak uzun dönem katsayıları hesaplanmıştır. Uzun dönem katsayıları, uzun dönem tahmin sonuçları kullanılarak, açıklayıcı değişkenlerin katsayısının ya da katsayılarının toplamının, bağımlı değişkenin gecikmeli değerlerinin katsayılarının toplamının 1'den farkına bölünmesi ile hesaplanmaktadır (Johnston ve Dinardo, 1997: 245).

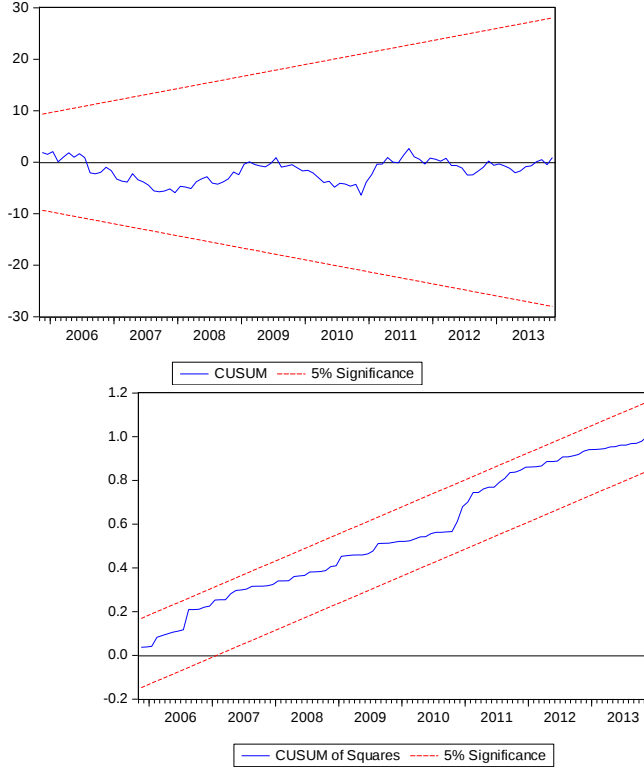
Uzun Dönem Analizi

Tablo 8’de uzun dönem tahmin sonuçlarına dayanılarak hesaplanan uzun dönem katsayıları gösterilmiştir. Tanısal testler modelin tutarlı olduğunu göstermektedir. Ayrıca uzun dönem ilişki denklemi için CUSUM yapısal kırılma testi yapılmış ve %5 güven sınırları içerisinde dönem içerisinde modelin istikrarlı olduğu görülmüştür.

Tablo 8. ARDL (7,5,0,8) Modeli Uzun Dönem Katsayıları.

Değişken	Uzun Dönem Katsayısı	t-ist. (p değeri)
C	27.78855	32.465 (0.916)
LFY	0.052969	0.104 (0.198)
LRP	-0.777177	-4.012 (0.028)
LVOL	-0.008488	-1.096 (0.037)
Tanısal Testler		
R ² =0.58 Adj. R ² =0.48 F-istat.=5.999	D-W=1.972 χ^2 (BGAB)=0.0049(0.995) χ^2 WDV=0.7443(0.788)	χ^2 JBN=2.478 (0.289) χ^2 RRMKH=1.203(0.231)

Not: Burada, χ^2 (BGAB), χ^2 WDV, χ^2 JBN, ve χ^2 RRMKH, sırasıyla Breusch-Godfrey ardışık bağımlılık, White değişen varyans, Jarque-Bera normallik testi ve Ramsey regresyonda model kurma hatası istatistiği testidir. Parantez içindeki değerler p-olasılık değerlerini göstermektedir.



Şekil 4. CUSUM ve CUSUMQ

Uzun dönem katsayılarının işaretleri incelendiğinde teoriye uygun olarak reel dış gelirin pozitif, nispi fiyatlar ve reel döviz kuru oynaklığının ise negatif işaretli oldukları görülmektedir. Buna göre reel ihracat ile reel dış gelir arasında pozitif bir ilişki söz konusudur. Çalışmamızda kullandığımız değişkenler dikkate alındığında AB-27 ülkeleri reel gelirlerinde meydana gelen artışlar Türkiye'nin bu ülkelere ihracatının artmasına neden olur. Nispi fiyatlar ile reel döviz kuru oynaklığı değişkenin işareti ise negatif çıkmıştır. Dolayısıyla nispi fiyatlarda ve reel döviz kuru oynaklığında meydana gelen artışlar Türkiye'nin AB-27 ülkelerine ihracatının azalmasına neden olmaktadır. Ancak bu değişkenlerden reel dış gelir değişkeni istatistiksel olarak anlamsız çıkmış, reel döviz kuru oynaklığı değişkeninin katsayısı ise oldukça

küçük hesaplanmıştır. O halde uzun dönemde Türkiye'nin AB-27 ihracatı nispi fiyatlara daha çok bağlıdır. Bu sonuçların daha önce yapılan çalışmalardan elde edilen sonuçlar ile uyumlu olduğu gözlenmektedir.

Kısa Dönem Hata Düzeltme Modeli

Uzun dönemli ilişkiyi belirleyen ARDL (7,5,0,8) modeli tahmin edildikten sonra uzun dönemli modelin hata terimlerinden ECT_{t-1} elde edilir. Bir dönem gecikmeli hata terimi ile kısa dönem ilişkiyi inceleyen hata düzeltme modeli (ECM) oluşturulur. Kısa dönemli ilişkileri ifade eden hata düzeltme modelinde şu denklem kullanılır;

$$\Delta LEXP = \alpha_0 + \alpha_1 ECT_{t-1} + \sum_{i=1}^m \alpha_2 \Delta LEXP_{t-i} + \sum_{i=0}^n \alpha_3 \Delta LFY_{t-i} + \sum_{i=0}^p \alpha_4 \Delta LRP_{t-i} + \sum_{i=0}^r \alpha_5 \Delta LVOL_{t-i} + u_t \quad (8)$$

(8) nolu denklemde yer alan hata düzeltme terimi ECT_{t-1} uzun dönem ilişkisinden elde edilen hata terimleri serisinin bir dönem gecikmeli değeridir. Bu değişkenin katsayısı uzun dönemde birlikte hareket eden seriler arasında, kısa dönemde meydana gelen sapmaların ne kadarının bir dönem sonra düzeleceğini ifade etmektedir. Bu katsayının işaretinin negatif olması beklenir. Katsayının işaretinin negatif olması durumunda, uzun dönem denge değerine yaklaşacağını, pozitif olması ise serilerin uzun dönem denge değerinden uzaklaşacağını göstermektedir (Tarı, 2008: 417).

Kısa dönem analizinde, değişkenlerin uzunlukları belirlenirken uzun dönemde uygulanan işlemler tekrar edilmektedir. Kısa dönem ARDL testi için gecikme uzunlukları (2,4,0,0) olarak belirlenmiştir.

Tablo 9'da kısa dönem ARDL (2,4,0,0) modelinin tahmin sonuçları verilmiştir. Yapılan tanısal testler ve CUSUM grafiklerinin incelenmesi sonucunda modelin istatistiksel olarak kabul edilebilir olduğu görülmektedir.

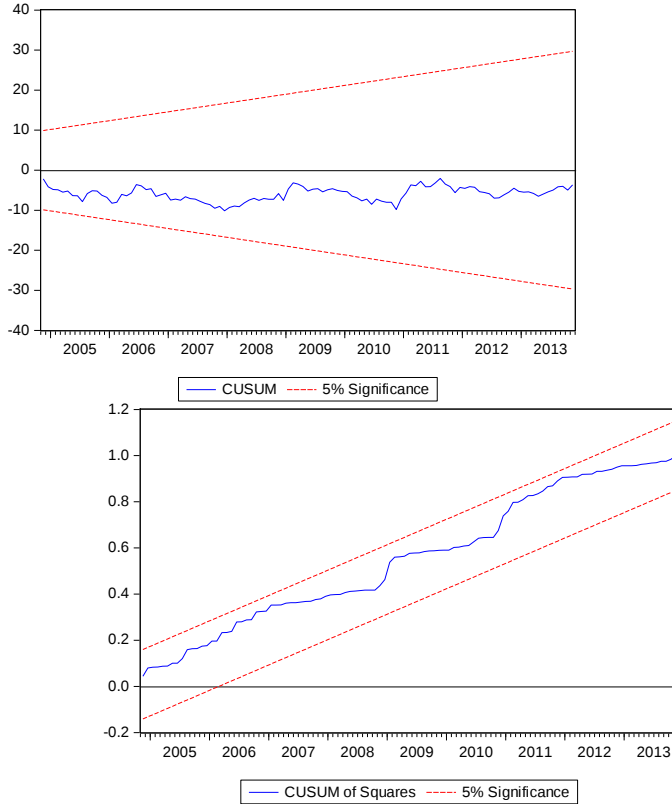
Tablo 9. Kısa Dönem ARDL (2,4,0,0) Modeli Tahmin Sonuçları

Değişken	Katsayı	t-Statistic	Prob.
----------	---------	-------------	-------

C	0.007164	1.096333	0.2753
ECT(-1)	-0.442850	-2.392712	0.0184
D(LEXP(-1))	-0.920767	-6.179499	0.0000
D(LEXP(-2))	-0.495640	-4.687524	0.0000
D(LFY)	0.843140	1.090379	0.2780
D(LFY(-1))	2.733037	3.533821	0.0006
D(LFY(-2))	0.305315	0.362626	0.7176
D(LFY(-3))	1.284383	1.573889	0.1184
D(LFY(-4))	-1.682800	-2.107479	0.0374
D(LRP)	0.129209	0.408570	0.6837
D(LVOL)	-13.23260	-1.833744	0.0694
Tanısal Testler			
R ² =0.50 Adj. R ² =0.46 F- istat.=11.150	D-W=2.018 χ^2 (BGAB)=0.399(0.671) χ^2 WDV=3.023(0.002)	χ^2 JBN=0.358 (0.835) χ^2 RRMKH=0.585(0.55)	

Not:

Burada, χ^2 (BGAB), χ^2 WDV, χ^2 JBN, ve χ^2 RRMKH, sırasıyla Breusch-Godfrey ardışık bağımlılık, White değişen varyans, Jarque-Bera normallik testi ve Ramsey regresyonda model kurma hatası istatistiği testidir. Parantez içindeki değerler p-olasılık değerlerini göstermektedir.



Şekil 5. CUSUM ve CUSUMQ

Tablo 9'daki sonuçlardan anlaşıldığı üzere hata düzeltme teriminin işareti negatif %5 anlam düzeyinde anlamlıdır. Katsayının büyüklüğü ise -0.44 gibi bir değer almaktadır. Yani kısa dönemde meydana gelen sapmaların her dönem %44'ü ortadan kalkmakta ve seriler tekrar uzun dönem denge değerine yakınsamaktadır. Bu süre yaklaşık olarak 68 gündür. Dolayısıyla hata düzeltme modelinin hata terimi çalışmaktadır.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Bretton Woods sisteminin çökmesiyle birlikte önce gelişmiş ülkeler ve ardından da gelişmekte olan ülkeler esnek döviz kuru sistemini uygulamaya başlamışlardır. Döviz kurunun piyasa tarafından arz ve talep

koşullarına göre belirlendiği esnek döviz kurunun yaygınlık kazanması ile birlikte döviz kurlarında önemli dalgalanmalar ortaya çıkmıştır. Döviz kurlarında meydana gelen bu dalgalanmalar ihracatçı firmalar açısından bir belirsizlik oluşturmakta ve bu firmaların ihracat kararlarını etkilemektedir. İhracatçı firmaların riskten kaçınma derecesine bağlı olarak döviz kurunda meydana gelen bu dalgalanmalar ihracat hacmini pozitif veya negatif yönde etkileyebilmektedir.

Bu çalışmada Türkiye'ye ait 2003:1-2013:11 dönemi aylık verileri kullanılarak Türkiye'nin reel ihracat gelirleri üzerinde, reel dış gelir, nispi fiyatlar ve döviz kuru oynaklığının etkileri AR(1)-GARCH(1,1) ve ARDL sınır testi yöntemiyle analiz edilmiştir. Reel döviz kuru oynaklığı GARCH yöntemiyle elde edildikten sonra ihracat talep fonksiyonunda yer alan değişkenler arasında eş bütünleşme ilişkileri incelenmiş ve bu inceleme sonucunda değişkenlerin eşbütünleşik oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Uzun dönem ARDL modelinden elde edilen katsayılar incelendiğinde katsayıların işaretlerinin beklentilere uygun olduğu anlaşılmıştır. Diğer bir deyişle reel ihracat ile reel dış gelir pozitif, nispi fiyatlar ve reel döviz kuru oynaklığı negatif bir ilişkiye sahiptir. Uzun dönem katsayılarından reel dış gelir katsayısının istatistiksel olarak anlamlı olmadığı anlaşılmıştır. Reel döviz kuru oynaklığının katsayısı ise istatistiksel olarak anlamlı ve negatiftir. Ancak katsayının küçük olması nedeniyle reel döviz kuru oynaklığı ile reel ihracat arasında negatif yönde zayıf bir ilişki olduğu söylenebilir. Uzun dönemde Türkiye'nin AB-27'ye ihracatını en çok etkileyen değişken ise nispi fiyatlar olmuştur. Bu durum Türkiye'nin AB'ye ihracatının fiyat esnekliğinin yüksek olduğu anlamına gelmektedir. Türk ihraç ürünlerinin genellikle yüksek katma değer içermeyen, bazı ürün grupları hariç kalitesi düşük olan ve marka değeri olmayan ürünler olması nedeniyle bu durum mantıklı görünmektedir. Bunlara ek olarak Türk ihraç ürünlerinin fiyat esnekliklerinin yüksek olması bu ürünlerin ikame olanaklarının geniş olduğu şeklinde de

yorumlanabilir. Yani Türk ihracatçılar fiyat avantajlarını kaybetmeleri durumunda önemli oranda pazar kaybına uğrayabileceklerdir.

Bu bulgulara ek olarak uzun dönem ARDL modelinden elde edilen artıklar üzerinden tahmin edilen kısa dönem hata düzeltme katsayısının -0.44 olduğu anlaşılmaktadır. Katsayının %5 anlam düzeyinde anlamlı ve negatif işaretli olması hata düzeltme teriminin çalıştığını, yani kısa dönemde meydana gelen sapmaların her dönem %44'ünün ortadan kalkmakta olduğunu ve serilerin tekrar uzun dönem denge değerine yakınsadığını göstermektedir. Bu ayarlanma hızı yaklaşık olarak 68 gündür.

Türkiye'nin AB-27 ülkelerine ihracatı üzerinde reel dış gelir, nispi fiyatlar ve reel döviz kuru oynaklığının etkilerinin analiz edildiği bu çalışma sonucunda Türkiye'nin ihracat hacminin artırılabilmesi için politika yapıcılarının reel döviz kurunda meydana gelen oynaklıkları minimize edecek politikalar izlemesi gerektiği anlaşılmaktadır. Döviz kuru oynaklıklarının azalması az da olsa ihracat hacminin artmasını sağlayacaktır. İhracat talep fonksiyonunda yer alan reel dış gelir üzerinde ulusal politkaların etkili olamayacağı açıktır. Ancak yukarıdaki analizler sonucunda reel ihracatın en çok nispi fiyatlardan etkilendiği sonucuna ulaşılmıştır. Türkiye'nin ihracat piyasalarında artık fiyat rekabeti yapan bir ülke değil kalite ve inovasyon rekabeti içinde olan bir ülke olabilmesi için uygun politikaları geliştirmesi ve uygulaması zorunludur.

KAYNAKLAR:

ABRAMS, R. K., (1980). "Actual and Potential Trade Flows with Flexible Exchange Rates", Federal Reserve Bank of Kansas City Working Paper, 80-01.

- ARIZE, A. C., (1996). “Real exchange-rate volatility and trade flows: The experience of eight European economies”, *International Review of Economics and Finance*, 5(2), 187–205.
- ARIZE, A. C., (1997). “Foreign Trade and Exchange-Rate Risk in the G–7 Countries: Cointegration and Error-Correction Models”, *Review of Financial Economics*, Vol.6, No:1, pp. 95–112.
- ARIZE, A., OSANG, T.; SLOTTJE, D., (2000). “Exchange Rate Volatility and Foreign Trade: Evidence from Thirteen LDCs”, *Journal of Business and Economic Statistics*, 18(1), pp. 10-17.
- ARIZE, A.C., (1998). “The Effects of Exchange Rate Volatility on US Imports: An Empirical Investigation”, *International Economic Journal*, 12(3), 31-40.
- ARIZE, A.C., OSANG, T.; SLOTTJE, D.J., (2000). “Exchange Rate Volatility and Foreign Trade: Evidence From Thirteen LDCs,” *Journal of Business and Economic Statistics*, Vol. 18, No.1, pp. 10–17.
- ASSERY, A.; PEEL, D.A., (1991). “The Effect of Exchange Rate Volatility on Export”, *Economic Letter*, 37, pp. 173–77.
- ASTERIOU, D., HALL, S.G., (2007). *Applied Econometrics*. New York: Palgrave Macmillan.
- AY, A., (2000). “Dışa Açılma Sürecinde Döviz Kuru Politikası”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, Sayı:4, ss. 15–34.
- AY, A., (2007). “Tarihsel Süreç içerisinde Türkiye’de Büyüme”, *Türkiye Ekonomisi, Makroekonomik Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Ed. Ahmet Ay, Çizgi Kitabevi, Konya, ss. 3–53.
- BAHMANI-OSKOOEE, M.; SATAWATANANON, K., (2013). “The Impact of Exchange Rate Volatility on Commodity Trade between the US and Thailand”, *International Review of Applied Economics*, 26(4), pp. 515-532.
- BAKKALCI, C; N. ARGİN, (2013). “Türk Dış Ticareti ve Ekonomi Politikaları Arasındaki Nedensellik İlişkileri”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C.1, Sayı. 21, ss.49-73.
- BALCILAR, M.; H. BAL; N. ALGAN; M. DEMİRAL, (2012). “Türkiye’nin İhracat Performansı: İhracat Hacminin Temel Belirleyicileri”, *Ege Akademik Bakış Dergisi*, C.14, Sayı. 3, ss.451-462.

- BARKOULAS, J. T.; BAUN, C. F.; CAGLAYAN, M., (2002). "Exchange Rate Effects on the Volume and Variability of Trade Flows", *Journal of International Money and Finance*, 21(4), pp. 481-496.
- BARON, P. D., (1976). "Fluctuating exchange rates and the pricing of exports. *Economic Inquiry*", 14:425-38.
- BAUM, C. F.; CAGLAYAN, M., (2009). "The Volatility of International Trade Flows and Exchange Rate Uncertainty", *Boston College Working Paper*, 695.
- BAUM, C. F.; CAGLAYAN, M., (2010). "On the Sensitivity of the Volume and Volatility of Bilateral Trade Flows to Exchange Rate Uncertainty", *Journal of International Money and Finance*, 29(1), pp. 79-93.
- BAUM, C. F.; CAGLAYAN, M.; OZKAN, N., (2004). "Nonlinear Effects of Exchange Rate Volatility on the Volume of Bilateral Exports", *Journal of Applied Econometrics*, 19(1), pp. 1-23.
- BOLLERSLEV, T. (1986). "Generalized Autoregressive Conditional Heteroskedasticity", *Journal of Econometrics*, 31, 307-27.
- BRADA, J. C.; J. A. MENDEZ (1988). "Exchange Rate Risk, Exchange Rate Regime and the Volume of International Trade", *Kylos*, 41: 263 – 280.
- BREDIN, D.; S. FOUNTAS; E. MURPHY, (2003). "An Empirical Analysis of Short-Run Irish Export Functions: Does Exchange Rate Volatility Matter?", *International Review of Applied Economics*, Vol. 17, No. 2, pp.193-208.
- CABALLERO, R. I.; CORBO, V., (1989). "The effect of Real Exchange Rate Uncertainty on Export: Empirical Evidence," *The World Bank Economic Review*. 3,2.
- CAGLAYAN, M.; DI, J., (2010). "Does Real Exchange Rate Volatility Affect Sectoral Trade Flows", *Southern Economic Journal*, 77(2), pp. 313-335.
- CAPORALE, T.; DOROODIAN, K., (1994). "Exchange Rate Variability and the Flow of International Trade", *Economics Letters*, 46(1), pp. 49-54.
- CHOWDHURY, A. R., (1993). "Does Exchange Rate Volatility Depress Trade Flows? Evidence from Error-Correction Models." *Review of Economics and Statistics* 75: 700-706.
- CLARK, P.K., (1973) "A subordinated stochastic process model with finite variance for speculative prices" *Econometrica*, 41, 135-156.

- CORIC, B.; PUGH, G., (2010). "The effects of exchange rate variability on international trade: A meta-regression analysis", *Applied Economics*, 42(20), 2631–2644.
- CUSHMAN, D.O., (1983). "The Effects of Real Exchange Rate Risk on International Trade", *Journal of International Economics*, Vol. 15, pp. 45–63.
- CUSHMAN, D.O., (1986). "Has Exchange Risk Depressed International Trade? The Impact of Third- Country Exchange Risk", *Journal of International Money and Finance*, Vol. 5, pp. 361–379.
- DE GRAUWE, P., (1988). "Exchange Rate Variability and the Slowdown in Growth of International Trade", *IMF Staff Papers*, Vol. 35, pp. 63–84.
- DE GRAUWE, P., (1994). *The Economics of Monetary Integration* (Oxford, Oxford University Press).
- DE VITA, G.; ABBOTT, A., (2004). "The impact of exchange rate volatility on UK exports to EU countries", *Scottish Journal of Political Economy*, 51(1), 62–1.
- DELL'ARICCIA, G., (1998). "Exchange Rate Fluctuations and Trade Flows: Evidence from the European Union", *IMF Working Paper*, WP/98/107.
- DEMİREL, B.; C. ERDEM, (2004). "Döviz Kurlarındaki Dalgalanmaların İhracata Etkileri: Türkiye Örneği", *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, Cilt 19, Sayı 223, ss. 116-127.
- DOĞANLAR, M., (2002). "Estimating the Impact of Exchange Rate Volatility on Export: Evidence From Asian Countries", *Applied Economics Letters*, Vol. 9, pp. 859-863.
- EICHENGREEN, B.; IRWIN, D.A., (1995). "Trade Blocs, Currency Blocs and the Reorientation of Trade in the 1930s," *Journal of International Economics*, 38, 1- 24.
- ENDERS, W., (1995). *Applied Econometric Time Series*. New York: John Wiley & Sons Inc.
- ENGLE, R. F., (1982). "Autoregressive Conditional Heteroscedasticity with Estimates of the Variance of U.K. Inflation", *Econometrica*, 50, 987-1008.
- ETHIER, W., (1973). "International Trade and the Forward Exchange Market", *American Economic Review*, 63(3), pp. 494-503.

- FOUNTAS, S.; ARISTOTELOUS, K., (1999). "Has the European Monetary System led to more exports? Evidence from four European Union countries", *Economics Letters*, 62, pp. 357–363.
- FRANKE, G., (1991). "Exchange Rate Volatility and International Trading Strategy", *Journal of International Money and Finance*, Vol.10, No:2, pp. 292–307.
- FRANKEL, J., (1997). "Regional Trading Blocs in the World Economic System", Washington, DC: Institute for International Economics.
- FRANKEL, J.; WEI, S., (1993). "Trade Blocs and Currency Blocs", NBER Working Paper No. 4335.
- GAGNON, J., (1993). "Exchange rate variability and the level of international trade", *Journal of International Economics*, 34, pp. 269–287.
- GIOVANNINI, A., (1988). "Exchange rates and traded goods prices", *Journal of International Economics*, 24, pp.45–68.
- GRANGER, C.; NEWBOLD, P., (1974). "Spurious Regression in Econometrics", *Journal of Econometrics*, Vol. 2, pp. 111–20.
- GRIER, K. B.; SMALLWOOD, A. D., (2007). "Uncertainty and export performance: Evidence from 18 countries", *Journal of Money, Credit, and Banking*, 39(4), 965–979.
- GRIER, K.B., PERRY, M.J., (2000). "The effects of real and nominal uncertainty on inflation and output growth: some Garch-M evidence", *Journal of Applied Econometrics*, vol. 15, no. 1, pp. 45-58
- HOOPER, P.; KOHLHAGEN, S., (1978). "The Effect of Exchange Rate Uncertainty on the Prices and Volume of International Trade", *Journal of International Economics*, Vol. 8, pp. 483–511.
- JOHANSEN, S., (1995). *Likelihood-based Inference in Cointegrated Vector Autoregressive Models*. England: Oxford University Pres.
- JOHANSEN, S.; JUSELIUS, K., (1990), "Maximum likelihood estimation and inference on cointegration with applications to the demand for money", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 52, pp.169–210.
- KAMAS; JOYCE, (1993). "Money, income and prices under fixed exchange rates: Evidence from causality tests and VARs", *Journal of Macroeconomics* Volume 15, Issue 4, pp.747–768.

- KASMAN, A., (2003). “Türkiye’de Reel Döviz Kuru Oynaklığı Ve Bunun İhracat Üzerine Etkisi : Sektörel Bir Analiz”, *Uludağ Üniversitesi ve İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 2, ss.169–186.
- KENEN, P.; RODRIK, D., (1986). “Measuring and Analyzing The Effects of Short-Term Volatility In Real Exchange Rates”, *The Review of Economics and Statistics* , Vol. 68, No:2, pp.311–315.
- KLAASSEN, F., (2004). “Why is it so Difficult to Find an Effect of Exchange Rate Risk on Trade?” *Journal of International Money and Finance*, 23, pp. 817-839.
- KLEIN, M. W., (1990). “Sectoral Effects of Exchange Rate Volatility on United States Exports,” *Journal of International Money and Finance*, 9, 299-308.
- KORAY, F.; W. D. LASTRAPES, (1989). “Real Exchange Rate Volatility and US Bilateral Trade: a VAR Approach.” *Review of Economics and Statistics* 71: 708-12.
- KÖSE, N.; A. AY; N. TOPALLI, (2008). “Döviz Kuru Oynaklığının İhracata Etkisi: Türkiye Örneği (1995–2008), 2008”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt. 10, Sayı. 2, ss.25-45.
- KRONER, K. F.; LASTRAPES, W. D., (1993). “The Impact of Exchange Rate Volatility on International Trade: Reduced Form Estimates Using the GARCH-In-Mean Model”, *Journal of International Money and Finance*, 12(3), pp. 298-318.
- KURIHARA, Y., (2013). “Effects of Exchange Rate Fluctuations and Financial Development on International Trade: Recent Experience”, *Int.J.Buss.Mgt.Eco.Res.*, Vol.4, No.5, pp.793-801.
- MACKINNON, J., (1991). “Critical Values for Cointegration Tests”, R.F. Engle”, C.W.J.Granger (Ed.), in *Long-Run Economic Relationship: Readings in Cointegration*, New York: Oxford University Press.
- MCKENZIE, M. D.; BROOKS, R. D., (1997). “The Impact of Exchange Rate Volatility on German-US Trade Flows”, *International Financial Markets, Institutions and Money*, 7(1), 73-87.

- MCKENZIE, M.D. (1999), “The Impact of ExchangeRate Volatility on International Trade Flows”, Journal of Economic Surveys, Vol.13, No:1, pp. 71–106.
- MILES, M. A., (1979). “The Effects of Devaluation on the Trade Balance and the Balance of Payments: Some New Results”, Journal of Political Economy, 87(3), pp. 600-620.
- MÜSLÜMOV, A; M. HASANOV; C. ÖZYILDIRIM, (2003). *Döviz Kuru Sistemleri ve Türkiye’de Uygulanan Döviz Kuru Sistemlerinin Ekonomiye Etkileri*, TÜGİAD Ekonomi Yayınları, ss.1-246.
- NASEEM, N. A. M., HAMIZAH, M. S., (2009). “Exchange Rate Misalignment, Volatility and Import Flows in Malaysia”, International Journal of Economics and Management, 3(1), pp. 130-150.
- ÖZBAY, P., (1999). “The Effect of Exchange Rate Uncertainty on exports: A Case Study for Turkey”, www.tcmb.gov.tr/research/discus/dpaper36
- ÖZTÜRK, İ.; A. ACARAVCI, (2002). “Döviz Kurundaki Değişkenliğin Türkiye İhracatı Üzerine Etkisi: Ampirik Bir Çalışma”, Review of Social, Economic and Business Studies, Vol.2, Fall 2002–2003, pp.197–206.
- PEREE, F.; STEINHERR, A., (1989). “Exchange rate uncertainty and foreign trade”, European Economic Review, 33, pp. 1241–1264.
- PESARAN, M. H., SHIN, Y.; SMITH, R. J., (2001). “Bounds testing approaches to the analysis of level relationships”, Journal of Applied Econometrics, 16, 289–326.
- POZO, S., (1992). “Conditional Exchange Rate Volatility and the Volume of International Trade: Evidence from the Early 1990s”, Review of Economics and Statistics. Vol 74, 325-329.
- PUGH, G., TYRRALL, D.; TARNAWA, L., (1999). “Exchange rate variability, international trade and the single currency debate: a survey”, in Economic Policy in the European Union: Current Perspectives (Ed.) E. E. Meeusen, Cheltenham, UK, pp. 9–25.
- ROSE, A., (2000), “One money, one market: the effect of common currencies on trade”, Economic Policy, 30, pp. 7–45.

- SAATÇIOĞLU, C.; KARACA, O., (2004). “Döviz kuru Belirsizliğinin İhracata Etkisi: Türkiye Örneği”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 2, ss.183–195.
- SERCU, P.; VANHULLE, C., (1992). “Exchange rate volatility, exposure and the value of exporting firms”, *Journal of Banking and Finance*, 16, pp. 155–182.
- TARI, R. (2005). *Ekonometri*. (3. Baskı). No: 172. İstanbul: Kocaeli Üniversitesi Yayınları.
- TARI, R., (2008). *Ekonometri*, 8. Baskı, Avcı ofset, İstanbul.
- TARI, R; D. Ç.,YILDIRIMI, (2009). “Döviz Kuru Belirsizliğinin İhracata Etkisi Türkiye İçin Bir uygulama”, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt. 16, Sayı. 2, 2009, ss. 95- 105.
- THURSBY, J.; THURSBY, M., (1987). “Bilateral trade flows, the Linder hypothesis, and exchange risk”, *The Review of Economics and Statistics*, 69, pp. 488–495.
- TÜRKYILMAZ, S.; M. ÖZER; E. KUTLU, (2007). “Döviz Kuru Oynaklığı İle İthalat ve İhracat Arasındaki İlişkilerin Zaman Serisi Analizi”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cil. 7, Sayı. 2, ss. 133-150.
- UMARU, A.; B.M. SA’IDU; S.MUSA, (2013). “An Empirical Analysis of Exchange Rate Volatility on Export Trade In a Developing Economy”, *Journal of Emerging Trends in Economics and Management Sciences (JETEMS)*, Vol.4, No.1, pp.42-53.
- VERGİL, H., (2002). “Exchange Rate Volatility in Turkey and Its Effect on Trade Flows”, *Journal of Economic and Social Research*, 4(1), 63-79.
- VERHEYEN, F., (2012). “Bilateral exports from euro zone countries to the US — Does exchange rate variability play a role?”, *International Review of Economics and Finance*, Vol.24, pp.97-108.
- VIAENE, J.M.; C.G. DE VRIES, (1992). “International trade and exchange rate volatility”, *European Economic Review*, pp.354
- WEI, S. J. (1999). “Currency Hedging and Goods Trade,” *European Economic Review*, 43, 1371-1394.

YILMAZ, Ö, AKINCI, M., (2011). “İktisadi Büyüme ile Cari İşlemler Bilançosu Arasındaki İlişki: Türkiye Örneği”, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 15, Sayı 2, 363-377.

TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE VERGİ AHLAKININ BELİRLEYİCİLERİ

Yrd.Doç.Dr.Cevat Bilgin, Çukurova Üniversitesi, İİBF, Ekonometri Bölümü,
cbilgin@cu.edu.tr

Arş.Gör.Handan Kaynar Bilgin, Çukurova Üniversitesi, İİBF, Maliye
Bölümü, hkaynar@cu.edu.tr

ÖZET

Vergi ahlakı vergi ödeme konusundaki içsel bir motivasyon olarak tanımlanmakta ve çeşitli sosyal ve psikolojik unsurlarla yakın ilişki içerisinde bulunmaktadır. Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de ve Avrupa Birliğinde vergi ahlakını belirleyen faktörleri tespit etmektir. Bu amaçla Dünya Değerler Araştırması veritabanından alınan veriler kullanılarak Türkiye ve Avrupa Birliği için ayrı ayrı sıralı probit modelleri tahmin edilmiştir. Avrupa Birliğini temsilen bu veritabanında ilgili verileri bulunan ülkelerden Almanya, İtalya, İspanya, Polonya, İsveç, Finlandiya, Slovenya, Bulgaristan ve Romanya ülkeleri ele alınmaktadır. Elde edilen uygulama sonuçlarına göre, Türkiye ve Avrupa Birliği için tahmin edilen modellerde önemli bazı benzerlik ve farklılıklar bulunmaktadır. Her iki modelde de sosyal sermaye değişkenleri istatistiksel olarak anlamlı bulunduğundan, bu değişkenlerin vergi ahlakını etkilediği söylenebilir. Ayrıca, iki modelde de eğitim düzeyinin vergi ahlakı üzerinde etkisi görünmemektedir. Bunun dışında, demografik değişkenler Türkiye’deki vergi ahlakı üzerinde belirleyici bir özellikte bulunmamasına rağmen, Avrupa Birliği vergi ahlakının belirleyicileri arasında görünmektedir. Ayrıca istihdam durumuna ilişkin değişkenlerin önemli bir kısmı Avrupa Birliği ile ilgili modelde vergi ahlakı üzerinde etki sahibidirler. Türkiye modelinde ise sadece işsiz olanların dışında istatistiksel olarak anlamlı bir değişken bulunmamaktadır.

Anahtar Sözcükler: *Vergi ahlakı, vergiden kaçınma, probit model*

THE DETERMINANTS OF TAX MORALE IN TURKEY AND EUROPEAN UNION

ABSTRACT

Tax morale is defined as an intrinsic motivation to pay taxes and it is closely related with various socio-economic and psychological factors. The aim of this paper is to find out the determinants of tax morale in Turkey and European Union. For this aim, two different ordered probit models are estimated by using the data derived from

the World Values Survey database. Germany, Italy, Spain, Poland, Sweden, Finland, Slovenia, Bulgaria and Romania are taken as the European Union countries since these are the only ones among EU members whose data are available at the WVS. Empirical results show that the variables of social capital have the effects on tax morale in both models since they are statistically significant. Besides, the level of education does not have any effect on tax morale in both models. Furthermore, the estimated models demonstrate that the demographic variables can be defined as the determinants of tax morale in EU while these variables are not among the determinants of tax morale in Turkey. Finally, the three of the variables related to the employment status are significant in the EU model, while there is only one of them significant in the model of Turkey.

Keywords: *Tax morale, tax avoidance, probit model*

1. GİRİŞ

Vergi, bireylerin kullanılabilir gelirlerinde, servetlerinde ve harcamalarında daralmalara sebep olmakta ve aynı zamanda da bireylerin tasarruf yapabilme potansiyellerini azaltmaktadır. Bu nedenle vergi, genellikle bireyler tarafından bir külfet olarak görülmekte ve hoş karşılanmamaktadır. Ancak yükümlüler yasal olarak vergi ödemeleri zorunlu olmasına rağmen vergi ödememek için yasal ya da yasal olmayan çeşitli yollara başvurmaktadırlar. Bu yollar; adaletsiz, eşit olmadığını veya temel hak ve hürriyetlerini kısıtladığına inandıkları vergi kanunlarının iptali için hukuki yollara başvurma, karar alma birimlerini yönlendirme, vergiden kaçınma, vergi kaçırma gibi yollardır. Gönüllü vergi ödemeyi gelir düzeyi ve vergi oranları, sosyal ve demografik faktörler, cezalar, denetim olasılığı ve önceki denetimler, sübjektif ve objektif ölçüler, mali müşavirlerin ya da vergi danışmanlarının etkisi, ahlaki ve sosyal dinamikler, vergi sisteminin karmaşıklığı ve vergi afları gibi faktörler etkilemektedir. Gönüllü vergi ödemeyi etkileyen önemli faktörlerden biri olan vergi ahlakı bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Vergi ahlakı vergi ödeme konusundaki içsel bir motivasyon olarak tanımlanmaktadır ve sosyal ve psikolojik pek çok unsurdan etkilenmektedir.

Çalışmada öncelikle vergi ahlakı alanında günümüze kadar yapılmış olan uygulamalı çalışmalardan bahsedilmiştir. Sonrasında tercih edilen ekonometrik model olan sıralı probit model açıklanmış ve WVS'den alınan veriler tanımlanmıştır. Son olarak tahmin edilen modelden elde edilen bulgular değerlendirilmiştir. Yapılan uygulama ile Türkiye'de ve Avrupa Birliği ülkelerinde vergi ahlakının belirleyicileri tespit edilmiştir.

Vergi kaçakçılığı, hemen hemen bütün ülkelerde sürekli artış gösteren büyük çapta bir sorundur. Ancak bunun yanı sıra diğer yükümlüler vergi kaçınıyor olmasına rağmen vergi kaçırmanın yollarını bile araştırmayan yükümlüler bulunmaktadır. Bu yükümlüler belki de fırsatları olmasına rağmen vergi kaçakçılığı fikrini akıllarına bile getirmemekte ve vergilerini ödemektedirler. Vergi ahlakı, insanların niçin vergi kaçakçılığı yaptıklarından ziyade niçin vergi kaçakçılığı yapmadıkları ile ilgilidir.

Vergi ahlakı vergi ödeme konusundaki içsel bir motivasyon olarak tanımlanmaktadır (Torgler, 2007, 4). Ahlak kavramı burada Kant'da görülen töresel yüksek bir mükellefiyet anlamında değil, bireyin toplumun bir parçası olarak üstlendiği görevleri daha iyi yerine getirebilmesi için uyması gereken zamanın ahlaki ve hukuki kurallarını içten tasvip etmesi anlamında kullanılmaktadır. Dolayısıyla burada bireylerin vergileme ve vergileme ile kendilerine yüklenen özel yükümlülükler karşısında takındıkları genel tavır yani "vergi zihniyeti" söz konusudur. Bu anlamda vergi ahlakı, vergi zihniyetinin genel çerçevesi içinde yer almaktadır (Schmölders, 1976, 107). Vergi ahlakı bir anlamda bireylerin vergi ödeme konusundaki istekliliğidir. Vergi ahlakı vergi kaçırmanın aksine bireylerin davranışlarını değil tutumlarını ölçer. Yani vergi ahlakı, vergi kaçakçılığı ya da kayıt dışı ekonomi gibi bir sonuç değişken değildir. Dolayısıyla vergi ahlakı, vergi ödemeye yönelik ahlaki bir zorunluluk ya da vergi ödeyerek topluma katkıda bulunma inancı olarak da düşünülebilir (Torgler, 2004, 239).

Vergi ahlakı sosyal ve psikolojik pek çok faktör tarafından etkilenmektedir. Dolayısıyla vergi ahlakı düzeyini arttırmak büyük ölçüde sosyal ve psikolojik faktörlere bağlıdır. Hukukun ve devletin yaptırım gücü belli bir seviyeye kadar vergi ahlakı ve vergi uyumunu arttırılabilir. Ancak bu seviyeden sonra vergi ahlakını arttırmak büyük ölçüde söz konusu sosyal ve psikolojik faktörlere bağlıdır.

Alm ve Torgler (2005) tarafından 1990-1993 yılı WVS verileri kullanılarak 14 Avrupa ülkesinin dahil edildiği genişletilmiş bir araştırmada en yüksek vergi ahlakının ABD’de olduğu tespit edilmiştir. Bu araştırmada ABD’yi Avusturya ve İsviçre takip etmiştir. Araştırmacılara göre elde edilen bu sonuçlar, doğrudan demokratik unsurların güçlendirildiği ülkelerde vergi ahlakının daha yüksek olduğunu göstermektedir. Doğrudan demokrasinin güçlendirilmesi, bireylerin politik süreçteki tercihlerini açıklamalarını sağlayarak kamusal alandaki aktif katılım rollerini arttırmaktadır. Bu nedenle bireylerin devlete olan bağlılıklarını arttırmakta ve devlet içerisindeki kimliklerini zenginleştirmektedirler. Yapılan her iki çalışmada da ağırlıklandırılmış sıralı probit tahmin modeli kullanılmıştır. Torgler (2005) tarafından 1998 yılı ISSP (International Social Survey Programme) verileri ile ağırlıklandırılmış sıralı probit tahmin modeli kullanılarak İsviçre üzerinde bir araştırma yapılmıştır. Vergi ahlakı ile ilişkisi araştırılan değişkenler cinsiyet, yaş, medeni durum, eğitim, iş durumu, kişisel gelir, kiliseye katılım, doğrudan demokrasi, mahkemeye ve yasal sisteme olan güven, vergi oranı, ceza oranı ve yakalanma olasılığıdır. Ayrıca kültürel değişkenlerinde vergi ahlakı ile ilişkisi araştırılmıştır. Araştırma sonucunda eğitim ve vergi ahlakı arasında pozitif bir korelasyonun olduğu ve dindarlığın vergi ahlakını arttırdığı tespit edilmiştir. Araştırmaya göre emekliler ve öğrencilerde vergi ahlak düzeyi daha yüksektir ve adli sisteme olan güven vergi ahlakını pozitif yönde etkilemektedir. Ayrıca araştırmaya göre, İsviçre’de doğrudan demokrasinin vergi ahlakı üzerinde çok güçlü bir etkisi vardır. Torgler ve

Schneider (2006) İspanya, İsviçre ve Belçika üzerinde 1995-1997 yılı ve 1999-2000 verilerini kullanarak ağırlıklandırılmış sıralı probit modelleri tahmin etmiştir. Böylece, cinsiyet, yaş, medeni durum, eğitim, iş durumu, sosyal sınıf, kişisel gelir, kiliseye katılım, doğrudan demokrasi, ulusal onur, siyasi kurumlara ve hükümete olan güven, demokrasiye katılım, gelir vergisi oranı, ceza oranı ve yakalanma olasılığı ile ilgili değişkenler ile vergi ahlakı arasındaki ilişkileri araştırmıştır. Ayrıca kültürel değişkenlerinde vergi ahlakı ile ilişkisi araştırılmıştır. İsviçre ve İspanya’da dini ve kültürel farklılıklar vergi ahlakını etkilemektedir ve vergi ahlakı kadınlarda daha yüksektir. Yasal sisteme, hükümete, parlamentoya, ulusal onura olan güvenin ve demokrasi yanlısı tavırların vergi ahlakı üzerinde pozitif etkilerinin olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca İsviçre’de doğrudan demokrasinin vergi ahlakı üzerinde güçlü bir etkisi vardır. 1995-1997 yılı WVS verileri kullanılarak ağırlıklandırılmış sıralı probit tahmin modeli ile 32 ülkede Batı Almanya (veriler Batı ve Doğu Almanya olarak verilmektedir), İspanya, Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya, Norveç, Arjantin, Finlandiya, Güney Kore, Polonya, İsviçre, Brezilya, Şili, Beyaz Rusya, Hindistan, Slovenya, Bulgaristan, Litvanya, Letonya, Estonya, Ukrayna, Rusya, Peru, Venezuella, Uruguay, Moldova, Azerbaycan, Dominik Cumhuriyeti, Sırbistan, Karadağ, Makedonya Bosna) Torgler (2006) tarafından yapılan araştırmada vergi ahlakı ile ilişkisi araştırılan değişkenler cinsiyet, yaş, medeni durum, eğitim, iş durumu, sosyal sınıf, mali durum, risk karşıtlığı, dindarlık, yolsuzluk ve güvenilirliktir. Yapılan araştırmanın sonuçlarına göre dinin özellikle Katoliklerde, Hindularda ve Budistlerde vergi ahlakını arttırdığı ve yaşla birlikte vergi ahlakının artış gösterdiği belirlenmiştir. Araştırmada, riskten kaçınmanın ve finansal tatminin vergi ahlakını arttırdığını saptanmıştır. Araştırmaya göre vergi ahlakı üst sınıftaki bireylerde daha düşük, emeklilerde, ev kadınlarında ve yarım gün çalışan işçilerde daha yüksektir. Araştırmanın başka bir sonucuna göre vergi ahlakı kadınlarda ve evli bireylerde daha güçlü ancak evlilik dışı birliktelik yaşayan bireylerde daha zayıftır. Ayrıca eğitim ve vergi ahlakı arasında negatif bir korelasyon bulunmakta, yolsuzluk algısı vergi

ahlakını düşürmekte ve dürüstlük vergi ahlakını arttırmaktadır. Alm ve Torgler (2006) tarafından İspanya ve ABD üzerinde 1999-2000 yılı WVS verileri kullanılarak ağırlıklandırılmış sıralı probit tahmin modeli ile yapılan bir araştırmada vergi ahlakı ile ilişkisi araştırılan değişkenler cinsiyet, yaş, medeni durum, eğitim, iş durumu, kiliseye katılım ve parlamentoya olan güvendir. Ayrıca ülke değişkeni kukla değişken olarak ele alınmıştır. Araştırmanın sonuçlarına göre vergi ahlakı İspanya'da ABD'den daha düşük bulunmuştur. Araştırmaya göre dindarlık vergi ahlakını artırmakta ve vergi ahlakı yaşla birlikte artmaktadır. Ayrıca vergi ahlakı evli bireylerde ve kadınlarda daha güçlüdür. Alm ve Torgler (2006) tarafından 16 ülkede (Belçika, Portekiz, Finlandiya, Norveç, Hollanda, Fransa, İrlanda, İngiltere, Almanya, İtalya, İspanya, İsveç, Danimarka, Avusturya, İsviçre, ABD) 1990-1993 yılı WVS verileri kullanılarak ağırlıklandırılmış sıralı probit tahmin modeli ile yapılan araştırmada vergi ahlakı ile ilişkisi araştırılan değişkenler cinsiyet, yaş, medeni durum, iş durumu, kiliseye katılımıdır. Araştırmada vergi ahlakının yaşla birlikte artış gösterdiği ve vergi ahlakının evli bireylerde daha yüksek olduğu ancak evlilik dışı birliktelik yaşayan bireylerde daha düşük olduğu saptanmıştır. Serbest meslek mensubu vergi mükellefleri başka insanlar ya da organizasyonlar için çalışan vergi mükelleflerine göre daha düşük vergi ahlakı düzeyine sahip oldukları tespit edilmiştir. Buna karşın vergi ahlakının emeklilerde ise daha güçlü olduğu belirlenmiştir. Ayrıca Almanya'da nispeten düşük, İngiltere'de ise nispeten yüksek vergi ahlakı düzeyi bulunmuştur. Çalışmada Alman ve İngiliz vergi sistemleri arasındaki temel farkın, Alman hükümetinin zorlayıcı vergi uygulama teknikleri kullanması buna karşın İngiliz vergi sisteminin vergi yükümlülerine daha saygılı olması ve daha az denetim yoluna gitmesi olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca çalışma, Alman hükümetinin zorlayıcı vergi uygulama teknikleri kullanmasının halkın yabancılaşmasına sebep olduğunu ve bu yabancılaşmanın onların vergi ahlakları üzerinde negatif etkide bulunduğunu savunmaktadır. Buna karşın İngiliz vergi sisteminin vergi ahlakının gelişimine katkıda bulunduğu savunulmuştur. 2002 yılı EVS

verileri ile probit ve sıralı probit tahmin modelleri kullanılarak Türkiye üzerinde Gökbnar, Selim ve Yanıkkaya (2007) tarafından Türkiye’de vergi ahlakının belirleyen faktörler üzerine bir araştırma yapılmıştır. Vergi ahlakı ile ilişkisi araştırılan değişkenler cinsiyet, yaş, eğitim, medeni durum, istihdam durumu, ekonomik durum, dindarlık, ulusal onur, güçlü lider isteği, insanlara ve adalete güvendir. Araştırmanın sonuçlarına göre yaş, cinsiyet, ulusal onur ve dindarlık arttıkça vergi ahlakı da artmaktadır. Ayrıca serbest meslek mensuplarında vergi ahlakının daha düşük olduğu tespit edilmiştir. 1981,1990,1995 ve 1999-2000 yılı WVS ve EVS verileri ile ağırlıklandırılmış sıralı probit tahmin modeli kullanılarak İspanya üzerinde Martínez-Vázquez ve Torgler (2009) tarafından bir araştırma yapılmıştır. Vergi ahlakı ile ilişkisi araştırılan değişkenler cinsiyet, yaş, medeni durum, iş durumu, dindarlık, parlamentoya olan güven, ulusal onur ve zamana dair kukla değişkenlerdir. Araştırmada 1990’lı yıllarda 1980’li yıllara göre vergi ahlakının daha güçlü olduğu ve vergi ahlakının yaş ve dindarlıkla birlikte arttığı belirlenmiştir. Ayrıca vergi ahlakının üst sınıftaki bireylerde daha düşük olduğu ve parlamento ve ulusal onura olan inancın vergi ahlakını arttırdığı tespit edilmiştir.

2. EKONOMETRİK MODEL

Vergi ahlakı, anket soruları ile ölçülen sıralı kategorik bir değişken olduğundan yapılan tüm çalışmalarda kullanılan yöntemler oldukça benzerdir. Vergi ahlakı ile bireysel ve sosyo-ekonomik faktörlerin arasındaki ilişkileri, etkileşimleri analiz eden uygulamalı çalışmalarda ağırlıklandırılmış olarak sıralı probit (ordered probit) modeli kullanılmıştır. Sıralı probit modelleri sıralama bilgisini içeren kategorik vergi ahlakı bağımlı değişkenini analiz etmede oldukça faydalı modellerdir. Bu nedenle vergi ahlakı analizlerinde çoğunlukla bu modeller kullanılmıştır. Bu durum Türkiye ve Avrupa Birliği'ne yönelik uygulamada aynı yöntemin kullanılmasında en önemli nedenlerden biridir. Ayrıca, bağımlı değişken olarak alınan vergi ahlakı göstergesi

sıralanmış kategorik bir değişken olduğu için, sıralı probit modeli uygun olacaktır.

Sıralı probit model tahmininde denklemin doğrusal olmayan bir formda olması dikkat edilmesi gereken bir husustur. Bu yüzden tahmindeki katsayılar büyüklük olarak yorumlanmamakta, yalnızca katsayıların işareti doğrudan doğruya yorumlanabilmektedir. Dolayısıyla bu modelde marjinal etkilerin hesaplanması her bir değişkenin vergi ahlakı üzerindeki sayısal etkisini tespit etmenin bir yöntemidir. Marjinal etki, bağımsız değişken bir birim arttığında yükümlünün içinde bulunduğu belirli bir vergi ahlakı kategorisinin olasılığını göstermektedir. Değerlendirmede yalnızca en yüksek vergi ahlakı düzeyine ilişkin marjinal etkiler gösterilmektedir. Ayrıca yanlışlık ve tutarsızlıktan kaçınmak için istatistiksel olarak anlamlı olmayan pek çok değişken modelden çıkartılmamıştır.

Sıralı probit model üzerinde durmadan önce, en basit düzeyde probit modelin açıklaması yapılacaktır. Bu bağlamda, önce doğrusal olasılık modeli ile başlayan ikili tercih modellerinden bahsedilecek, sonrasında sıralı modellerin de içinde yer aldığı çoklu tercih modellerine kısaca değinilecektir. Son olarak sıralı probit modelinin değerlendirmesi yapılacaktır.

Bazı çoklu seçim değişkenleri sıralı bir şekilde tanımlanmaktadır. Örneğin kamuoyu araştırmaları, çeşitli programlara yönelik oylama, sigorta kapsama düzeyi ve istihdam durumu gibi. Her bir durumda, elde edilen veri kesikli olmasına rağmen çok tercihli logit ya da probit modelleri bağımlı değişkenin sıralı olma durumunu dikkate almamaktadır. Doğrusal regresyon da bağımlı değişkendeki dereceler arasındaki fark her bir derece için ayrı olacaktır. Çok sayıda alternatifin söz konusu olduğu durumlarda bazı bağımlı değişkenler yapıları itibarıyla sıralıdır. Dolayısıyla bu tür değişkenlerin analizinde

sıralı tercih modelleri kullanılmaktadır. Sıralı probit ve logit modeller çok geniş kullanım alanına sahip olan modellerdir.

J+1 alternatifli bir durumda basit bir sıralı model

$$P(Y = j) = F(\mu_{j+1} - \beta'X) - F(\mu_j - \beta'X) \quad (1)$$

$$j = 0, 1, \dots, J \quad \mu_0 = -\infty \quad \mu_j \leq \mu_{j+1} \quad \mu_{j+1} = \infty$$

şeklinde oluşturulabilir. Modelde μ ler bilinmeyen ve tahmin edilebilecek olan katsayılardır. F ise birikimli dağılım fonksiyonudur. Bu modelde $F = \Phi$ olması halinde sıralı probit modelini, $F = \Lambda$ olması halinde ise sıralı logit modelini vermektedir. Φ standart normal dağılımı, Λ ise lojistik dağılım fonksiyonunu temsil etmektedir.

Çok alternatifli durumlarda kesikli değerler almasına rağmen kategorik bağımlı değişkenin sıralı yapısını açıklamada çok durumlu probit ve logit modeller yetersiz kalmaktadır. Dolayısıyla bu tür değişkenlerin analizinde çok durumlu probit ve logit modeller yerine sıralı probit ve logit modeller yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Sıralı probit model için başlangıç olarak (Özer, 2004, 92-93)

$$Y^* = \beta'X + \varepsilon \quad (2)$$

biçimindeki model ele alınmaktadır. Bu modelde ε ortalaması 0, varyansı 1 olan ve normal dağılım gösteren rastlantısal değişkendir. Ayrıca Y^* , gözlenemeyen sürekli rastlantısal değişkendir ve

$$Y = j \text{ sadece ve sadece } \mu_j < Y^* < \mu_{j+1} \text{ ise } (j = 0, 1, \dots, J)$$

kuralı gereğince Y 'nin alacağı değerleri belirlemektedir. Bu nedenle Y^* gözlenemese de, buna bağlı olarak belirlenen değişkenler

$$\begin{aligned} Y=0 & \quad Y^* \leq 0 \text{ ise} \\ =1 & \quad 0 < Y^* \leq \mu_1 \text{ ise} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
&=2 \quad \mu_1 < Y^* \leq \mu_2 \text{ ise} \\
&\vdots \\
&=J \quad \mu_{J-1} \leq Y^* \text{ ise}
\end{aligned}$$

olarak bulunur. Burada μ 'ler β 'lar ile birlikte tahmin edilecek bilinmeyen parametrelerdir. Bu modelde ε hata teriminin gözlemlere göre normal dağıldığını varsayıyoruz. Bu hata terimi varyansı 1 ve ortalaması 0 şeklinde normalize ediliyor.

Bağımlı değişkenin bu değerleri alma olasılıkları sıralı probit model için

$$\begin{aligned}
P(Y = 0) &= \Phi(-\beta'X) \\
P(Y = 1) &= \Phi(\mu_1 - \beta'X) - \Phi(-\beta'X) \\
P(Y = 2) &= \Phi(\mu_2 - \beta'X) - \Phi(\mu_1 - \beta'X) \\
&\vdots \\
P(Y = J) &= 1 - \Phi(\mu_{J-1} - \beta'X)
\end{aligned}$$

şeklinde yazılır ve tüm olasılıkların pozitif olması için

$$0 < \mu_1 < \mu_2 < \dots < \mu_{J-1}$$

olması gerekmektedir. Burada μ 'ler β 'lar ile birlikte tahmin edilecek bilinmeyen parametrelerdir. Sözgelimi kamuoyu değerlendirme anketlerinde yanıt verenlerin x vektöründeki ölçülebilir değişkenlerin ve gözlenemeyen ε faktörlerin belirlediği kendi duyumsama yetenekleri vardır. Ankete cevap verenler sorulara kendi y^* değerleri ile yanıt verirler.

Modelde marjinal etkilerin katsayılarla ifade edilmediğine dikkat etmek gerekir. Üç kategorili durumda, her bir olasılık durumu;

$$P(y = 0 | \mathbf{x}) = 1 - \Phi(\mathbf{x}'\beta)$$

$$P(y = 1 | \mathbf{x}) = \Phi(\mu - \mathbf{x}'\beta) - \Phi(-\mathbf{x}'\beta)$$

$$P(y = 2 | \mathbf{x}) = 1 - \Phi(\mu - \mathbf{x}'\beta)$$

ve regresyonlardaki değişimlerin marjinal etkileri şu şekilde gösterilir,

$$\frac{\partial P(y = 0 | \mathbf{x})}{\partial \mathbf{x}} = -\Phi(\mathbf{x}'\beta)\beta$$

$$\frac{\partial P(y = 1 | \mathbf{x})}{\partial \mathbf{x}} = [\Phi(-\mathbf{x}'\beta) - \Phi(\mu - \mathbf{x}'\beta)]\beta$$

$$\frac{\partial P(y = 2 | \mathbf{x})}{\partial \mathbf{x}} = \Phi(\mu - \mathbf{x}'\beta)\beta$$

Bu marjinal etkiler açıklayıcı değişkenlerdeki değişimin bağımlı değişkendeki her bir tercihin olasılığı üzerindeki etkisini göstermektedir. Dolayısıyla bağımlı değişken ile bunu açıklayan bağımsız değişkenler arasındaki ilişki marjinal etkiler tarafından ölçülmektedir.

3. TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ ÜZERİNE BİR UYGULAMA

Türkiye ve Avrupa Birliği üzerinde vergi ahlakı düzeyinin ve belirleyicilerinin analiz edileceği çalışmamızda WVS verilerinden yararlanılmıştır (www.worldvaluessurvey.org). WVS, dünya çapında sosyokültürel ve politik değişimi değerlendiren bir araştırmadır. Söz konusu araştırmada, tüm dünyada insanlar arasındaki değer ve inanç sistemlerinin karşılaştırmalı verileri toplanmaktadır. WVS ilk kez EVS'nin 1981-1984 yıllarında yaptığı araştırma üzerinde temellendirilmiştir. WVS'nin ikinci dalga araştırmaları 1990-1993 yıllarında, üçüncü dalga araştırmaları ise 1995-1997 yıllarında yapılmıştır. Dördüncü dalga araştırmaları 1999-2001 yıllarında WVS ve

EVS tarafından ortaklaşa yapılmıştır. Analizimizde 2005-2008 yıllarında yapılan araştırmaların verileri kullanılacaktır. Beşinci dalga araştırmalar, dünya nüfusunun yaklaşık olarak % 80'ini oluşturan 50'den fazla ülkeyi kapsamaktadır. Bu ülkelerin örneklem kütleleri ile toplumların vergi ahlakı düzeyleri karşılaştırılabilmektedir. WVS, zaman içerisinde toplum değerlerinde meydana gelen değişimleri analiz etmek için kullanılan dini ve kültürel gelenekleri büyük ölçüde kapsayan bir araştırmadır. WVS, siyaset bilimciler, iktisatçılar ve maliyeciler tarafından sıkça kullanılmaktadır. Bu araştırmada vergi ahlakı düzeyini değerlendirebilmek için bireylere sözlü olarak aşağıdaki soru sorulmaktadır:

Okuyacağım davranışı ne ölçüde doğru ve haklı, ne ölçüde yanlış ve haksız buluyorsunuz? Eğer davranışı kesinlikle yanlış/haksız buluyorsanız “1” puanı, tamamen doğru/haklı buluyorsanız “10” puanı seçiniz. Ya da arada bir puan seçiniz.

“Fırsatını bulduğunda vergi kaçırmak”

Bu soru ile ilgili 10 dereceli ölçekleme literatürdeki yaygın uygulamaya bağlı olarak çalışmada 4 dereceli (0,1,2,3) ölçeklemeye dönüştürülmüştür. 10 dereceli orijinal ölçeklendirmede “1” kesin yanlış/haksız, “10” ise kesin doğru/haklı uç noktalarını temsil etmektedir. “1”e yakın değerlendirmeler göreceli olarak vergi ahlakını içeren değerlendirmeler, “10”a yakın değerlendirmeler ise göreceli olarak vergi ahlakını içermeyen değerler olarak kabul edilebilir. Dolayısıyla dönüştürülmüş ölçekte “0” kesin doğru/haklı, “3” ise kesin yanlış/haksız anlamına gelmektedir. Orijinal ölçekteki “4-10” arası değerlendirmeler bireylerin az ya da çok vergi kaçırmayı doğru/haklı buldukları anlamına geldiğinden derecelendirmede “0” olarak alınmışlardır. Orijinal ölçekteki kesin yanlış/haksız anlamına gelen “1” ise yeni ölçeklendirmede “3” olarak tanımlanmıştır.

Sıralı probit tahmininde denklemimiz doğrusal olmayan bir formdadır. Dolayısıyla katsayıların büyüklüğü değil, yalnızca işaretleri yorumlanabilmektedir. Bu yüzden herhangi bir değişkenin vergi ahlakı üzerindeki sayısal etkisinin ne olduğunu tespit edebilmek için marjinal etkiler hesaplanmaktadır. Marjinal etki, bağımsız değişken bir birim arttığında spesifik bir vergi ahlakı düzeyine ait yükümlünün payında meydana gelen değişimi göstermektedir. Sıralı probit tahminimizde, vergi kaçırmanın kesin yanlış/haksız olarak görüldüğü şeklindeki en yüksek değer için marjinal etkiler gösterilmektedir.

Bu araştırmada kullanılan vergi ahlakı ölçüsü çok tarafsız değildir. Örneğin bazı yasal olmayan eylemler yapmış olan yükümlüler eylemlerini gizlemek için vergi kaçakçılığını yanlış bulduklarını söyleyebilirler. Bu nedenle vergi yükümlülerinin vergi ödeme eğilimlerini belirleyebilmek için birden fazla sorunun kullanıldığı bir vergi ahlakı değişkeni geliştirmek gerekmektedir. Böylelikle vergi ahlakı değişkeninin geçerliliği ve güvenilirliği artırılmış olacaktır. Ancak vergi ahlakı ile ilgili güvenilir bir ölçüt oluşturmak için belirli bir vergi uyumu sorusuna odaklanmak gerekebilir. Ayrıca tek bir soru kullanmak vergi ahlakı ile ilgili bir endeksin oluşturulmasında ortaya çıkan sorunları da azaltacaktır. Söz gelimi, ölçümleme sürecinde ortaya çıkan karmaşıklıklar ve vergi ahlakı endeksindeki unsurlar arasındaki düşük korelasyonun ortaya çıkardığı sorunlar azaltılabilir (Torgler, 2007, 9).

Vergi ahlakı ölçüsü ile ilgili bir başka sorun ise bireylerin büyük bir kısmının vergi ve özellikle de vergi kaçırma ile ilgili sorulara gerçek cevaplar vermekten kaçınmaları durumudur. Ancak WVS tarafından yapılan araştırmada bireylere çok farklı konularla ilgili toplam 253 soru sorulmaktadır ve bu sorular içerisinde vergi kaçırma ile ilgili yalnızca 1 soru bulunmaktadır. Bu bakımdan bireylere sorulan toplam 253 soru içerisinde vergi kaçırma ile ilgili 1 soruya gerçek düşüncenin gizlenerek yanlış cevap verilme olasılığı oldukça düşüktür. Bu nedenle vergi

kaçırma ile ilgili soruya bireylerin büyük bir kısmının samimi ve gerçek cevaplar verdikleri söylenebilir.

Sosyo-demografik değişkenler vergi ahlakı davranışını önemli ölçüde belirlemektedir. Sosyo-demografik değişkenlerden ilki yaş değişkenidir. Bu konuda yapılan araştırmalara göre yaşlı insanlar, cezai tehditlere karşı daha duyarlıdır. Bu durumun sebebi ise insanların zaman içerisinde mülkiyet, statü ve başkalarının davranışlarına daha fazla bağlılık gibi birtakım sosyal özellikler kazanıyor olmalarıdır. Bu nedenle cezai yaptırımların potansiyel maliyetleri yaşlı insanlar açısından daha fazladır. Dolayısıyla vergi ahlakı ile yaş arasında anlamlı bir ilişki olabilir. Ayrıca sosyo-psikolojik araştırmalar kadınların erkeklere göre daha uyumlu ve daha az ben merkezci olduklarını göstermektedir. Ancak buradaki geleneksel kadın rolü günümüzdeki bağımsız kadın rolüne göre farklılıklar taşımaktadır. Ayrıca kadınlar erkeklere göre daha çok risk karşıtı davranışlara sahiplerdir. Bu nedenle kadınlarda vergi ahlakı düzeyi erkeklere göre daha yüksek olabilir. Ayrıca medeni durum faktörü de bireylerin yasal ve yasal olmayan davranışlar göstermeleri üzerinde oldukça etkilidir. Çünkü bu tür davranışlar bireylerin medeni durum gibi sosyal ağlar tarafından kısıtlanma derecelerine bağlı olarak farklılıklar göstermektedir. Bu nedenle medeni durum vergi ahlakı üzerinde etkisi olan bir değişken olabilir (Torgler, 2007, 30-31).

Mesleki statü vergi ahlakı açısından büyük öneme sahip bir değişkendir. Bu konu ile ilgili olarak vergi ahlakı düzeyinin serbest meslek mensuplarında ücretli çalışanlara göre daha düşük olduğu düşünülmektedir. Çünkü serbest meslek mensupları diğer meslek gruplarına göre daha fazla vergi kaçırma imkanlarına sahiplerdir. Örneğin, serbest meslek mensubu bireylerin kazançlarını olduğundan daha az gösterme eğilimleri daha fazladır. Yapılan bazı araştırmalarda emeklilerde vergi ahlakının daha yüksek olduğu tespit edilmiştir. Bu durumun sebebi vergi ahlakının genellikle yaş ile birlikte artıyor olması ve emeklilerin yaş ortalamasının da yüksek oluşu olabilir.

Eğitim, yükümlülerin vergi kanunları hakkındaki bilgi düzeyleri ile yakından ilgilidir. Bu nedenle eğitilmiş yükümlülerin, vergi düzenlemeleri ve mali ilişkiler hakkında daha fazla bilgi sahibi oldukları düşünülmektedir. Eğitim düzeyi yüksek yükümlüler, devletin kendilerine sağladığı hizmetlerin daha fazla farkında olduklarından vergi uyumu düzeyleri daha yüksektir. Öte yandan eğitim düzeyleri yüksek vergi yükümlüleri, muhtemel kamusal israftan da haberdar olabilirler. Bununla birlikte devletin vergi gelirlerini nasıl kullandığı konusunda daha eleştirel bir bakış açısına sahiptirler. Ayrıca eğitilmiş yükümlülerde, vergi kaçırma ve vergiden kaçınma fırsatlarını daha iyi bildikleri için vergi uyumu eğilimi daha düşük olabilir. Dolayısıyla eğitim ile vergi ahlakı arasında farklı bir takım ilişkiler bulunabilir (Torgler, 2007, 31).

Ekonomik durumun ya da gelir düzeyinin vergi ahlakı üzerindeki etkisi çok açık değildir. Gelir düzeyi, vergi ahlakını yükümlülerin risk tercihlerine ve gelir vergisinin yapısına bağlı olarak arttırabilir ya da azaltabilir. Artan oranlı gelir vergisinin bulunduğu ülkelerde, gelir düzeyi yüksek yükümlüler vergi kaçırmanın faydasının yüksek olacağını düşünebilirler. Öte yandan düşük gelirli yükümlüler üzerinde daha az kısıtlamalar olmasına rağmen vergi kaçırma tercih etmemektedirler. Çünkü vergi kaçırdıklarında yüksek fayda kayıplarıyla karşı karşıya kalacaklardır. Bu nedenle gelir düzeyi ile vergi ahlakı arasında karmaşık bir ilişkinin bulunduğunu söyleyebiliriz (Torgler, 2007, 31-35).

Yükümlülerin maddi durum düzeyleri ile ilgili tatminsizlikleri vergi ahlakı üzerinde olumsuz etkiler yaratabilir. Yükümlünün sahip olmak istediği maddi durum düzeyi ile mevcut maddi durum düzeyi arasında farklılık olduğunda yükümlü vergi ödemek istemeyecektir. Çünkü vergi, yükümlünün gelirini azaltan önemli bir faktördür. Ayrıca bireyler kazanç ve varlıklarını kendi sosyal çevrelerindeki diğer bireylerin kazanç ve varlıklarıyla kıyasladıklarında ve kendi sahip olduklarının daha az

olduğunu gördüklerinde, vergi ödeme konusundaki isteksizlikleri daha da artacaktır.

Güven değişkeninin vergi ahlakı üzerindeki etkisine baktığımızda ise, yükümlülerin açık bir vergi politikasının olmasını istediklerini görüyoruz. Açık bir vergi politikası stratejisinin vergi ahlakı üzerinde pozitif etkisi olacaktır. Vergi yükümlüleri hükümete, mahkemelere, yasal sisteme, vergi idaresine, memur ve bürokratlara güvendiklerinde vergi ödeme konusunda daha fazla istekli olacaklardır (Torgler, 2007, 35). Esasen sayılan değişkenlerin hepsi bireylerin devlet mekanizmasına olan güvenlerini belirleyen değişkenlerdir. Bireylerin hükümete, yasal sisteme, memur ve bürokratlara güveniyor olmaları devlete olan güvenlerini ve bağlılıklarını arttıracaktır. Devlete olan güven ve bağlılık ise vergi ahlakını olumlu yönde etkileyecektir.

Vergi ahlakını etkileyen bir başka faktör ise ulusal onurdur. Yapılan araştırmalarda, ulusal onurdaki artışın vergi ahlakını olumlu yönde etkilediği görülmektedir. Ayrıca vergi ahlakı ile ilgili yapılmış araştırmaların büyük bir kısmında dinin vergi ahlakını olumlu yönde etkilediği tespit edilmiştir. Bu nedenle araştırmada dindarlık ve dinin önemi gibi din ile ilgili iki değişken kullanılmıştır.

WVS'nin beşinci dalga araştırma verilerini kullanarak sıralı probit tahmini yaptığımız uygulamanın sonuçları aşağıdaki tablolarda gösterilmektedir. Türkiye için sıralı probit modeli tahmini Tablo 1'de, Avrupa Birliği ülkeleri için sıralı probit modeli tahmini ise Tablo 2'de gösterilmektedir. Türkiye için Kaynar-Bilgin (2011)'de benzer bir tahmin yapılmıştır. Ancak, bu çalışmada Türkiye ve Avrupa Birliği karşılaştırmasında iki farklı model için aynı değişkenleri kullanmak amacıyla Türkiye için yeniden farklı bir tahmin yapılmıştır. Yapılan tahminlerde bağımlı değişken daha önce de tanımlanan vergi ahlakı değişkenidir. Bağımsız değişkenler ise sosyal sermaye, demografik faktörler, istihdam durumu ve ekonomik durum olmak üzere dört ana başlık altında sıralanmaktadır. Tablolardaki ikinci sütun, probit

modelden elde edilen her bir bağımsız değişkene ilişkin katsayı tahminlerini vermektedir. Probit model doğrusal bir model olmadığından bu katsayıların doğrudan yorumlanabilmesi mümkün olmamaktadır. Ancak, katsayılara ilişkin işaretler üzerinde durulabilmektedir. Üçüncü sütunda bu katsayılara ait tahmin edilmiş standart hatalar bulunmakta, dördüncü sütunda ise tahmin edilmiş katsayıların z-değerleri verilmektedir. Bu değerlerin olasılık değerlerine göre, katsayıların istatistiksel anlamlılıkları belirlenmektedir. Son sütunda bağımsız değişkenlerin bağımlı değişken üzerindeki marjinal etkileri verilmektedir. Ancak, buradaki marjinal etkiler sadece bağımlı değişkenin en yüksek vergi ahlaki kategorisi ($Y = 3$) üzerindeki marjinal etkilerini göstermektedir. Ayrıca tahmin edilen modelin genel olarak anlamlılığını test eden ki-kare test istatistiğine ait olasılık değerinin oldukça düşük olması, modelin genel anlamlılığını desteklemektedir.

Tablo 1. Türkiye için Sıralı Probit Model Tahmini

Bağımsız Değişkenler	Katsayılar	Standart Hata	z-değeri	Marjinal Etkiler
1) Sosyal Sermaye				
SİYASETİN ÖNEMİ	0.376338	0.13409	2.807	0.082
DİNİN ÖNEMİ	***	1	4.439	8
DİNDARLIK	0.431688	0.09723	2.852	0.120
HÜKÜMETE GÜVEN	***	8	2.374	2
HUKUK SİSTEMİNE GÜVEN	0.299268	0.10492	1.640	0.082
PARLAMENTOYA GÜVEN	***	3	-0.156	3
MEMUR VE BÜROK. GÜVEN	0.297065	0.12514	-0.424	0.070
	**	9	3.600	2
MEMUR VE BÜROK. GÜVEN	0.173625	0.10587	0.263	0.042
	-	6	0.587	9

ULUSAL ONUR	0.020938	0.13416	1.550	-
EĞİTİM DURUMU	-	2		0.005
(DÜZEY 2)	0.068364	0.16121	0.234	3
EĞİTİM DURUMU	0.45277*	5	-0.411	-
(DÜZEY 3)	**	0.12575	0.175	0.017
EĞİTİM DURUMU	0.037468	6	1.117	8
(DÜZEY 4)	0.069633	0.14238		0.133
2) Demografik Faktörler	0.268495	3	-0.954	6
KADIN		0.11871	-0.416	0.009
30-49 YAŞ ARALIĞI	0.028726	4	0.322	4
50-98 YAŞ ARALIĞI	-	0.17318	0.048	0.017
EVLİ	0.043633	4	-1.501	4
3) İstihdam Durumu	0.027426		-2.534	0.061
KAMU ÇALIŞANI	0.124186	0.12298		3
SERBEST MESLEK		9	-1.585	
EMEKLİ	-	0.10623	-0.500	0.007
ÖĞRENCİ	0.148735	6	0.584	3
EV KADINI	-	0.15697	0.912	-
İŞSİZ	0.058636	1	-0.001	0.011
4) Ekonomik Durum	0.061600	0.11118	0.024	1
GELİR DÜZEYİ	0.008193	3		0.006
(DÜZEY 2)	-			9
GELİR DÜZEYİ	0.234602	0.15598		0.032
(DÜZEY 3)	-	6		1
GELİR DÜZEYİ	0.431553	0.14084		
(DÜZEY 4)	**	7		-
MD. DUR. TATMİNİ		0.19125		0.039
(DÜZEY 2)	-	1		8
MAD. DUR.TATMİNİ	0.171740	0.16938		-
(DÜZEY 3)	-	9		0.015
MAD. DUR.TATMİNİ	0.075284	0.15629		2
(DÜZEY 4)	0.092445	7		0.015
	0.127797	0.17032		2

Gözlem Sayısı	-	9		0.002
Prob > Ki-Kare	0.958432			1
Pseudo R2	0.003426	0.10833		-
		0		0.061
	1345	0.15055		5
	0.000000	9		-
	0	0.15842		0.128
	0.072608	0		2
		0.14020		
		2		-
		0.13191		0.045
		6		8
		0.14370		-
		4		0.019
				6
				0.022
				6
				0.031
				3
				0.000
				0
				0.000
				9

Not: * yüzde 10 anlamlı, ** yüzde 5 anlamlı, *** yüzde 1 anlamlı katsayılarıdır.

Referans Gruplar: EĞİTİM DÜZEYİ 1, ERKEK, 18-29 YAŞ ARALIĞI, EVLİ OLMAYAN, ÖZEL SEKTÖRDE ÇALIŞAN, ÜCRETLİ, GELİR DÜZEYİ (DÜZEY 1), MADDİ DURUM TATMİNİ (DÜZEY 1)

Tablo 2. Avrupa Birliği için Sıralı Probit Model Tahmini

Bağımsız Değişkenler	Katsayıla	Stand	z-	Marjı
-----------------------------	------------------	--------------	-----------	--------------

	r	art Hata	değeri	nal Etkile r
1) Sosyal Sermaye				
SİYASETİN ÖNEMİ	0.106732*	0.0254	4.200	0.041
DİNİN ÖNEMİ	**	10	2.084	6
DİNDARLIK	0.059767*	0.0286	2.308	0.023
HÜKÜMETE GÜVEN	*	75	1.968	4
HUKUK SİSTEMİNE	0.067514*	0.0292	2.457	0.026
GÜVEN	*	51	0.660	5
PARLAMENTOYA	0.062298*	0.0316	1.678	0.024
GÜVEN	*	61	11.62	3
MEMUR VE BÜROK.	0.064086*	0.0260	0	0.025
GÜVEN	*	85	-0.376	1
ULUSAL ONUR	0.022262	0.0337	0.357	0.008
EĞİTİM DURUMU	0.047051*	38	0.163	7
(DÜZEY 2)	0.347099*	0.0280		0.018
EĞİTİM DURUMU	**	43	5.094	4
(DÜZEY 3)	-0.015303	0.0298	4.312	0.137
EĞİTİM DURUMU	0.016675	71	5.359	4
(DÜZEY 4)	0.007719	0.0407	3.466	-
2) Demografik Faktörler		52		0.006
KADIN	0.119674*	0.0466	5.012	0
30-49 YAŞ ARALIĞI	**	93	-2.869	0.006
50-98 YAŞ ARALIĞI	0.159188*	0.0474	40320	5
EVLİ	**	53	0.182	0.003
3) İstihdam Durumu	0.225233*		-0.932	0
KAMU ÇALIŞANI	**	0.0234	0.837	
SERBEST MESLEK	0.088821*	91		0.046
EMEKLİ	**	0.0369	-2.105	9
ÖĞRENCİ		18	-3.813	0.062
EV KADINI	0.154273*	0.0420	1.840	0

İŞSİZ	**	32	-0.047	0.087
4) Ekonomik Durum	-	0.0256	3.478	9
GELİR DÜZEYİ	0.149976*	23		0.034
(DÜZEY 2)	*			8
GELİR DÜZEYİ	0.149231*	0.0307		
(DÜZEY 3)	**	81		0.059
MAD. DUR.TATMİNİ	0.009720	0.0522		8
(DÜZEY 2)	-0.028689	73		-
MAD. DUR.TATMİNİ	0.025736	0.0345		0.059
(DÜZEY 3)		46		3
MAD. DUR. TATMİNİ	-	0.0535		0.058
(DÜZEY 4)	0.054101*	39		0
	*	0.0307		0.003
Gözlem Sayısı	-	80		8
Prob > Ki-Kare	0.156904*	0.0307		-
Pseudo R2	**	37		0.011
	0.056810			3
	-0.001472	0.0257		0.010
	0.147918*	02		1
	**	0.0411		
		51		-
	11107	0.0308		0.021
	0.0000000	68		2
	0.023272	0.0310		-
		90		0.062
		0.0425		0
		29		0.022
				2
				-
				0.000
				6
				0.057
				2

Not: * yüzde 10 anlamlı, ** yüzde 5 anlamlı, *** yüzde 1 anlamlı katsayılarıdır.

Referans Gruplar: EĞİTİM DÜZEYİ 1, ERKEK, 18-29 YAŞ ARALIĞI, EVLİ OLMAYAN, ÖZEL SEKTÖRDE ÇALIŞAN, ÜCRETLİ, GELİR DÜZEYİ (DÜZEY 1), MADDİ DURUM TATMİNİ (DÜZEY 1)

Türkiye için yapılan model tahmininde sosyal sermaye alt başlığı altındaki değişkenlerden hükümete güven değişkeni yüzde 5; siyasetin önemi, dinin önemi, dindarlık ve ulusal onur değişkenleri ise yüzde 1 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur. Bu başlık altındaki öğrenim durumuna ait değişkenlerin ise anlamlı olmadığı gözlemlenmektedir. Öğrenim durumu değişkenleri ile ilgili referans grup eğitim düzeyi 1 grubudur. Eğitim düzeyi 2, eğitim düzeyi 3 ve eğitim düzeyi 4 olan grupların katsayılarının işaretlerinin pozitif olması sebebiyle eğitim düzeyi 1'e göre vergi ahlakı üzerinde olumlu etkilerinin olduğu görülmektedir. Ancak bu değişkenler istatistiksel olarak anlamlı bulunamamıştır.

Parlamentoya güven ile memur ve bürokratlara güven değişkenlerine ait katsayıların ise negatif olması dolayısıyla bu değişkenler ile vergi ahlakı arasında ters yönlü bir ilişkinin bulunması oldukça ilginçtir. Hukuk sistemine güven değişkenine ait katsayı ise pozitifdir. Ancak bu değişkenler istatistiksel olarak anlamlı değildir.

Siyasetin önemine ait katsayının pozitif olması siyaseti önemli bulmanın vergi ahlakı üzerinde olumlu etkisi olduğu anlamına gelmektedir. Ayrıca bu değişkene ait marjinal etki siyaseti önemli bulmanın en yüksek vergi ahlakı düzeyinin olasılığını 0.08 birim arttırdığını göstermektedir. Siyaseti önemli bulan ve dolayısıyla siyasi gelişmelerle ilgilenen bireylerde vergi ahlakı daha yüksek düzeydedir.

Hükümete güven değişkeninin pozitif işaretle olması, hükümete güven ile vergi ahlakı arasında aynı yönlü bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. Hükümete güven değişkenine ait marjinal etki bu

değişkenin vergi ahlakına ilişkin en yüksek durumun ($Y = 3$) olasılığını 0.07 birim arttırdığını göstermektedir. Ülkemizde hükümetler vergi politikalarını belirleyen kurumlar olduğundan, yükümlülerin hükümete olan güvenleri, hükümetin vergi politikaları ile ilgili kararlarını benimsediğinin bir göstergesidir. Dolayısıyla yükümlülerin hükümete olan güvenleri vergi ahlakı üzerinde pozitif bir etkiye sahiptir.

Dinin önemi ve dindarlık değişkenlerinin her ikisinin katsayı tahminlerinin işaretleri pozitiftir. Bunların marjinal etkileri ise sırasıyla 0.12 ve 0.08 olarak bulunmuştur. Her ne kadar bu iki değişken birbirlerine çok benzeseler de özdeş değişkenler değildir. Çünkü dinin önemi değişkeninde bireylere dini önemli bulup bulmadıkları, dindarlık değişkeninde ise bireylerin kendilerini dindar bireyler olarak algılayıp algılamadıkları sorulmuştur. Tüm dindar bireyler dini önemli bulsa da dinin öneminin altını çizen her birey kendini dindar olarak tanımlamayabilir; bireyler dinin önemli olduğunu düşünmelerine rağmen kendilerini dindar bireyler olarak görmeyebilirler. Her ikisinin ortak yönü ise bireylerin genel anlamda dine çok yakın olmaları durumudur. Bu anlamda dine önem verilmesi ve dindarlık durumu ile vergi ahlakı arasında pozitif ilişkinin gözlemlenmesi dikkat çekicidir. Dinin öneminin dindarlığa göre marjinal etkisi daha fazladır, ancak yukarıda belirtildiği gibi her ikisi de vergi ahlakını aynı yönde etkilemektedir.

Dindarlık ile dinin önemi gibi değişkenlerin vergi ahlakı üzerindeki pozitif etkisi şaşırtıcı değildir. Çünkü vergi ahlakı ile ilgili yapılmış araştırmaların büyük bir kısmında dinin vergi ahlakını olumlu yönde etkilediği tespit edilmiştir. Bu durumun sebebi ise din olgusunun doğru davranış hakkındaki inançları büyük ölçüde kapsamına alıyor olmasıdır. Ayrıca din yasal olmayan davranışları da önleyebilmektedir. Çünkü din sosyal değerleri meşrulaştıran ve güçlendiren bir sistemdir. Bu konuda yapılan uygulamalı çalışmalara göre, dindarlık oranlarının yüksek olduğu eyaletlerde ve ülkelerde daha az suç işlenmektedir (Hull, 2000, 35). Sosyal normları destekleyen bir olgu olarak ortaya çıkan dindarlık

durumu sosyal bir norm olarak kabul edilen vergi ödeme davranışını teşvik edici ve vergi ahlakını arttırıcı bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ulusal onur için de benzer sonuçlara ulaşılmaktadır. Bireylerin ait oldukları milli kimlikle gurur duymaları vergi ahlakını arttırıcı bir etki yaratmaktadır. Bu durumun nedeni milli kimlikleri ile gurur duyan bireylerin genellikle devlete daha fazla bağlı olmalarından kaynaklanmaktadır. Ulusal onura ilişkin katsayı tahmini hem oldukça anlamlı bulunmuş hem de pozitif işarete sahip olduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla ulusal onur vergi ahlakı üzerinde olumlu bir etkiye sahip olmaktadır.

Vergi ahlakı ile cinsiyet arasındaki ilişki literatürde çoğunlukla kadın lehinde anlamlı çıkmaktadır. Kadınların daha ihtiyatlı ve daha risk karşıtı olmaları ve daha çok ahlaki değerlere sahip olmaları sebebiyle bu etki beklenmektedir. Erkek referans grubuna göre kadın olmanın vergi ahlakı üzerinde olumlu etkiye sahip olduğu, bu değişkene ait katsayı tahmininin pozitif olması sebebi ile düşünülebilir. Ancak, bu parametre tahmini istatistiksel olarak anlamlı çıkmamaktadır. Yaş kategorileri ile ilgili değişkenler de anlamlı bulunamamıştır. Yaş ile vergi ahlakı arasında ters yönlü bir ilişki var gibi görünmektedir. İlerleyen yaşlarda vergi ahlakının zayıfladığı olgusu teorik ve diğer uygulamalı çalışmalarla bir çelişki oluşturmaktadır. Ancak bu değişkenlerin zaten anlamlı olmadığı bulgusuna ulaşılmıştır. Evli olmayan referans grubuna göre evli olmanın vergi ahlakı üzerindeki etkisinin istatistiksel olarak anlamlı olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

İstihdam durumu ile ilgili ilk gösterge çalışılan sektördür. Burada elde edilen sonuçlara göre, hangi sektörde çalışıldığı vergi ahlakı üzerinde belirleyici olmamaktadır. Referans grubu ücretli çalışan grubu olarak alınan istihdam kategorisine göre, emekli olmak ve öğrenci olmanın vergi ahlakı üzerinde olumlu etkisi var görünmesine karşın, bu değişkenlere ait parametre tahminleri istatistiksel olarak anlamsız

bulunmuştur. Aynı şekilde ev kadını olmak da vergi ahlakı üzerinde belirleyici bir etkiye sahip değildir. Ancak, açık bir şekilde işsiz olmanın vergi ahlakı üzerinde negatif bir etkisi görülmektedir. İşsiz olma durumu vergi ahlakı yüksek düzey olasılığını 0.12 birim azaltmaktadır. İşsiz bireyler iş sahibi olamadıklarından ekonomik sistemin dışında kaldıkları düşüncesine sahip olabilirler. Dolayısıyla devlet kurumuna olan bağlılıklarında zayıflamalar olabilir ve bu nedenle işsiz bireyler vergi sisteminin dışında kalmak isteyebilirler. Bu durum da vergi ahlakını zayıflatıcı bir unsur olarak karşımıza çıkabilir.

Daha öncede belirtildiği gibi gelir düzeyi ve maddi durum tatmini değişkenleri 4'er şekilde sınıflandırılmış ve en düşükten en yükseğe (1'den 4'e) doğru giden 4 düzeyde gösterilmektedir. Vergi ahlakı ile gelir düzeyi ve maddi tutum tatmini değişkenleri arasındaki ilişkiyi tespit eden gelir düzeyi ve maddi durum tatmini değişkenlerine ait katsayı tahminleri istatistiksel olarak anlamlı bulunamamıştır. Veri örneklem setiyle yapılan istatistiksel analizimiz gelir düzeyinin ve maddi durum tatmininin vergi ahlakını etkilemediğini göstermektedir.

Avrupa Birliği ülkeleri için yapılan model tahmininde ise sosyal sermaye alt başlığı altındaki değişkenlerden memur ve bürokratlara güven değişkeni yüzde 10; hükümete güven, hukuk sistemine güven, dinin önemi ve dindarlık değişkenleri yüzde 5; siyasetin önemi ve ulusal onur değişkenleri ise yüzde 1 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur. Bu başlık altındaki öğrenim durumuna ait değişkenlerin ise anlamlı olmadığı gözlemlenmektedir. Öğrenim durumu değişkenleri ile ilgili referans grup eğitim düzeyi 1 grubudur. Eğitim düzeyi 2 grubunun katsayısının işareti negatif, eğitim düzeyi 3 ve eğitim düzeyi 4 olan grupların katsayılarının işaretleri ise pozitifdir. Ancak bu değişkenler istatistiksel olarak anlamlı bulunamamıştır.

Parlamentoya güven değişkenine ait katsayı pozitif olması dolayısıyla bu değişken ile vergi ahlakı arasında pozitif yönlü bir ilişkinin bulunmaktadır. Ancak bu değişken istatistiksel olarak anlamlı değildir. Siyasetin önemine ait katsayının pozitif olması siyaseti önemli bulmanın vergi ahlakı üzerinde olumlu etkisi olduğu anlamına gelmektedir. Ayrıca bu değişkene ait marjinal etki siyaseti önemli bulmanın en yüksek vergi ahlakı düzeyinin olasılığını 0.04 birim arttırdığını göstermektedir. Siyaseti önemli bulan ve dolayısıyla siyasi gelişmelerle ilgilenen bireylerde vergi ahlakı daha yüksek düzeydedir.

Hükümete güven değişkeninin pozitif işaretle olması, hükümete güven ile vergi ahlakı arasında aynı yönlü bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. Hükümete güven değişkenine ait marjinal etki bu değişkenin vergi ahlakına ilişkin en yüksek durumun ($Y = 3$) olasılığını 0.02 birim arttırdığını göstermektedir.

Dinin önemi ve dindarlık değişkenlerinin her ikisinin katsayı tahminlerinin işaretleri pozitifdir. Bunların her ikisinin de marjinal etkileri 0.02'dir. Her ne kadar bu iki değişken birbirlerine çok benzeseler de özdeş değişkenler değildir. Çünkü dinin önemi değişkeninde bireylere dini önemli bulup bulmadıkları, dindarlık değişkeninde ise bireylerin kendilerini dindar bireyler olarak algılayıp algılamadıkları sorulmuştur. Tüm dindar bireyler dini önemli bulsa da dinin öneminin altını çizen her birey kendini dindar olarak tanımlamayabilir; bireyler dinin önemli olduğunu düşünmelerine rağmen kendilerini dindar bireyler olarak görmeyebilirler. Her ikisinin ortak yönü ise bireylerin genel anlamda dine çok yakın olmaları durumudur. Bu anlamda dine önem verilmesi ve dindarlık durumu ile vergi ahlakı arasında pozitif ilişkinin gözlemlenmesi dikkat çekicidir. Dinin öneminin dindarlığa göre marjinal etkisi daha fazladır, ancak yukarıda belirtildiği gibi her ikisi de vergi ahlakını aynı yönde etkilemektedir.

Ulusal onura ilişkin katsayı tahmini hem oldukça anlamlı bulunmuş hem de pozitif işarete sahip olduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla ulusal onur vergi ahlakı üzerinde olumlu bir etkiye sahip olmaktadır.

Avrupa Birliği için yapılan model tahminine göre demografik faktörler başlığı altındaki değişkenlerin tümü yüzde 1 düzeyinde anlamlı bulunmuştur. Buna göre erkek referans grubuna göre kadın olmanın vergi ahlakı üzerinde olumlu bir etkiye sahiptir. Bu değişkene ait katsayı tahmininin pozitif ve değişkene ait marjinal etki bu değişkenin vergi ahlakına ilişkin en yüksek durumun ($Y = 3$) olasılığını 0.04 birim arttırdığını göstermektedir. Yaş ile vergi ahlakı arasında pozitif yönlü bir ilişki bulunmaktadır. İlerleyen yaşlarda vergi ahlakı düzeyi gençlere göre daha yüksektir. Evli olmayan referans grubuna göre evli olmanın vergi ahlakı üzerindeki etkisi istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur. Bu sonuca göre evli insanlarda evli olmayanlara göre vergi ahlakı düzeyi daha yüksektir.

İstihdam durumu ile ilgili değişkenlerden kamu çalışanı olma ve emekli olma değişkenleri yüzde 1, serbest meslek sahibi olma değişkeni yüzde 5 düzeyinde anlamlı bulunmuştur. İstihdam durumu ile ilgili ilk gösterge çalışılan sektördür. Burada elde edilen sonuçlara göre, kamu sektöründe çalışanlarda özel sektörde çalışanlara göre vergi ahlakı düzeyi daha yüksektir. Referans grubu ücretli çalışan grubu olarak alınan istihdam kategorisine göre, emekli olmanın vergi ahlakı üzerinde olumlu etkiye sahip olduğu görülmektedir. Ayrıca serbest meslek sahibi olmanın vergi ahlakını olumsuz etkilediği sonucuna ulaşılmıştır.

Ekonomik durum değişkenlerinden gelir düzeyi (düzey 2) yüzde 5, gelir düzeyi (düzey 3) ve maddi tatmin durumu (düzey 4) yüzde 1 düzeyinde anlamlı bulunmuştur. Buna göre gelir düzeyi arttıkça vergi ahlakı düzeyi düşmektedir. Ayrıca sonuçlara göre maddi tatmin düzeyiyle vergi ahlakı düzeyi arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır.

4. SONUÇ

Yapılan tahminde bağımlı değişken vergi ahlakı değişkenidir. Bağımsız değişkenler ise sosyal sermaye, demografik faktörler, istihdam durumu ve ekonomik durum olmak üzere dört ana başlık altında sıralanmaktadır. Türkiye üzerine yapılan uygulamada sosyal sermaye alt başlığı altındaki değişkenlerin önemli bir bölümü istatistiksel olarak anlamlı görünmektedir. Hükümete güven değişkeni yüzde 5; siyasetin önemi, dinin önemi, dindarlık ve ulusal onur değişkenleri ise yüzde 1 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur. Bu başlık altındaki öğrenim durumuna ait değişkenler ile hukuk sistemine güven, parlamentoya güven ve memur ve bürokratlara güven değişkenlerinin ise anlamlı olmadığı gözlemlenmektedir. Avrupa Birliği üzerine yapılan uygulamada ise memur ve bürokratlara güven değişkeni yüzde 10, dinin önemi, dindarlık, hükümete güven ve hukuk sistemine güven değişkenleri yüzde 5, siyasetin önemi ve ulusal onur değişkenleri ise yüzde 1 düzeyinde anlamlı bulunmuştur. Bu başlık altındaki parlamentoya güven ve öğrenim durumuna ait değişkenler anlamlı değildir.

Her iki uygulamada da dinin önemi ve dindarlık değişkenlerinin her ikisinin katsayı tahminlerinin işaretleri pozitifdir. Dindarlık ile dinin önemi gibi değişkenlerin vergi ahlakı üzerindeki pozitif etkisi şaşırtıcı değildir. Çünkü vergi ahlakı ile ilgili yapılmış araştırmaların büyük bir kısmında dinin vergi ahlakını olumlu yönde etkilediği tespit edilmiştir. Sosyal normları destekleyen bir olgu olarak ortaya çıkan dindarlık durumu sosyal bir norm olarak kabul edilen vergi ödeme davranışını teşvik edici ve vergi ahlakını arttırıcı bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Ulusal onur için de benzer sonuçlara ulaşılmaktadır. Bireylerin ait oldukları milli kimlikle gurur duymaları vergi ahlakını arttırıcı bir etki yaratmaktadır. Bu durumun nedeninin milli kimlikleri ile gurur duyan bireylerin genellikle devlete daha fazla bağlı olmalarından kaynaklandığı düşünülebilir. Ulusal onura ilişkin katsayı tahmini hem oldukça anlamlı bulunmuş hem de pozitif işarete sahip olduğu tespit

edilmiştir. Dolayısıyla ulusal onur vergi ahlakı üzerinde olumlu bir etkiye sahip olmaktadır.

Tahmin edilen sıralı probit modeli, elimizdeki örneklem setine göre vergi ahlakını belirleyen en önemli unsurların sosyal sermaye ile ilgili değişkenler olduğunu göstermektedir. Bireylere ait temel özelliklerden ziyade sosyal sermayenin öne çıkması Türkiye’de vergi ahlakı olgusunun güven olgusu bağlamında anlaşılabilceğini ortaya koymaktadır. Avrupa Birliği ülkeleri üzerine yapılan uygulamada ise sosyal sermaye değişkenlerinin yanı sıra demografik değişkenler de oldukça anlamlı bulunmuştur. Örneğin kadınlarda erkeklere göre, evli insanlarda evli olmayanlara göre ve yaşı ilerlemiş insanlarda gençlere göre vergi ahlakı düzeyinin daha yüksek olduğu tespit edilmiştir.

Türkiye üzerine yapılan uygulamada temel bireysel farklılıklar (yaş, medeni durum, cinsiyet, çalışılan sektör, çalışma alanı, maddi durum tatmini, gelir düzeyi) ise vergi ahlakı düzeyinin belirlenmesinde açıklayıcı olmamaktadır. Yalnızca işsiz olmanın vergi ahlakını negatif yönde etkilediği tespit edilmiştir. Avrupa Birliği ülkelerinde ise kamu çalışanı olmanın ve emekli olmanın vergi ahlakını olumlu yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca serbest meslek mensubu olmak teoriyle de uyumlu olarak vergi ahlakını negatif yönde etkileyen bir değişken olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ekonomik durum değişkenlerinden gelir düzeyi değişkenleri ve maddi durum tatmini (düzey 4) değişkeni anlamlı bulunmuştur. Buna göre vergi ahlakını gelir düzeyinin artması negatif, maddi durum tatmininin artması ise pozitif yönde etkilemektedir.

Her iki uygulamanın sonuçlarını kıyasladığımızda çeşitli benzerlik ve farklılıkların bulunduğunu görmekteyiz. Her iki uygulamada da sosyal sermaye değişkenleri oldukça anlamlı bulunmuştur. Ayrıca eğitim durumu ile ilgili değişkenler de her iki uygulamada anlamlı değildir.

Ancak demografik değişkenler Türkiye üzerine yapılan uygulamada anlamlı çıkmazken, Avrupa Birliği üzerine yapılan uygulamada bu değişkenlerin tümü anlamlı bulunmuştur. İstihdam durumu ile ilgili değişkenlere baktığımızda Türkiye ile ilgili uygulamada yalnızca işsiz olmanın vergi ahlakını olumsuz yönde etkilediği tespit edilmiştir. Avrupa Birliği ülkeleri ile ilgili olarak yapılan uygulamada ise işsizlik değişkeni anlamlı bulunmamış ancak vergi ahlakını kamu çalışanı ve emekli olmanın pozitif, serbest meslek mensubu olmanın ise negatif yönde etkilediği tespit edilmiştir.

Ekonomik durum değişkenlerinin hiçbirinin Türkiye üzerine yapılan uygulamada anlamlı çıkmadığı, Avrupa Birliği üzerine yapılan uygulamada ise gelir düzeyi değişkenlerinin ve maddi durum tatmini (düzey 4) değişkeninin anlamlı çıktığı görülmektedir. Buna göre Avrupa Birliği ülkelerinde gelir düzeyinin artması vergi ahlakı düzeyini negatif yönde etkileyen bir değişkendir. Maddi durum tatmini düzeyinin artması ise pozitif yönde etkileyen bir değişkendir.

KAYNAKÇA

- ALM, J. ve TORGLER B. (2005), “Estimating the Determinants of Tax Morale”, *National Tax Association Papers and Proceedings (Minneapolis:2004)*, pp. 269-274
- TORGLER, Benno (2005), “Tax Morale and Direct Democracy”, *European Journal of Political Economy*, V.21, Iss. 2, pp. 525-531
- ALM, J. ve TORGLER, B. (2006), “Culture Differences and Tax Morale in The United States and Europe”, *Journal of Economic Psychology*, Vol. 27, Iss. 2, pp. 224-246
- GÖKBUNAR, A. R., SELİM, S. ve YANIKKAYA, H. (2007), “Türkiye’de Vergi Ahlakını Belirleyen Faktörler Üzerine Bir Araştırma”, *Ekonomik Yaklaşım*, c. 18, S. 63, ss. 69-94
- HULL, Brooks B. (2000), “Religion Still Matters”, *The Journal of Economics*, Vol. 26, No. 2, pp. 35-48
- KAYNAR-BİLGİN, H. (2011), “Türkiye’de Vergi Ahlakının Belirleyicileri”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 38, pp. 167-190
- MARTÍNEZ-VAZQUEZ, Jorge ve TORGLER, Benno (2009), “The Evolution of Tax Morale in Modern Spain”, *Journal of Economic Issues*, Vol. 43, No. 1, pp. 1-26
- ÖZER, Hüseyin (2004), Nitel Değişkenli Ekonometrik Modeller: Teori ve Bir Uygulama, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım
- SCHMÖLDERS, Günter (1976), *Genel Vergi Teorisi* (Çev. Salih Turhan), İstanbul: Fakülteler Matbaası
- TORGLER, Benno (2004), “Tax Morale in Asian Countries”, *Journal of Asian Economics*, Vol. 15, Iss. 2, pp. 237-266

- TORGLER, Benno (2006), “The Importance of Faith: Tax Morale and Religiosity”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 61, Iss. 1, pp. 81-109
- TORGLER, Benno (2007), *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis*, İngiltere: Edward Elgar, Cornwall
- TORGLER, Benno ve F. Schneider (2006) “What Shapes Attitudes toward Paying Taxes? Evidence from Multicultural European Countries”, *Berkeley Program in Law & Economics, Working Paper Series*, No. 190

**AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE KAMU EĞİTİM
HARCAMALARI
PUBLIC EXPENDITURE ON EDUCATION IN THE EUROPEAN
UNION**

Doç. Dr. Şebnem TOSUNOĞLU

Anadolu Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü

ssel@anadolu.edu.tr

Özet

Eğitim harcamaları, ekonomik büyümeyi teşvik eder, verimliliği artırır, insanların kişisel ve sosyal gelişimine katkıda bulunur ve sosyal eşitsizliklerinin azaltılmasına yardımcı olur. olabilir. Eğitim Avrupa 2020 stratejisinin temel taşlarından biridir. Ancak, eğitim sisteminin kendisinden beklenenleri yerine getirebilmesi için kaynak ihtiyacı vardır ve bu ihtiyacının ne kadar olduğu ile kim tarafından karşılanacağı önemlidir. Avrupa Birliği ülkelerinin hepsinde eğitime ayrılan kaynakların tercihi devletler tarafından gerçekleştirilir. AB ülkelerinde eğitim harcamalarının önemli bir bölümü kamu kaynaklarından sağlanır. Bu çalışmada AB-27 ülkelerinin eğitim harcamaları 2000-2013 yılları için incelenecektir. Aynı dönem için devlet eğitim harcamalarındaki genel eğilimler belirlenecek, üye ülkeler arasındaki farklılıklar ortaya konulacaktır. Ayrıca, eğitim harcamaları üzerinde etki yaratan faktörler de açıklanacaktır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Kamu Eğitim Harcamaları, Eğitimin Finansmanı, Öğrencilere Mali Yarımlar, Öğrenci Başına Eğitim Harcamaları.

Abstract

Expenditure on education may help foster economic growth, enhance productivity, contribute to people's personal and social development, and help

reduce social inequalities. Education is at the core of the Europe 2020 strategy. However, education systems require resources in order to function and it is important to measure how much they cost and who funds them. The proportion of total financial resources devoted to education is one of the key choices made by governments in each country of the EU. Most of the education expenditure in the EU comes from public funds. In this study, public expenditure on education in the EU-27 will be examined for 2000-2013 period. For this period, general trends in public expenditure on education will be analyzed and differences between countries will be explained. In addition, factors which act on education spending will be explained.

Keywords: *European Union, Public Education Expenditure, Funding of Education, Financial aid to Students, Education Expenditure per Student.*

1. GİRİŞ

Eğitim hizmetlerinin hem bireysel düzeyde, hem de toplumsal düzeyde pek çok faydasından söz edilebilir. Bunların başında eğitim hizmetlerinin ekonomik, sosyal ve siyasal nitelikli dışsallıkları gelmektedir. Eğitim düzeyi arttıkça bireyler daha iyi imkânlarla kavuşur ve bireylerin elde ettikleri gelir artar. Bu durum bireylere yüksek tatmin sağlarken ekonomik hayatta donanımlı ve bilgiye sahip bireylere ihtiyaç olduğu için, ekonomik büyümeyi de olumlu etkiler. Eğitim ekonominin ihtiyaç duyduğu nitelikli insan gücünü yetiştirir. Hatta eğitim ve yaşam beklentisi arasında bile pozitif bir ilişkinin varlığından söz edilebilir. Yüksek eğitimli bireyler genelde daha uzun yaşar. Ayrıca eğitim hizmetleri etkin bir biçimde sağlandığında siyasal istikrar üzerinde olumlu dışsallıklara yol açmaktadır. Gerçekten seçmenlerin oylarını bilinçli olarak kullanabilmeleri için ekonomi, politika ve sosyal bilimlerin alanlarında temel bilgilere sahip olmaları gerekmektedir. Ayrıca, bir ülkenin sosyal ve kültürel kalkınması ile eğitim hizmetlerinin kalitesi

arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Eğitim hizmetlerinin yaydığı önemli dışsallıklardan bir diğeri de suç işleme oranının azalmasıdır (Şener, 2008, s. 72). Ancak bütün bu faydalarının yanında eğitim hizmetleri için büyük maddi kaynaklara ihtiyaç vardır.

Eğitim bir insan hakkı olarak İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde, sayısız uluslararası anlaşmada ve ulusal yasalarda kabul edilmiştir. Bu sorumluluklarını yerine getirmek için devletler eğitime yeterli kaynağı ayırmak zorundadırlar (Global Campaign for Education, 2009, s. 6). Diğer taraftan eğer herhangi bir hizmette toplumsal fayda bireysel faydadan yüksekse, piyasa bu hizmeti toplumun ihtiyaç duyacağı düzeyde sunmakta başarısız olacaktır. Piyasanın eğitim hizmetlerinde eşitliği sağlayabilecek olanakları sunamaması nedeniyle devlet, hizmeti toplumun tümüne ulaştıracak mekanizmalar uygular (OECD, 2011, s. 248). Eğitim hizmeti de bütün devletlerin bu nedenle doğrudan ya da dolaylı olarak desteklediği hizmetlerden biridir.

Avrupa Birliği (AB); eğitim hizmetlerinin bireysel ve toplumsal faydalarının çokluğundan yola çıkarak eğitim alanına devletlerin yeterli desteği vermesi gerektiğini savunmaktadır. Bu nedenle AB üyesi ülkeler de eğitim hizmetlerine devlet bütçelerinden önemli sayılabilecek miktarlarda kaynak ayırmaktadırlar. Avrupa 2020 Stratejisi'nde eğitim yatırımlarının AB için öncelikli alanlardan biri olarak kabul edilmesi bunun en önemli göstergesidir. Avrupa 2020 Stratejisi, küresel ekonomik kriz sonrası AB ekonomisinin yeniden canlandırılması için hazırlanan 10 yıllık kalkınma planıdır. 2011-2020 yılları arasındaki dönem için Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı ve 27 üye ülkenin koordinasyonu ile birlikte uygulanması öngörülen Strateji, 2000-2010 yılları için hazırlanan ancak kriz sebebiyle çok da başarılı olamayan Lizbon Stratejisi'nin devamı niteliğindedir. Stratejiye göre, mevcut ekonomik sorunlara rağmen sürdürülebilir kalkınmanın devam ettirilmesi önemlidir (European Commission, 2013, s. 3).

Avrupa 2020 Stratejisinde AB'de yüksek istihdam, üretkenlik ve sosyal uyumun oluşturulması amacıyla akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme temel alınmıştır. Bu hedeflerin başarılması amacıyla eğitim

alanında özellikle; okulu erken bırakanların oranının %15'ten %10 seviyesine düşürülmesi, 30-34 yaş arası yükseköğrenim mezunu nüfus oranının %31 seviyesinden en az %40 seviyesine yükseltilmesi, eğitim ve öğrenim sistemlerinin performansının tüm aşamalarda iyileştirilmesi ve yükseköğrenime katılımın artırılması hedefleri belirlenmiştir. Bütün bu hedeflere ulaşılabilmesi eğitime yeterli kaynağın üye ülke bütçelerinde ayrılması ile mümkün olacaktır.

Bugün AB'nin karşı karşıya kaldığı sorunlar çok çeşitli ve karmaşıktır. Ancak özellikle son dönemde küresel mali krizin ve demografik yapıdaki dönüşümün devlet bütçeleri üzerinde yarattığı baskılar bütün AB üyesi ülkelerde hissedilmektedir. Eğitim sistemi de pek çok ülkede bu sorunlarla başa çıkabilecek şekilde yeniden gözden geçirilmektedir (European Commission, 2012, s.3). Bu nedenle AB ülkeleri açısından konunun önemi daha da artmaktadır. Eğitimin kendisi uzun vadeli bir yatırımdır ve ekonomik krizler için çözüm olarak düşünülürler. Ancak pek çok ülkede olduğu gibi AB ülkelerinde de ne yazık ki kriz dönemlerinde hizmetin finansman ihtiyacının yüksekliği bu şekilde uzun vadeli düşüncelerin önüne geçerek eğitim harcamalarında kısıntıya gidilmesi düşüncesini ortaya çıkarmaktadır. (Global Campaign for Education, 2009, s. 6)

Bu çalışmada AB üyesi ülkelerin eğitim hizmetlerine ne kadar kaynak ayırdıkları detaylı şekilde analiz edilecektir. Bu amaçla AB üyesi ülkelerde eğitimin finansmanında kamu kaynaklarının ağırlığı belirlenerek eğitime ayrılan kamusal ve özel kaynaklar karşılaştırılacaktır. 28 üyeli AB'nin (Birliğe 2013 yılında katılan Hırvatistan ile ilgili veriler istatistiklerde henüz kapsamlı şekilde yer almadığından bu ülke hariç 27 AB ülkesi analizlere dâhil edilmiştir) her üye ülkesinde eğitim hizmetlerinin yapısı ve finansman şeklinin farklı olduğu söylenebilir. Çalışmada ülkeler açısından bu farklılıklar ortaya konulmaya çalışılacaktır. Ayrıca son dönemde yaşanan küresel krizin ve özellikle AB'deki demografik baskıların eğitim harcamaları üzerindeki etkilerinin ne yönde olduğu belirlenmeye çalışılacaktır.

2. AB'DE EĞİTİM HARCAMALARININ FİNANSMANI

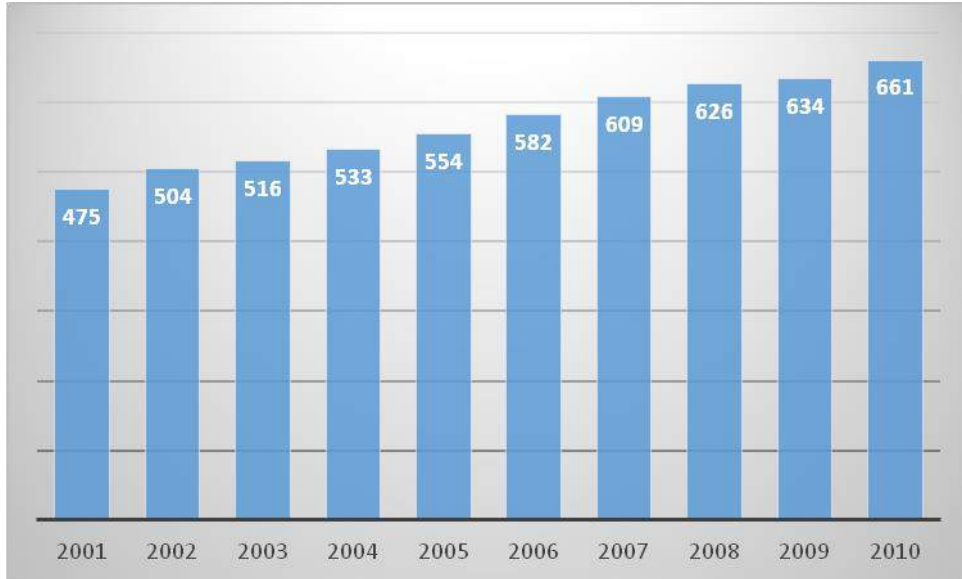
Eğitimden beklenen toplumsal, siyasal ve ekonomik işlevlerin yerine getirilmesi, eğitime ayrılan kaynakların düzeyine ve bu kaynakların etkili ve verimli kullanımına bağlıdır (Güngör ve Göksu, 2013, s. 63). Hem bireysel hem de toplumsal fayda sağlayan eğitim hizmetlerinin devlet ya da bireyler tarafından ne miktarda finanse edilmesi gerektiği konusu aslında tartışmalı bir konudur. Bireyler bu hizmet için bir bedel ödemeye razı olsalar da eğitimde fırsat eşitliğini yaratmak ve toplumsal faydayı en üst düzeye çıkarmak için devlet de bu hizmeti sunma garantisini vermek zorundadır. Bu nedenle eğitim hizmetleri kamu kaynakları ile ya da özel kaynaklar ile finanse edilmektedir. Eğitim hizmetinin özel öğretim kurumlarınca sunulduğu durumlarda, eğitim tamamen öğrencilerden alınan ücretlerle finanse edilir. Bu kurumları desteklemek üzere devlet yardımı bulursa da kurumların temel işleyişi öğrenim fiyatı üzerinden gerçekleşir. Eğitimde kamusal finansman modelleri ise ilköğretimden yükseköğretime kadar farklılık göstermektedir. Devletin eğitim hizmetlerini finansmanı; doğrudan, kısmi ve dolaylı finansmanı olarak sınıflandırılabilir. Doğrudan finansman, eğitimin toplumsal faydasının çok yüksek olması düşüncesi temeline dayanır ve harcamaların tümünün devlet gelirleriyle (vergilerle) karşılanması anlamına gelir. Burada eğitimin örgütlenmesini ve sunumunu devlet üstlenir. Kısmi finansman, eğitimin yarı kamusal mal olarak görülmesine dayanır ve yapılan harcamaların bir kısmı ya da tamamının fiyatlandırılarak, harçlar yoluyla öğrencilerden alınması sağlanır. Dolaylı finansmanda ise, eğitimi devlet ya da özel kesim örgütleyebilir. Devlet, öğrencilere kuponlarla kredi ya da hibe biçiminde satın alma gücü transfer eder. Öğrenci de bu kuponlarla eğitim kurumuna başvurur. (Özçelik, 2007, s.14-15)

Eğitimde finansman yaklaşımlarının temelinde devlet bulunmaktadır, çünkü devlet genellikle eğitim hizmetlerinin temel sunucusudur. Bugün birçok ülkede olduğu gibi AB ülkelerinde de eğitim hizmetleri büyük oranda kamusal kaynaklarla finanse edilmektedir. Özel finansman kaynakları ise eğitimde kısıtlı olarak kullanılmaktadır. Aşağıda öncelikle AB ülkelerinde eğitime ayrılan kamusal finansman miktarları ayrıntılı olarak değerlendirilecek sonrasında ise özel kaynaklar ele alınacaktır.

2.1. AB Kamu Eğitim Harcamaları

AB-27 ülkelerinin 2001-2010 yılları arasında eğitim için ayırdıkları kamu kaynakların toplam miktarları Grafik 1’de görülmektedir. Üye ülkeler arasında harcamaların dağılımı ise Ek-1’de sunulmuştur. AB-27’de 2010 yılında eğitimle ilgili kamu harcamalarının toplamı 661 milyar Euro’dur. 2001 yılında toplamda 475 milyar Euro olan bu tutarın sözü edilen dönemde artmış olduğu görülmektedir. Üye ülkeler açısından da durum farklı değildir. Üye ülkelerin tümünde 2001-2010 döneminde eğitime ayrılan kaynaklarda miktar olarak bir artış söz konusudur. Özellikle Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya ve İspanya’da eğitim için devlet bütçesinden ayrılan miktarlar diğer ülkelere oranla oldukça yüksektir. Ancak bu değerlendirmenin daha sağlıklı yapılabilmesi için eğitime ayrılan kaynakların reel miktarlarının değerlendirilmesi ya da kamu eğitim harcamalarının GSYH içerisindeki oranları üzerinden bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

Grafik 1: Toplam Kamu Eğitim Harcamaları Miktarları (AB-27 - Milyar Euro)



Kaynak: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_fiab&lang=en (online data code: educ_fiab) Erişim Tarihi: 20.01.2014

AB-27’ de kamu eğitim harcamalarının GSYH’ye oranları Tablo 1’de gösterilmektedir. Bu oran bize aslında ülkelerin milli gelirlerinden eğitime ne kadarlık bir kaynak ayırdıklarını göstermektedir. AB-27’ de kamu eğitim harcamalarının GSYH’ye oranı 2001-2010 yılları arasında %5’ler civarındadır. Ancak bu dönemi üç kısma ayırabiliriz. İlk üç yılda kamu eğitim harcamaları GSYH’deki payı artarken, 2004-2007 yılları arasında oran düşmüştür. 2008 yılında ekonomik krizin başlamasıyla toplam GSYH’de yaşanan düşüşle beraber kamu eğitim harcamaları reel anlamda artmaya devam ettiği için GSYH içerisindeki payı da artmıştır (Reis ve Gheorghiu, 2011, s.3)

Tablo 1’den de görüldüğü gibi, üye ülkelerin eğitime ayırdıkları kaynaklar farklılık göstermektedir. Grafik 2’de 2010 yılında üye ülkelerin kamu eğitim harcamalarının GSYH içerisindeki payları sıralanmış olarak görünmektedir. Buna göre, Danimarka, GKRY, İsveç, Finlandiya, Malta, Belçika, İrlanda ve İngiltere üye ülkeler arasında eğitim harcamaları en yüksek olan ülkelerdir.

Üye ülkelerin GSYH’lerinden eğitime ayırdıkları kaynakların eğitim düzeyleri arasındaki dağılımı ise Tablo 2’de yer almaktadır. AB üyesi ülkelerde eğitimin farklı düzeyleri için devlet tarafından yapılan harcama miktarları önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Neredeyse bütün AB üyesi ülkelerde ortaöğretime devlet tarafından ayrılan kaynak diğer tüm eğitim düzeylerinden daha fazladır. Ortaöğretim harcamalarının GSYH’ye oranı en yüksek ülkeler %3,4’lik payla GKRY ve %3,25 ile Malta’dır. Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, İspanya, Letonya, Lüksemburg, Polonya ve Romanya’da ise bu oran % 2’nin altındadır.

Tablo 1: Toplam Kamu Eğitim Harcamalarının GSYH İçerisindeki Oranları (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AB-27	4,99	5,10	5,15	5,06	5,04	5,03	4,95	5,07	5,41	5,44
Belçika	5,9	6,0	6,0	5,9	5,9	5,9	6,0	6,4	6,5	6,5

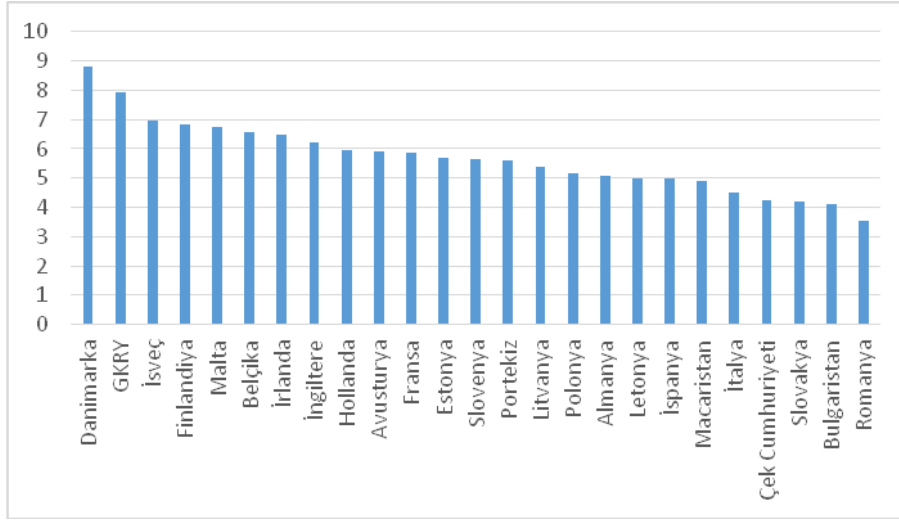
	9	9	2	5	2	8	0	3	7	7
Bulgaristan	3,7 0	3,9 4	4,0 9	4,4 0	4,2 5	4,0 4	3,8 8	4,4 4	4,5 8	4,1 0
Çek Cumhuriyeti	3,9 3	4,1 5	4,3 2	4,2 0	4,0 8	4,4 2	4,0 5	3,9 2	4,3 6	4,2 4
Danimarka	8,4 4	8,4 4	8,3 3	8,4 3	8,3 0	7,9 7	7,8 1	7,6 8	8,7 4	8,8 0
Almanya	4,5 1	4,7 2	4,7 4	4,6 2	4,5 7	4,4 3	4,4 9	4,5 7	5,0 6	5,0 8
Estonya	5,2 4	5,4 7	5,2 9	4,9 2	4,8 8	4,7 0	4,7 2	5,5 9	6,0 9	5,6 8
İrlanda	4,2 4	4,2 7	4,3 5	4,6 6	4,7 2	4,7 3	4,9 2	5,7 1	6,4 7	6,4 7
Yunanistan	3,5 0	3,5 7	3,5 6	3,8 3	4,0 9	:	:	:	:	:
İspanya	4,2 4	4,2 5	4,2 8	4,2 5	4,2 3	4,2 6	4,3 4	4,6 2	5,0 1	4,9 7
Fransa	5,9 5	5,9 0	5,9 2	5,8 0	5,6 7	5,6 1	5,6 2	5,6 2	5,9 0	5,8 6
İtalya	4,8 3	4,6 0	4,7 2	4,5 6	4,4 1	4,6 7	4,2 7	4,5 6	4,7 0	4,5 0
GKRY	5,9 8	6,6 0	7,3 7	6,7 7	6,9 5	7,0 2	6,9 5	7,4 5	7,9 8	7,9 2
Letonya	5,7 1	5,7 7	5,3 4	5,0 8	5,0 9	5,0 9	5,0 2	5,7 5	5,6 4	5,0 1
Litvanya	5,8 6	5,8 1	5,1 4	5,1 7	4,8 8	4,8 2	4,6 4	4,8 7	5,6 4	5,3 8
Lüksemburg	3,7 5	3,7 9	3,7 7	3,8 7	3,7 8	3,4 1	3,1 5	:	:	:
Macaristan	5,0 6	5,3 9	5,9 1	5,4 4	5,4 6	5,4 4	5,2 9	5,1 0	5,1 2	4,8 8
Malta	4,2	4,2	4,4	4,6	6,5	6,4	6,1	5,7	5,3	6,7

	7	2	8	6	8	5	8	2	2	4
Hollanda	5,0 9	5,2 2	5,4 7	5,5 0	5,5 3	5,5 0	5,3 2	5,5 0	5,9 5	5,9 6
Avusturya	5,7 4	5,6 8	5,5 3	5,4 8	5,4 4	5,4 0	5,3 3	5,4 7	5,9 8	5,8 9
Polonya	5,4 2	5,4 1	5,3 5	5,4 1	5,4 7	5,2 5	4,9 1	5,0 8	5,0 9	5,1 7
Portekiz	5,3 9	5,3 3	5,3 8	5,1 0	5,2 1	5,0 7	5,1 0	4,8 9	5,7 9	5,6 2
Romanya	3,2 5	3,5 1	3,4 5	3,2 8	3,4 8	:	4,2 5	:	4,2 4	3,5 3
Slovenya	5,8 6	5,7 6	5,8 0	5,7 4	5,7 3	5,7 2	5,1 5	5,2 0	5,6 6	5,6 6
Slovakya	3,9 9	4,3 1	4,3 0	4,1 9	3,8 5	3,8 0	3,6 2	3,6 1	4,0 9	4,2 2
Finlandiya	6,0 6	6,2 2	6,4 3	6,4 2	6,3 0	6,1 8	5,9 0	6,1 0	6,8 1	6,8 4
İsveç	7,0 6	7,3 6	7,2 1	7,0 9	6,8 9	6,7 5	6,6 1	6,7 6	7,2 6	6,9 8
İngiltere	4,5 8	5,1 2	5,2 7	5,1 7	5,3 6	5,4 4	5,3 6	5,3 4	5,6 4	6,2 2

Kaynak:

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Grafik 2: Kamu Eğitim Harcamalarının GSYH İçerisindeki Oranları (% , 2010 Yılı)



İlköğretime ayrılan toplam kamu kaynakların GSYH içerisindeki payı ise üye ülkelerde genellikle % 2'nin altındadır. AB-27 düzeyinde yükseköğretimin öğrenci başına maliyeti ilköğretimden daha yüksektir. Yükseköğretime ayrılan kamu kaynaklarının GSYH içerisindeki payı üye ülkeler arasında % 0,8'den % 2,2'ye kadar farklılıklar göstermektedir. Bu oran sadece Danimarka'da % 2'yi aşmaktadır. (European Commission, 2012. s. 87) Üye ülkelerin kaynaklarını eğitime farklı düzeylerde ayırması aslında birçok faktöre bağlıdır. Hükümet tercihleri, öğrenci ve ailelerin harcamaları, her bir eğitim düzeyi için kayıt oranları, her eğitim seviyesindeki eğitim yılı sayıları farklılıkları, zorunlu eğitim süresindeki farklılıklar, zorunlu olmayan eğitime katılım oranlarındaki farklılıklar öğrencilerin demografik yapısı gibi. (European Commission, 2012, s. 87).

Tablo 2: Kamu Eğitim Harcamalarının Eğitim Düzeylerine Göre GSYH İçerisindeki Oranları (% , 2010)

	İlköğretim	Ortaöğretim	Yükseköğretim
AB-27	1,24	2,39	1,26
Belçika	1,54	2,79	1,46
Bulgaristan	0,80	1,76	0,61
Çek Cumh.	0,69	1,97	0,96
Danimarka	2,08	3,04	2,41

Almanya	0,68	2,46	1,38
Estonya	1,40	2,58	1,23
İrlanda	2,29	2,64	1,44
Yunanistan	:	:	:
İspanya	1,27	1,84	1,16
Fransa	1,20	2,66	1,33
İtalya	1,12	2,08	0,84
GKRY	2,26	3,14	2,12
Letonya	1,43	1,94	0,8
Litvanya	0,90	2,52	1,27
Lüksemburg	1,70	1,68	:
Macaristan	0,87	2,06	0,98
Malta	1,46	3,25	1,54
Hollanda	1,45	2,43	1,67
Avusturya	1,01	2,64	1,63
Polonya	1,60	1,87	1,18
Portekiz	1,52	2,48	1,13
Romanya	0,58	1,28	1
Slovenya	1,62	2,10	1,36
Slovakya	0,87	1,98	0,83
Finlandiya	1,36	2,91	2,18
İsveç	1,70	2,55	2,03
İngiltere	1,87	3,01	1,02

Kaynak:http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_figdp&lang=en (online data code:educ_figdp) Erişim Tarihi: 20.01.2014

Kaynakların kısıtlı olduğu devlet bütçelerinde hükümetler kaynaklarını hangi alanlara ayıracaklarına çok dikkatli karar vermelidirler. Eğitim harcamalarının devlet bütçesindeki payı da hükümetin diğer harcama alanlarına göre bu konuya ne kadar değer verdiğini ve diğer devlet öncelikleri arasında eğitimin yerini gösterecektir. AB üyesi ülkelerde

eğitim harcamalarının AB üyesi ülkelerde toplam kamu harcamaları içerisindeki oranları Tablo 3’de yer almaktadır. Eğitim harcamaları AB-27 ülkelerinde toplam harcamalar içerisinde yaklaşık %11’lik bir paya sahiptir. (2002 yılı ile karşılaştırılacak olursa toplam kamu harcamaları içerisinde eğitim harcamalarının payı biraz düşmüştür). AB ülkelerinin tümünde sosyal güvenlik harcamaları kamu harcamaları içerisinde en ağırlıklı paya sahiptir. 2011 yılında AB-27 ülkelerinde gerçekleştirilen genel devlet harcamalarının yarısından fazlası sosyal güvenlik ve sağlık harcamalarına ayrılmıştır. Toplam sosyal güvenlik harcamalarının AB toplam GSYH’si içerisindeki payı 2010 yılında % 19,9, sağlık harcamalarının ise % 7,5 olarak gerçekleşmiştir. Bu oranların 2002 yılında % 18,2 ve %6,4 olduğu görülmektedir (Freyson, 2012, s. 2) Bu anlamda eğitim harcamaları genellikle birçok AB üyesi ülkede bu iki harcama başlığını takip etmektedir. 2010 yılında toplam kamu harcamaları içerisinde eğitime en çok kaynak ayıran ülkeler GKRY, Malta, Danimarka, Avusturya, Estonya, İsveç, Litvanya, Belçika, Finlandiya, İngiltere olarak sıralanmaktadır (Grafik 3). En düşük oran %8,79 ile Romanya’dadır. (JRC report s. 5)

2001 yılı düzeyiyle karşılaştırıldığında 2010 yılında 14 ülkede eğitim harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payında düşüş görülmüştür. Ancak bu oranlar ülkeler açısından farklı anlamlar taşıyabilir. Kamu eğitim harcamalarının toplam kamu harcamaları içerisindeki oranının artması, o ülke için eğitim harcamalarının toplam harcamalardan daha hızlı arttığı anlamını taşıyabilir. Ya da eğitim harcamaları sabitken toplam harcamaların düştüğü anlamını taşıyabilir. Diğer taraftan bu orandaki bir düşüş, eğitim harcamalarının toplam kamu harcamalarına göre daha yavaş arttığı ya da tam tersi olarak eğitim harcamalarının toplam harcamalara oranla daha fazla düştüğünü gösterebilir.

AB ülkelerinde eğitime ayrılan kaynakların etkinliği arttırmak ve eşitliği sağlamak için neler yapılması gerektiği ile ilgili tartışmalar devam etmektedir. Yaşanan kriz ve artan kamu borçları bu konudaki tartışmaları arttırmıştır. Reform tartışmaları kuşkusuz sadece finansman kaynakları

ve düzeyleri bakımından değil, eğitim politikaları ve sistemleriyle de ilgilidir.

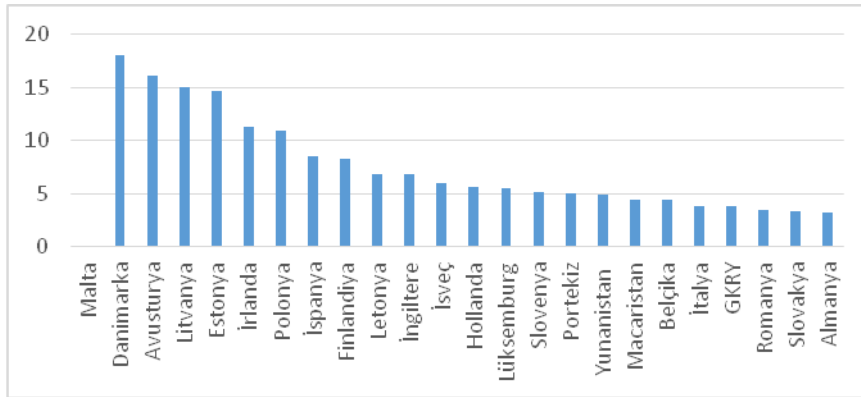
Tablo 3: Toplam Kamu Eğitim Harcamalarının Toplam Kamu Harcamaları İçerisindeki Oranları (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AB-27	10,95	11,03	11,02	10,96	10,89	10,98	10,95	10,99	10,82	10,86
Belçika	12,20	12,23	11,80	12,11	11,42	12,34	12,45	12,91	12,23	12,51
Bulgaristan	9,13	9,95	10,45	11,40	11,40	11,76	9,91	11,55	11,05	10,95
Çek Cumhuriyeti	8,96	9,10	8,65	9,70	9,48	10,53	9,88	9,52	9,76	9,69
Danimarka	15,57	15,46	15,13	15,45	15,72	15,45	15,38	14,91	15,05	15,26
Almanya	9,47	9,85	9,78	9,82	9,74	9,76	10,33	10,36	10,49	10,64
Estonya	15,06	15,29	15,19	14,49	14,53	13,98	13,88	14,16	13,46	13,96
İrlanda	12,79	12,74	13,10	13,89	13,95	13,77	13,36	13,27	13,31	9,79
Yunanistan	7,72	7,93	7,95	8,42	9,17	:	:	:	:	:
İspanya	10,96	10,92	11,13	10,92	11,00	11,11	11,08	11,14	10,84	10,73
Fransa	11,51	11,17	11,09	10,89	10,59	10,59	10,67	10,55	10,39	10,37
İtalya	10,13	9,76	9,82	9,59	9,20	9,64	8,95	9,39	9,05	8,93
GKRY	15,75	16,50	16,53	15,96	16,12	16,48	16,81	17,68	17,26	17,16
Letonya	16,32	16,03	15,30	14,15	14,20	13,28	13,98	14,71	12,77	11,47
Litvanya	15,98	16,80	15,55	15,56	14,69	14,39	13,39	13,10	12,88	13,18
Lüksemburg	9,82	9,13	9,01	9,09	9,10	8,83	8,67	:	:	:
Macaristan	10,58	10,46	11,91	11,09	10,90	10,42	10,43	10,36	9,95	9,80
Malta	10,36	10,13	9,81	10,70	15,11	14,94	14,79	13,30	12,53	16,07
Hollanda	11,22	11,30	11,62	11,94	12,34	12,08	11,76	11,90	11,56	11,65
Avusturya	11,19	11,20	10,77	10,18	10,88	11,00	10,97	11,09	11,36	11,20
Polonya	12,38	12,23	11,97	12,68	12,58	11,98	11,65	11,76	11,41	11,38
Portekiz	12,49	12,39	12,03	11,23	11,20	11,22	11,50	10,92	11,64	10,98
Romanya	8,98	10,03	10,30	9,77	10,34	:	11,11	:	10,31	8,79
Slovenya	12,39	12,47	12,54	12,55	12,65	12,82	12,15	11,74	11,54	11,27

Slovakya	8,98	9,56	10,71	11,13	10,13	10,40	10,59	10,35	9,85	10,56
Finlandiya	12,65	12,70	12,79	12,78	12,52	12,57	12,45	12,40	12,14	12,27
İsveç	12,94	13,24	12,96	13,08	12,79	12,80	12,98	13,06	13,22	13,35
İngiltere	12,14	12,64	12,67	12,19	12,40	12,40	12,20	11,95	11,61	12,19

Kaynak: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (online data code:educ_figdp) Erişim Tarihi: 20.01.2014

Grafik 3: Toplam Kamu Eğitim Harcamalarının Toplam Kamu Harcamaları İçerisindeki Oranı (% , 2010)



Kaynak: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (online data code:educ_figdp) Erişim Tarihi: 20.01.2014

2.1.1. Mali Yardımlar

Görüldüğü gibi kamu eğitim harcamaları AB üyesi ülkelerde eğitimin finansmanında önemli bir yer tutmaktadır. Ancak bu harcamaların içeriklerinin de dikkate alınması gerekmektedir. Eğitim sisteminde eşitliğin sağlanması için kamu eğitim sistemi içerisinde öğrencilere sağlanan mali desteklerin büyük önemi bulunmaktadır. Ayrıca eğitime yapılan yatırım harcamalarının da eğitim sisteminin kalitesini arttırmak konusundaki katkıları tartışmasıdır.

Kamu eğitim harcamaları içerisinde öğrencilere sağlanan mali destekler % 7'lik bir paya sahiptir. Bu pay az gibi görünse de bireylerin eğitime eşit erişimi konusunda oldukça önemlidir. Mali yardımlar öğrencilere iki şekilde dağıtılmaktadır. Transferler ve öğrencilerin ailelerine sosyal

yardımlar olarak (Burs ve krediler şeklinde) (Reis ve Gheorghiu, 2011, s. 2;).

Kamu eğitim harcamaları içerisinde öğrencilere yapılan mali desteklerin % 10'un üzerinde olduğu ülkeler; Danimarka (% 18,1), Avusturya (% 16,1), Litvanya (%15), Estonya (% 14,7), İrlanda (% 11,3)'dır. (Bkz. Tablo 4). ABD ve Japonya'da bu oranın % 4,73 ve % 4,79 olduğu düşünüldüğünde AB ülkelerine öğrencilere sağlanan mali desteğin önemli olduğu söylenebilir. Tabi ki bu mali desteklerin içerikleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Ancak birçok ülkede öğrencilere ve ailelerine sağlanan mali destekler ağırlıklı olarak üniversite eğitimi düzeyinde sağlanmaktadır (Reis ve Gheorghiu, 2011, s. 2). Bu konuda bütçesinden en düşük düzeyde katkı sağlayan AB üyesi ülkeler ise İtalya, GKRY, Romanya, Slovakya ve Almanya'dır.

Ancak bu karşılaştırmaları yaparken bazı üye ülkelerde eğitimle ilgili vergi indirimleri olduğunu da unutmamak gerekmektedir. Vergi konusunda yapılan yardımlar ve diğer destekler Avrupa ülkelerinin çoğunda önemli bir rol oynamaktadır. Örneğin dokuz AB üyesi ülke (Belçika, Çek Cumhuriyeti, Fransa, Yunanistan, Avusturya, Polonya, Slovenya ve Slovakya), hem aileler için vergi indirimi hem de ailelere yönelik diğer maddi yardımları sağlamaktadır. Altı üye ülkede ise (Estonya, İrlanda, İtalya, Letonya, Litvanya, Hollanda) yükseköğretim eğitimlerini sürdüren öğrencilerin aileleri sadece vergi konusunda yardım alırken, ek yardımlar söz konusu değildir. Dolayısıyla, tüm bu ülkelerde, öğrencilerden ailelere sağlanan destekler sistemin en önemli parçasını oluşturmaktadır. Baltık ülkelerinde ise (Danimarka, Finlandiya, İsveç) çoğunlukla aileler maddi anlamda bir yardım veya vergi indirimden yararlanmamaktadır. Bu durum İspanya ve İngiltere'de, birçok Orta ve Doğu Avrupa ülkesinde (Bulgaristan, Macaristan ve Romanya), Kıbrıs, Malta'da da görülmektedir (Avrupa Komisyonu, 2011, s.54-55).

Tablo 4: Öğrencilere ve Ailelere Yapılan Mali Yardımların Toplam Kamu Eğitim Harcamaları İçerisindeki Oranları (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AB-27	4,9	5,6	5,6	6,0	5,9	6,0	6,5	6,4	6,7	7,1
Belçika	3,5	4,8	4,7	4,7	4,6	4,3	4,4	4,1	4,5	4,4
Bulgaristan	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Çek Cumhuriyeti	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Danimarka	5,4	4,7	7,8	15,0	15,2	14,2	14,6	13,6	15,3	18,1
Almanya	5,6	5,0	4,6	4,4	4,3	3,8	3,8	4,1	4,1	3,3
Estonya	19,8	19,8	19,6	18,6	17,5	16,5	16,1	16,0	14,2	14,7
İrlanda	6,6	7,4	7,5	7,7	7,9	7,9	11,0	10,3	10,9	11,3
Yunanistan	5,4	5,9	3,9	2,5	4,5	4,3	3,6	3,8	4,3	4,9
İspanya	5,8	6,6	6,7	10,5	10,7	10,5	10,3	8,7	8,5	8,5
Fransa	2,1	2,0	2,1	2,0	0,6	:	:	:	:	:
İtalya	2,7	2,7	2,8	2,9	3,0	3,0	3,2	3,6	3,5	3,9
GKRY	4,1	3,9	3,9	4,0	3,9	3,8	3,6	3,7	3,7	3,8
Letonya	3,0	4,3	4,6	4,4	4,5	4,3	5,2	4,6	6,1	6,9
Litvanya	9,9	11,1	11,9	12,5	13,2	13,0	13,8	12,7	14,3	15,0
Lüksemburg	9,2	7,9	7,9	7,4	6,3	5,3	4,3	4,2	5,2	5,5
Macaristan	6,2	6,4	7,1	7,7	8,4	6,9	4,5	4,3	4,5	4,5
Malta	4,1	2,0	2,3	2,2	2,2	2,2	2,3	:	:	:
Hollanda	10,5	9,0	6,7	7,0	6,0	5,7	5,2	5,4	5,8	5,7
Avusturya	9,6	10,0	9,3	0,6	:	0,0	:	:	0,1	16,1
Polonya	10,2	8,9	10,3	11,0	10,8	12,7	11,4	13,0	10,9	11,0
Portekiz	3,9	4,4	4,3	5,4	5,1	5,2	5,1	5,3	5,0	5,0
Romanya	0,5	0,2	0,3	0,4	1,3	1,8	2,2	1,2	1,1	3,5
Slovenya	2,1	1,7	1,4	1,9	2,6	3,3	3,7	4,3	5,9	5,2
Slovakya	4,3	2,3	1,9	2,6	4,6	:	1,9	:	3,1	3,4
Finlandiya	11,6	9,1	9,0	8,6	8,3	7,8	8,1	7,8	7,8	8,3
İsveç	3,6	8,1	3,0	5,3	4,8	5,2	6,0	5,8	6,1	6,0
İngiltere	8,1	7,8	7,6	7,3	7,2	7,0	6,6	6,6	7,1	6,9

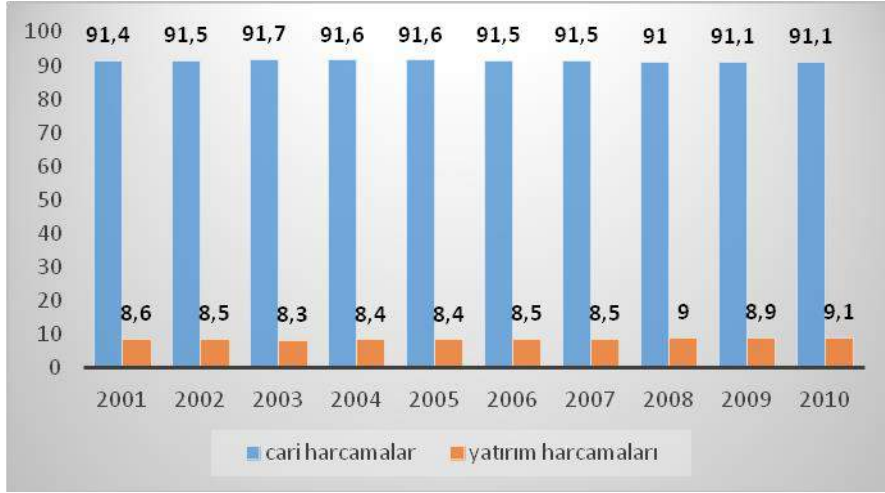
Kaynak: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (online data code: educ_fiaid) Erişim Tarihi: 20.01.2014

Öğrenci harçları ve destekleri, Avrupa seviyesinde anlaması ve karşılaştırması oldukça zor olan konulardandır. Bunun temel nedeni, dikkate alınması gereken sayısız boyutun olması ve veriler arası ilişkilerin son derece detaylı bir şekilde ele alınması gereğidir.

2.1.2. Toplam Eğitim Harcamalarının İçerisinde Cari ve Yatırım Harcamalarının Payı

Kamu eğitim harcamaları temelde iki harcama başlığında incelenebilir: Cari harcamalar ve yatırım harcamaları. AB-27 üyesi ülkelerde kamu eğitim harcamalarının %90'ından fazlasını cari harcamalar oluşturmaktadır. Yatırım harcamaları ise çok düşük düzeydedir (Bkz. Grafik 4). Cari harcamalar ücretler ve diğer personel giderleri ve eğitim faaliyetlerini yürütebilmek için gerekli cari harcamalardan oluşmaktadır. Yatırım harcamaları ise eğitimle ilgili etkileri bir yıldan uzun sürecek harcamaları (inşaat, yenileme, büyük onarım harcamaları, ekipman alımları) içermektedir (European Commission, 2012, s. 94). Bu harcamalar içerisinde maaş ödemeleri bütün ülkelerde ağırlıklı paya sahiptir. AB düzeyinde 2000-2008 yılları arasında eğitim harcamaları içerisinde yatırım harcamaları sabit kalmıştır denilebilir (%8,3- % 8,9) (European Commission, 2012, s.95). Bu harcamaların üye ülkelerdeki görünümü ise önemli farklılıklar göstermektedir. Bazı ülkeler (Belçika, Slovakya, Portekiz ve Hırvatistan gibi) kaynaklarının neredeyse tamamını cari harcamalara yatırarak yatırım harcamalarına çok düşük miktarlar ayırmaktadırlar.

Grafik 4: Toplam Kamu Eğitim Harcamaları İçerisinde Cari ve Yatırım Harcamalarının Payı (% , AB-27)



Kaynak:

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

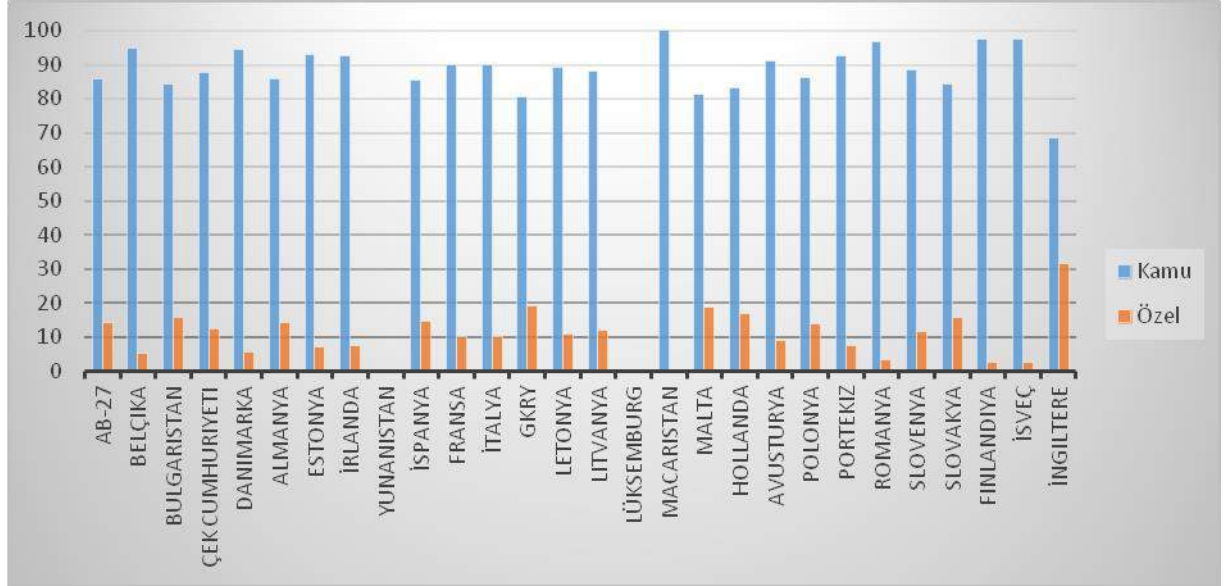
2.2. AB'DE EĞİTİME AYRILAN ÖZEL KAYNAKLAR

Görüldüğü gibi eğitimin finansmanında birçok AB ülkesi ağırlıklı olarak kamu kaynaklarını kullansa da eğitimin finansmanında özel kaynaklar da kullanılmaktadır. Grafik 5'de de görüldüğü gibi AB-27 ülkelerinde de eğitim harcamalarının %85'i kamu kaynakları ile finanse edilir. Bazı ülkelerde bu oran %95'in üzerindedir (Belçika, Macaristan, Estonya, Malta, Finlandiya, İsveç gibi). Özel kaynaklarda AB-27 ortalaması %14,2'dir. (European Commission, 2012, s. 94)

Özel kaynaklardan kasıt öncelikli olarak öğrencilerin ve ailelerin eğitim kurumlarına yaptıkları bazı ödemelerdir (öğrenim ücreti, katkı payı, servis ve yemek ücretleri, eğitimle ilgili diğer bazı mal ve hizmet alımları, özel kitaplar, yardımcı kaynaklar gibi). Ayrıca kar amacı gütmeyen bazı kurumlar da eğitim sistemindeki öğrencilere bazı mali destekler sağlamaktadırlar. AB'de eğitimin finansmanında özel finansman kaynaklarının arttırılmasına çalışmaktadırlar. (Reis ve Gheorghiu, 2011, s.1-2)

Birçok ülkede olduğu gibi, AB'de de zorunlu eğitim geniş ölçüde devlet tarafından bedava olarak sunulmaktadır. Özel kaynaklar ise geniş ölçüde ilköğretim öncesi eğitime ve yükseköğretime ayrılmaktadır.

Grafik 5: Eğitim Harcamalarının Finansmanı (Kamu-Özel, %)



Kaynak:

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
(online data code: educ_ fifunds) Erişim Tarihi: 20.01.2014

Eğitim için ayrılan özel kaynakların GSYH içerisindeki payı üye ülkeler arasında oldukça büyük farklılıklar göstermektedirler. İstatistiksel olarak pek çok ülkede eğitim sistemine aktarılan özel kaynakları takip etmek oldukça zordur. Bu özel finansman kaynakları çoğunlukla takibi daha kolay sağlanabilen eğitim kurumlarına yapılan ödeme transferlerini ifade etmektedir. AB üyesi ülkelerde eğitime ayrılan özel kaynakların GSYH içerisindeki payları Tablo 5’de yer almaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde AB’de eğitim için ayrılan özel harcamalarının GSYH içerisindeki payı en yüksek olan ülkeler İngiltere (%2,01), ve GKRY’dir (%1,61). AB’de eğitime GSYH içerisinde %1’in üzerinde özel kaynak ayıran sadece bu iki ülkedir. Diğer taraftan Finlandiya (%0,15) ve İsveç (%0,17) ise eğitime özel kaynağı en az düzeyde ayıran ülkelerdir (Reis ve Gheorghiu, 2011, s.2). Özel harcamalar açısından en yüksek orana sahip olan ülke (İngiltere) ile en düşük orana sahip olan

ülke arasında 11 kat fark bulunmaktadır. Diğer taraftan kamu eğitim harcamalarında en yüksek harcama oranına sahip ülke ile (%8,80- Danimarka) en düşük orana sahip olan (%3,53- Romanya) arasında sadece 2,5 kat fark bulunmaktadır (Reis ve Gheorghiu, 2011, s.5). Bu arada ABD ve Japonya’da özel eğitim harcamaları AB’den önemli ölçüde yüksektir. ABD’de eğitime ayrılan özel kaynaklar GSYH’nin % 2,10’u iken, Japonya’da bu oran %1,66’dır. (AB ortalaması % 0,82)

Tablo 5: Eğitime Ayrılan Özel Kaynakların GSYH İçerisindeki Oranları (%)

	200 1	200 2	200 3	200 4	200 5	200 6	200 7	200 8	200 9	201 0
AB-27	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8
			4	5	9	7	1	5	9	2
Belçika	0,3 6	0,3 6	0,3 5	0,3 4	0,3 5	0,3 4	0,3 4	0,3 7	0,3 8	0,3 4
Bulgaristan	0,6 8	0,6 7	0,6 5	0,6 2	0,5 8	0,6 2	0,5 8	0,5 6	0,6 6	0,6 3
Çek Cumhuriyeti	0,3 9	0,2 3	0,3 6	0,5 8	0,5 5	0,5 3	0,5	0,5 5	0,5 7	0,5 7
Danimarka	0,2 7	0,2 8	0,3 2	0,3 2	0,5 7	0,5 8	0,5 3	0,5 5	0,3 3	0,4 4
Almanya	0,9 7	0,8 8	0,9 2	0,9 2	0,9 2	0,7 1	0,6 9	0,7	0,8	0,7 4
Estonya	:	:	:	:	0,3 8	0,3 4	0,3 1	0,3	0,3 6	0,4 1
İrlanda	0,3 4	0,2 8	0,3 1	0,3 2	0,2 9	0,2 8	0,2 4	0,3 4	0,3 6	0,4 8
Yunanistan	0,2 1	0,1 7	0,2	0,1 9	0,2 6	:	:	:	:	:
İspanya	0,5 7	0,5 4	0,5 4	0,6 1	0,5 3	0,5 2	0,6 1	0,6 6	0,7 2	0,8 1

Fransa	0,5 6	0,5 6	0,5 6	0,5 5	0,5 5	0,5 4	0,5 4	0,6 1	0,6 1	0,6 4
İtalya	0,3 1	0,3 5	0,3 9	0,4 2	0,4 2	0,3 7	0,3 9	0,4 1	0,4 5	0,4 6
GKRY	1,2 5	1,4 1	1,3 6	1,1 8	1,2 1	1,2 1	1,2 7	1,3 6	1,5 3	1,6 1
Letonya	0,7 6	0,8 3	0,8 3	0,8 2	0,7 6	0,6 6	0,5 6	0,6 1	0,5 8	0,5 7
Litvanya	:	:	0,4 6	0,4 7	0,4 9	0,4 6	0,4 5	0,5 1	0,6 6	0,6 9
Lüksemburg	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Macaristan	0,5 6	0,5 5	0,5 6	0,5 2	0,4 9	0,5 4	:	:	:	:
Malta	0,8 1	0,5 9	1,3 3	0,4 3	0,3 7	0,3 7	0,3 7	0,3 2	1,3 2	1,3 1
Hollanda	0,8 3	0,8 8	0,9 1	0,9 5	0,9 1	0,8 8	0,9 4	0,9 4	1,0 2	1,0 4
Avusturya	0,3 2	0,3 8	0,3 9	0,3 9	0,4 7	0,5 9	0,4 7	0,5 2	0,5 2	0,5 2
Polonya	:	0,6 4	0,6 6	0,5 9	0,5 5	0,5 4	0,5 4	0,7 4	0,7 7	0,8 2
Portekiz	0,0 8	0,0 8	0,0 9	0,1 3	0,4 1	0,4 3	0,4 4	0,4 9	0,3 8	0,4 3
Romanya	0,2 1	0,1 6	:	:	0,4 2	:	0,5 2	:	0,1 1	0,1 2
Slovenya	0,8 1	0,8 3	0,8 3	0,8 3	0,7 8	0,7 6	0,7 2	0,6 3	0,6 8	0,6 8
Slovakya	0,1 1	0,2 1	0,4 5	0,7 5	0,7 2	0,6 2	0,5 3	0,7 2	0,7 2	0,7 3
Finlandiya	0,1 2	0,1 3	0,1 3	0,1 3	0,1 3	0,1 5	0,1 4	0,1 5	0,1 6	0,1 5
İsveç	0,2 1	0,1 1	0,1 1	0,1 1	0,1 1	0,1 1	0,1 1	0,1 1	0,1 1	0,1 1

		7	9	9	9	7	6	7	8	6
İngiltere	0,8 2	0,9	0,9 6	0,9 3	1,2 3	1,4 3	1,7 4	1,7 2	1,8 6	2,0 1

Kaynak:<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00068&plugin=1>

2.3. ÖĞRENCİ BAŞINA EĞİTİM HARCAMASI

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AB-27	5074	5299,4	5407,1	5488,6	5674,2	5957,9	6238,4	6462,8	6502,3	6900,1
Belçika	6280,1	6569,1	6339	6250,5	6428,2	6971,4	7277,5	7852,2	7661,3	8036,5
Bulgaristan	1325,3	1574	1690,8	1809,8	1951,6	2131,1	2300	2879,2	2874	2639,7
Çek Cum.	2784,6	2945,1	3351,6	3663,6	3790,6	4410,1	4451	4350,6	4620,2	4600,5
Danimarka	7300,6	7373	7128,1	7644,9	8088,8	8398,9	8694,6	8922,1	9164	9604,8
Almanya	5810,7	6053,1	6001,4	6183,6	6617,3	6471,5	6757,4	7023,9	7248,1	7737,9
Estonya	:	:	:	:	2823,6	3180,2	3651,5	4273,2	4145,6	4221,6
İrlanda	4633,3	4935,8	5275,2	5722,3	6023,1	:	:	:	:	:
Yunanistan	3236,9	3547,8	3777,5	4148,4	4479,4	:	:	:	:	:
İspanya	4523,4	4846,7	5038,2	5257,4	5678,8	6167,3	6751,9	6992,3	6946,5	6865,2
Fransa	5927,3	6156,2	6034,2	6120,9	6292,5	6491,3	6930,3	7001,5	7041	7337,4
İtalya	6380,2	5731,7	6113,8	5915,9	5898,7	6436	6228,8	6726,8	6296,5	6097,3
GKRY	4949,9	5492,2	5964,2	5957,8	6580,4	7133,5	7648,5	8738,8	8755,7	9144,6
Letonya	1994,6	2266,6	2257,9	2403,3	2679,3	3073,8	3679,3	4283,6	3721,8	3628,6
Litvanya	1859,8	2011,9	2182,5	2355,6	2444,3	2751,3	3169,2	3560,7	3509,1	3739,1
Lüksemburg	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Macaristan	:	:	:	3641,7	3799,9	3993,4	:	:	:	:
Malta	3304,5	3445,3	4269,3	4075,8	5911,4	6175,9	6431,9	6275,3	6853,8	7645,4
Hollanda	6266,2	6801	6895,3	7035,7	7329,8	7590,7	7982,7	8225,5	8339,1	8522,8
Avusturya	6997	7685,8	7599,3	7803,4	8088,3	8630	8669,2	8849,1	8955,1	9217,8

Polonya	2182,3	2504,6	2522,7	2722,6	3066,7	3039,2	3235,5	3759,1	3917,5	4452,3
Portekiz	4034,4	4187,6	4284,4	4232,6	4811,5	5014,3	5150,6	4933,1	5310,8	:
Romanya	:	:	:	:	1437,2	:	:	:	2395	2078,6
Slovenya	4644,3	4926,7	5017,2	5526,6	5995,5	6296,9	6023,7	6484,7	6525,2	6633,9
Slovakya	1844,3	2030,7	2323,3	2593,6	2693,7	2935,1	3144	3551,2	3997,1	4173,1
Finlandiya	5282,2	5703	5853,9	6241,6	6199	6398,3	6668,5	7046,1	7092,9	7379
İsveç	6091,4	6737,8	6820	7130	7026,3	7392,8	7911,6	8142,9	7967,2	8311,7
İngiltere	5129,9	5671	6064,3	6054,5	7154,9	7924,5	7884,9	7737,8	7827,1	8334,6

Kamu ve özel eğitim harcamalarının GSYH içerisindeki paylarını karşılaştırmak AB üye ülkelerinin eğitim sistemine verdiği desteği göstermede önemli olsa da bu kaynaklar ülkelerde farklı sayıda öğrenci tarafından kullanılmaktadır. Doğal olarak öğrenci sayıları ve eğitim kademeleri arasındaki dağılımları üye ülkeler arasında önemli farklılıklar göstermektedir. Bu nedenle eğitim sisteminin performansı değerlendirilirken öğrenci başına harcama miktarlarının da mutlaka göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

AB’de öğrenci başına harcama 2010 yılında toplamda 6900 Euro’dur. Öğrenci başına toplam harcama miktarı devletin ve özel kesimin öğrenci başına yaptığı harcama miktarını göstermektedir. Tablo 6’da AB üyesi ülkelerde öğrenci başına harcama miktarları yer almaktadır. Öğrenci başına en düşük harcama miktarı 2078 Euro ile Romanya’da, en yüksek harcama miktarı ise 9604 Euro ile Danimarka’dadır. 2001-2010 döneminde İtalya hariç üye ülkelerin tümünde öğrenci başına yapılan harcama miktarları artmıştır.

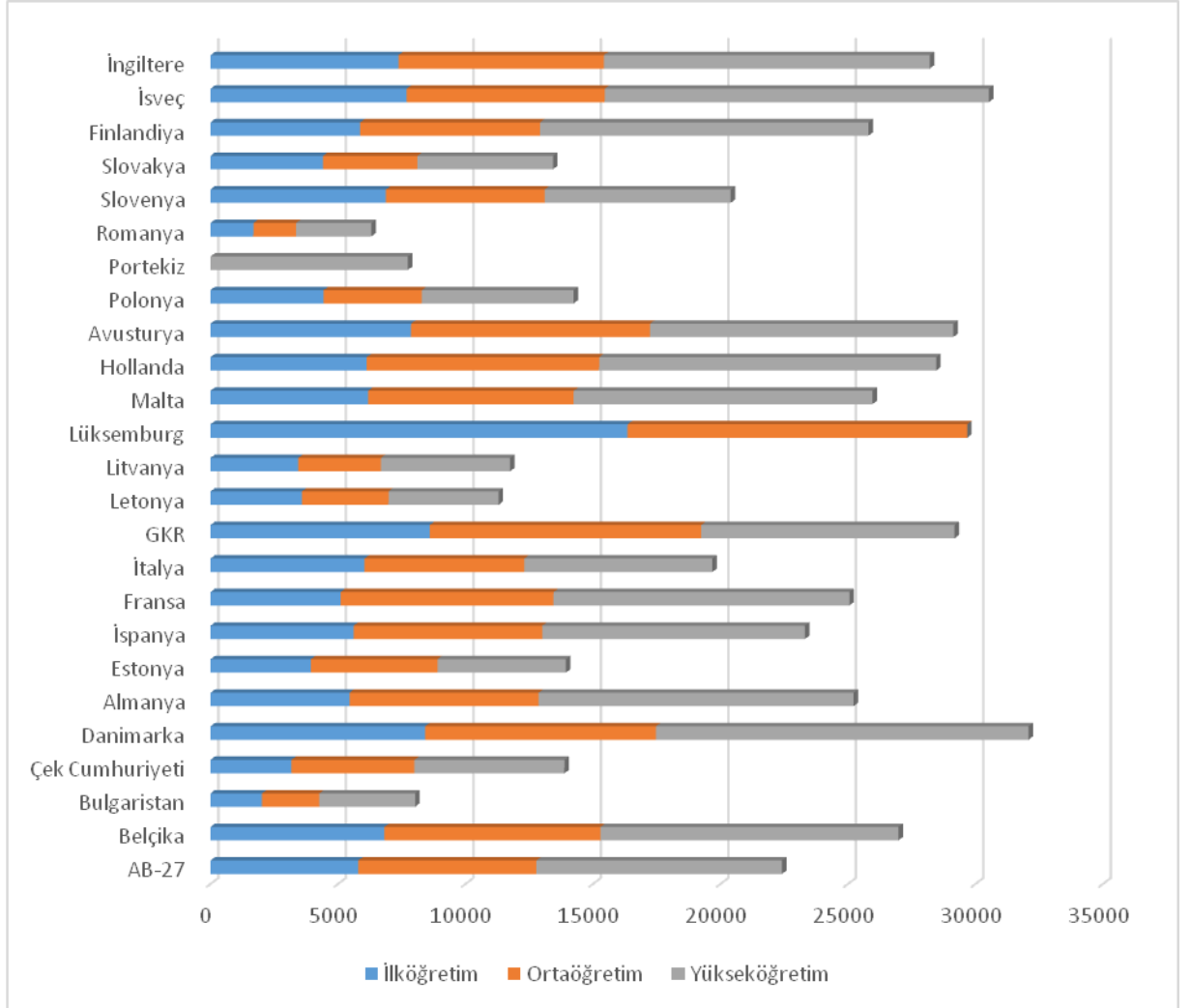
Tablo 5: Tüm Eğitim Düzeylerinde Öğrenci Başına Harcama Miktarları (Kamu-Özel, Euro)

Kaynak:<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00068&plugin=1>

AB’de öğrenci başına yapılan harcamalar eğitim düzeylerine göre ayrıştırıldığında, eğitimin düzeyi yükseldikçe öğrenci başına yapılan harcamaların da arttığı görülmektedir (Bkz. Grafik 6). 2010 yılında AB’de ilköğretimde öğrenci başına harcama miktarı 5792 Euro,

ortaöğretimde 6988 Euro, yükseköğretimde ise 9638 Euro olmuştur. Bütün üye ülkelerde yükseköğretimde bir öğrencinin maliyeti diğer eğitim kademelerinden oldukça yüksektir. Ortaöğretim çoğunlukla ilköğretimden daha yüksek maliyetlidir. (sadece Letonya, Litvanya, Polonya, Romanya, Slovenya ve Slovakya’da ilköğretim ortaöğretimden daha maliyetlidir). Yükseköğretimde İsveç öğrenci başına harcaması en yüksek ülkedir. (15067 Euro). Bunun dışında beş AB ülkesi yükseköğretimde öğrenci başına 12000 Euro’nun üzerinde harcama yapmaktadır. (Hollanda, Danimarka, Finlandiya, İsveç ve Almanya). Üç AB üyesi ülke ise yükseköğretimde öğrenci başına 5000 Euro’nun altında harcama yapmaktadır (Bulgaristan, Romanya ve Letonya). (Reis ve Gheorghiu, 2011, s.7-8). Yükseköğretimde Kişi başına maliyetler daha yüksek olsa da toplam kamu eğitim harcamaları içerisinde ortaöğretim daha fazla yer tutmaktadır.

Grafik 6: Eğitim Düzeylerine Göre Öğrenci Başına Harcamalar (2010, Euro)



Kaynak:<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00068&plugin=1>

Harcamaların eğitim seviyeleri arasında dağılımını belirleyen temel şey genel olarak eğitim seviyeleri arasındaki öğrenci dağılımlarıdır. Nüfusun demografik özellikleri ve kayıt oranları üye ülkelerde her bir eğitim düzeyi için yapılan harcama miktarlarını etkileyen iki önemli değişkendir. Kaynakların eğitimin herhangi bir seviyesinden başka bir seviyesine aktarılması aslında uzun dönemli bir süreçtir. Kamu eğitim

harcamalarının çok büyük bir kısmı üniversite eğitimi dışındaki alana yayılmaktadır. Çünkü AB ülkelerinin hepsinde üniversite dışındaki öğrenci sayıları toplam öğrenci nüfusunun %70'ini oluşturmaktadır (European Commission. 2013, Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis, s. 27).

Avrupa'daki demografik yapı, ülkeleri büyük ölçüde etkilemektedir, ancak bu etki kıtanın farklı bölgelerinde çok farklı hissedilmektedir. 2010 yılında 2025 yılına kadar 18-34 yaşlarındaki bireylerin sayısındaki düşüş, Doğu, Orta ve Güney Avrupa'da bulunan ülkeleri büyük ölçüde etkileyecektir. Aksine, Kuzey Avrupa'daki ülkelerin çok az bir kısmı, genç nüfus için olumlu sinyaller vermektedir. Son yıllarda, nüfustaki azalma ve yaşlanma, çeşitli politika alanlarındaki endişeleri ortaya koymaktadır. Yükseköğretim söz konusu olduğunda da, demografik değişim önemli etkilere sahiptir (Avrupa Komisyonu, 2011, s.34).

Son on yıl içinde Avrupa Yüksek Öğretimindeki en önemli eğilimlerden biri, sektörün oldukça hızlı bir şekilde genişlemesidir. 2000-2008 yılları arasındaki dönemde yükseköğretimdeki öğrenci sayıları üye ülkeler arasında değişen oranlarda artış göstermiştir. Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Romanya, Slovenya ve Slovakya'da yükseköğretimdeki öğrenci sayıları artışı son yıllarda büyük oranda bir gelişme göstermiştir. Belçika, Almanya, İrlanda, Fransa, İtalya ve Avusturya'da öğrenci sayısındaki artış bu ülkelere göre oldukça düşüktür. Portekiz durağan bir gelişme gösterirken, İspanya, öğrenci sayısının yüzde 2.6 oranında gelişme gösterdiği tek ülkedir (Avrupa Komisyonu, 2011, s.31).

Birçok Avrupa ülkesi sözü edilen bu demografik eğilimleri, kapasite gelişimi ve eğitim bütçesinin planlanması konusunda orta ve uzun vadede dikkatle ele almalıdır.

3. KÜRESEL KRİZ VE KAMU EĞİTİM HARCAMALARI

Avrupa sınırları içinde, ekonomik krizin hem eğitim olanaklarına erişimi hem de eğitimin finansmanı konularını etkileyebileceğini tahmin etmek zor olmayacaktır. Ayrıca ekonomik kriz insan kaynakları ve maliyetini, eğitim programlarını, dolayısıyla öğrencileri ve ailelerini de

etkileyecektir. Bu bölümde özellikle 2008 ekonomik krizinin AB ülkelerinde kamu eğitim harcamalarını ne düzeyde etkilediği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Bilindiği gibi 2008 yılında başlayan ve tüm dünyayı derinden etkileyen 2008 küresel ekonomik krizi birçok ülkede bütçe açıklarını arttırmış ve mali şartların yeniden gözden geçirilmesine neden olmuştur. Doğal olarak Avrupalı ülkelerin ekonomik krize yönelik olan tepkilerinin tümüyle aynı olduğunu söylemek yanlış olacaktır. Bazı ülkeler eğitim harcamaları ve eğitim programları ile ilgili küçük çaplı değişiklikler yapsa da bazıları eğitim harcamalarında önemli kısıntılar gerçekleştirmişlerdir. Bu farklılıklar, çoğunlukla ulusal bağlamda, ülkelerin ekonomik durumları ve siyasi önceliklere göre şekillenmektedir.

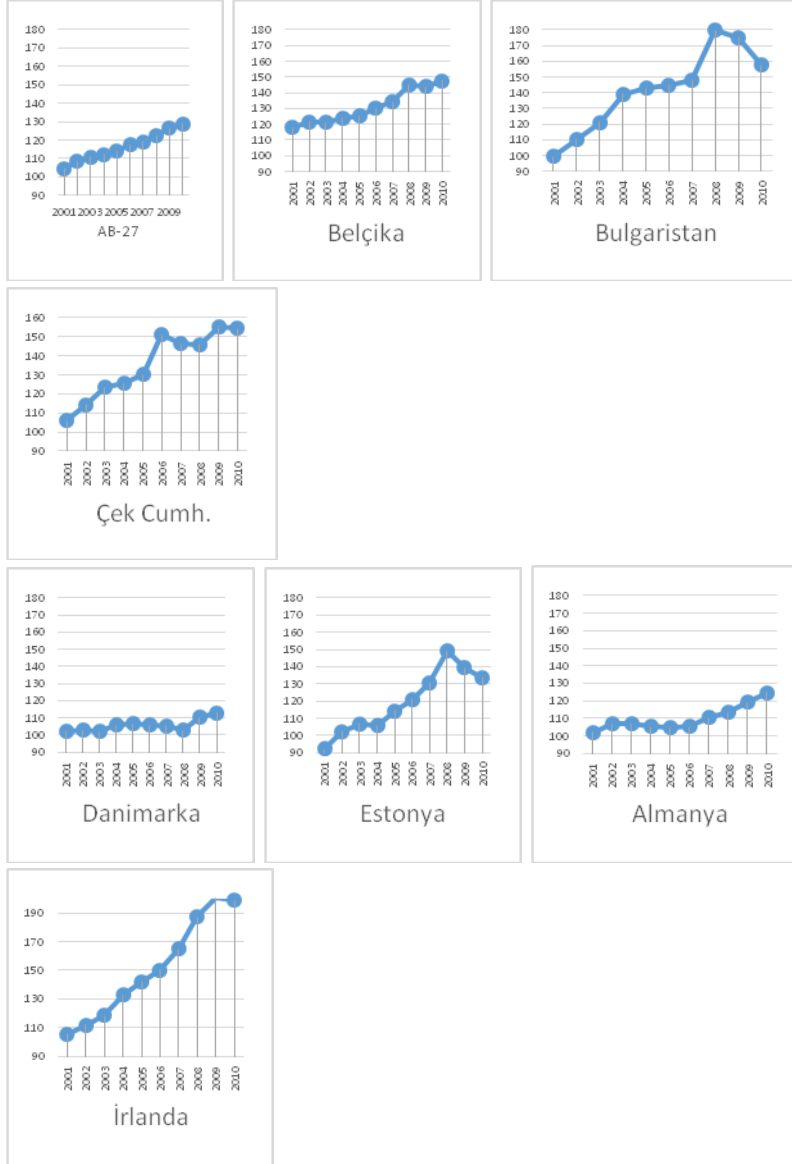
Kriz dönemlerinde eğitim hizmetlerinin talep ve arzında önemli değişimler meydana gelir. Ekonomik kriz nedeniyle artan işsizlik ve düşük gelirler nedeniyle eğitimde kamusal desteğe olan talep artarken, arz tarafında eğitimin finansmanı artan bütçe açıkları nedeniyle hükümetlere ağır bir yük olarak görünmeye başlamıştır. Üye ülkelerin bütçe açıklarını azaltma çabaları eğitim harcamaları üzerinde önemli baskılar yaratmıştır. Ayrıca AB’de kriz sonrası öğretmen sayıları da düşmüştür. Eğitim harcamalarını azaltmak amacıyla bazı ülkelerde öğretmen maaşlarında azaltmalar da yapılmıştır (European Commission. 2013, Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis, s.12). Sonuç olarak ekonomik kriz eğitim sistemi üzerindeki baskıyı arttırmıştır.

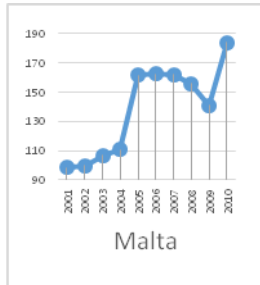
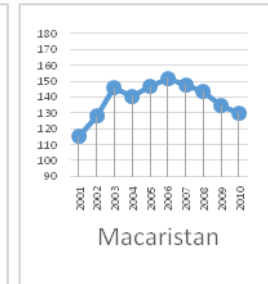
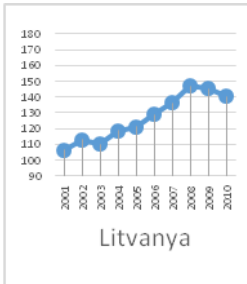
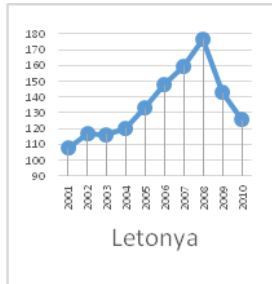
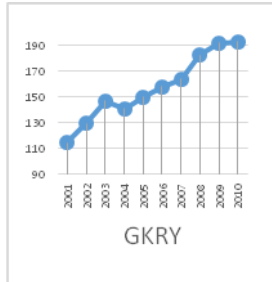
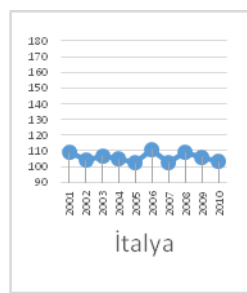
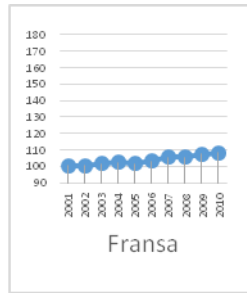
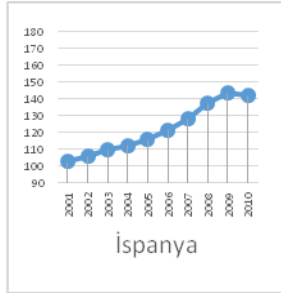
Toplam kamu eğitim harcamaları miktarları açısından bakıldığında 2011 yılında 7 AB üyesi ülkede eğitim harcamalarının toplam miktarı 2008 yılındaki seviyesinden düşük gerçekleşmiştir. Ancak AB-27 açısından değerlendirildiğinde harcamalar 2008 yılına göre artmış görünmektedir. Birçok ülke 2009 yılında bir önceki yıla göre harcama miktarlarında kısıntıya gitmiştir. 10 ülke kriz sırasında 2009 yılında hızlı bir şekilde harcama miktarlarını düşürmüşlerdir. Diğer ülkeler ise 2009 yılında harcama miktarlarını ya sabit tutmuşlar ya da arttırmışlardır. Takip eden

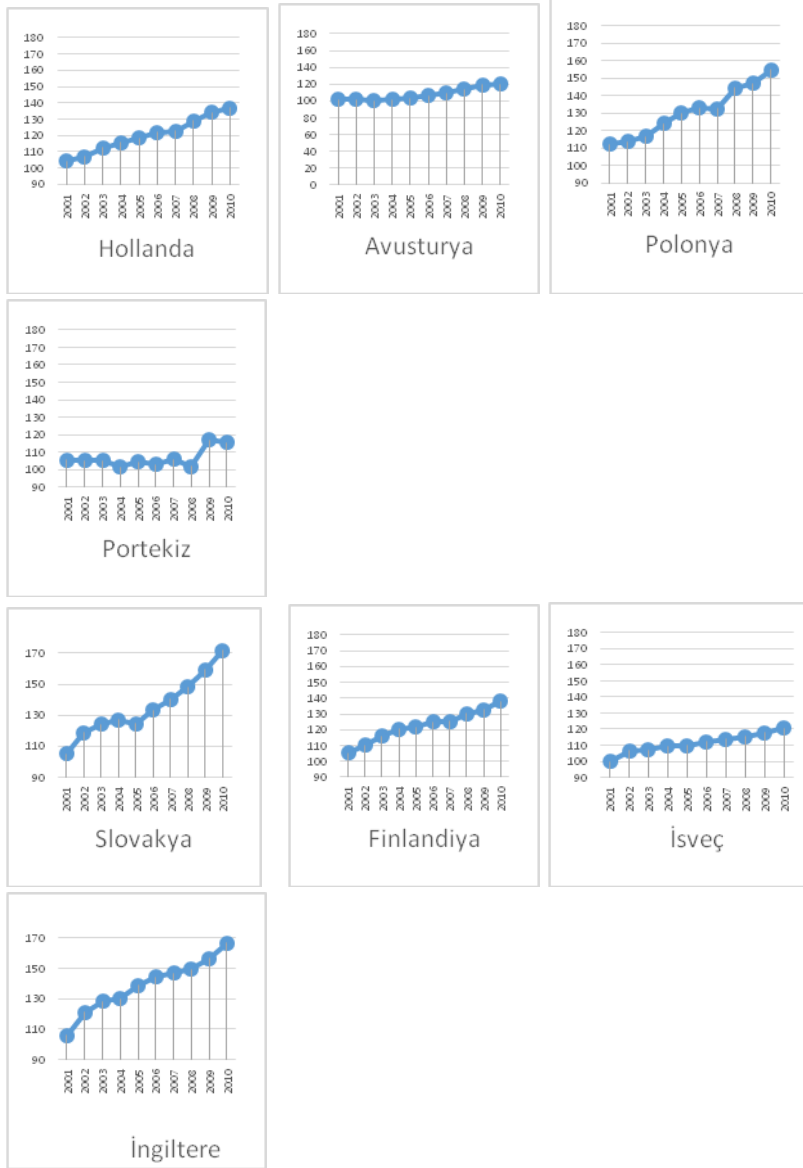
iki yılda Bulgaristan, Yunanistan, Letonya, Litvanya ve Romanya’da harcamalarda ikinci düşüş dalgası devam etmiştir. İkinci kriz yılında 11 AB üyesi ülke (Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Almanya, Fransa, GKRY, Lüksemburg, Avusturya, Portekiz, Slovakya, İsveç ve İngiltere) ise harcamalarını arttırmıştır. 2011 yılında ise, sadece üç ülkede (İrlanda, İspanya ve İtalya) düşüşler devam etmiştir. AB’de hiçbir ülkede üç yıl üst üste eğitim harcamalarında düşüş yaşanmamıştır. Aksine eğitim harcamalarının kriz sonrası dönemde üç yıl üst üste arttığı üç ülke olmuştur. Bunlar; Almanya, Fransa ve Lüksemburg’dur. AB ortalamasının kriz döneminde durağan kalması aslında şaşırtıcıdır. Bu durum; bazı ülkelerde kriz döneminde görülen önemli artışlardan kaynaklanmaktadır. (Danimarka, Almanya, Fransa, Lüksemburg, Malta ve Slovakya gibi)

Üye ülkelerde 2000-2010 döneminde kamu eğitim harcamaları üzerinde krizin etkisini tam olarak görebilme için kamu eğitim harcamalarındaki reel artışlar değerlendirildiğinde üye ülkeler arasında 4 farklı yapının olduğu söylenebilir. (Bkz. Grafik 7) İlk olarak 6 AB ülkesi (Danimarka, Fransa, İtalya, Portekiz, Finlandiya ve İsveç) 2000 ve 2007 yılları arasında eğitim harcamaları düzeylerini reel olarak sabit tutmuşlardır. Bu arada Danimarka, Finlandiya ve İsveç 2000 yılında GSYH içerisinde eğitim harcaması paylarının en yüksek olduğu ülkelerdir. 2007-2010 döneminde ekonomik krize rağmen Danimarka, Fransa ve İsveç eğitim harcamalarını önemli şekilde arttırmışlardır (Finlandiya sabit kalmış, Portekiz’de ise 2009 yılında bir düşüş

Grafik 7 : Reel Fiyatlarla Kamu Eğitim Harcamaları (2000 = 100, Milyon Euro)







Kaynak:

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_fiexp&lang=en

görülmüş 2010 yılında ise bir toparlanma olmuştur). Bu ülkeler içerisinde 2008 yılı sonrası en keskin düşüş İtalya'da yaşanmıştır. İkinci grupta yer alan yedi ülkede sözü edilen dönemde düzenli ve küçük artışların yer aldığı ülkelerdir. Belçika, Almanya, Malta, Hollanda,

Avusturya, Polonya, Slovenya ve Norveç. Bu ülkelerde 2007-2010 döneminde eğitim harcamaları artmaya devam etmiştir. Üçüncü grupta yer alan 11 ülkede kamu eğitim harcamalarında önemli artışlar gözlenmiştir. (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, İrlanda, İspanya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Romanya, İngiltere ve İrlanda) ancak 2007-2010 döneminde bu ülkeler arasında farklı trendler görülmektedir. Son grupta yer alan dört ülkede ise (Yunanistan, GKRY, Lüksemburg ve Slovakya) 2000-2010 döneminde kamu eğitim harcamalarındaki artış %50'nin de üzerinde gerçekleşmiştir.

Görüldüğü gibi krizle beraber eğitime devlet tarafından ayrılan mali kaynaklarda üye ülkelerde farklı düzeylerde değişimler görülmüştür. Önemli değişimlere rağmen, Avrupa devletleri, yükseköğretim sektörüne destek verme politikasına karşı oldukça olumlu tepkiler göstermiştir. Bu da, yükseköğretim harcamalarını sürekli tutmak için benimsenen küresel eğilimle benzerlik göstermektedir. Sektörü koruma kararı, ekonomi bilgisi, ekonomik büyüme ve gelişmeye verilen önemin fark edilmesi olarak yorumlanabilmektedir. Ancak, uygulanan bütçelerin seviyelerinin ve önceliklerinin Avrupa standartlarında toplumsal boyuta ilişkin oluşturulması düşünülen seviyeye çıkıp çıkmayacağı belli değildir (Avrupa Komisyonu, 2011, s.43).

4. SONUÇ

Eğitim hizmetleri kamu kaynakları ile ya da özel kaynaklar ile finanse edilmektedir. Ancak AB üyesi ülkelerin hepsi eğitim hizmetlerine devlet bütçelerinden önemli sayılabilecek miktarlarda kaynak ayırmaktadırlar. AB-27'de 2010 yılında eğitimle ilgili kamu harcamalarının toplamı 661 milyar Euro'dur. 2001 yılında toplamda 475 milyar Euro olan bu tutarın sözü edilen dönemde artmış olduğu görülmektedir. Üye ülkeler açısından da durum farklı değildir. Üye ülkelerin tümünde 2001-2010 döneminde eğitime ayrılan kaynaklarda miktar olarak bir artış söz konusudur. AB-27' de eğitim harcamalarının GSYH'ye oranı ise 2001-2010 yılları arasında %5'ler civarında sabit görünmektedir. Yapılan harcamaların büyük oranda cari harcamalara ayrıldığı yatırım harcamalarının ise oldukça düşük düzeyde olduğu söylenebilir. Aynı şekilde eğitime ayrılan

özel kaynaklar da bütün üye ülkeler açısından çok sınırlıdır. AB’de kamu eğitim harcamalarının % 7’si öğrenci ve ailelerine doğrudan destek olarak verilmektedir. Ayrıca vergi indirimleri de aileleri desteklemek için birçok ülke tarafından kullanılmaktadır. Bu durum eğitimde fırsat eşitliğini yaratmak açısından önemlidir.

İncelenen dönemde AB’de öğrenci başına eğitim harcamalarının arttığı görülmüştür. Ayrıca AB’de öğrenci başına eğitim harcamaları eğitimin düzeyi yükseldikçe artmaktadır.

AB’de son yıllarda eğitim harcamaları hükümet tarafından finanse edilen çok geniş yelpazede harcamalarla rekabet etmek durumunda kalmaktadır. Geçmişle karşılaştırıldığında bazı ülkelerde reel anlamda eğitim harcamalarında azalışlar görülmektedir. Bu azalışlar tamamıyla hükümet önceliklerinde eğitimin payının azaldığını göstermektedir. Ancak eğitimin geniş yelpazede sunduğu dışsallıklar göz önüne alındığında eğitim bütçelerinin korunması gerektiği ve eğitim uzun dönemli bir yaklaşımla değerlendirilmesi gerekliliği akıllardan çıkarılmamalıdır. Krizin de etkisiyle son yıllarda üye ülkelerde görülen yüksek kamu açıkları eğitim bütçesi üzerinde baskılar yaratıyor olabilir. Bu nedenle bütçe açıklarını azaltmak için eğitime verilen destek programları önemli ölçüde azaltılmıştır. Eğitim personeline daha düşük ücretler ödenmeye başlamıştır. Öğrenciler için katkı payları azaltılmıştır. Bütün bu önlemlerle bütçe açıkları belki azalacaktır ancak bunun gelecekte eğitim üzerindeki olumsuz etkileri mutlaka dikkate alınmalıdır. Çünkü öğretmen eksiklikleri ve azaltılmış eğitim programlarının etkileri gelecekte daha net hissedilecektir. Aslında belki de kriz bazı Avrupa ülkelerinde eğitim reformları için özellikle devlet denetimini azaltmak ve özelleştirmeler için bir bahane olarak da kullanılmıştır. Krizin ortasındaki bir hükümetin aslında yapacağı son şey eğitim harcamalarını kısmak olmalıdır.

Eğitim hizmetleri bir toplumda ekonomik, sosyal ve siyasal nitelikli önemli dışsallıklar yayarlar. Ancak eğitimin sözü edilen dışsallıkları gerçekleştirebilmesi için eğitim hizmetlerinin kaliteli ve sürekli şekilde sağlanması şarttır. Bu anlamda eğitim harcamalarının çok iyi

planlanması ve maddi kaynakların artırılması gerekmektedir. 2008 yılı sonrasında gözlemlenen kamu eğitim harcamalarındaki durağanlık 2020 Stratejisindeki hedeflere ulaşmak mümkün görünmemektedir Aynı zamanda, kamu eğitim bütçesinin, sektörün devamlılığı ve erişimin genişlemesi için hayati önem taşıdığı çok net bir şekilde görülmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Avrupa Komisyonu. (2011). “**Avrupa’da Yükseköğretimin Modernleşmesi: Toplumsal ve Mali Boyutlar**”, Avrupa Komisyonu Eğitim ve Kültür Genel Müdürlüğü, Eurydice. http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/131TR.pdf

European Commission. (2012). “**Key Data on Education in Europe 2012**” E ducation, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA P9 Eurydice), Brussels. http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice%20/documents/key_data_series/134EN.pdf

European Commission. (2013). “**Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis**”, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA, Eurydice and Policy Support), Brussels. http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice.../documents/thematic_reports/147EN.pdf

European Commission. (2013). “**National Sheets on Education Budgets in Europe**”, http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice%20/documents/facts_and_figures/National_Budgets.pdf

Freyson, Laurent. (2012). “**General Government Expenditure: Analysis By Detailed Economic Function**”, Eurostat Statistics in Focus, 33/2012. Eurostat.

Global Campaign for Education, (2009). “**Education On The Brink**” http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/IMF%20paper2_low%20res.pdf

Güngör, Gonca ve Göksu, Alper. (2013). “Türkiye’de Eğitimin Finansmanı ve Ülkelerarası Bir Karşılaştırma”, Yönetim ve Ekonomi Yıl:2013 Cilt:20 Sayı:1 Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Manisa.

OECD. **Education at a Glance**, (2011). <http://www.oecd.org/education/school/educationataglance2011oecdindicators.htm>

Özçelik, Ufuk. (2007). “Ortaöğretim Okullarının Finansman Kaynaklarının Okul Yöneticilerinin Görüşlerinden Yola Çıkarak Belirlenmesi (Ankara İli Bala Ve Gölbaşı İlçelerinde Bir Çalışma)”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Ankara.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AB-27	475.840,9	504.372,7	516.660,0	533.629,0	554.576,0	582.706,1	609.181,2	626.719,9	634.885,8	661.932,6
Belçika	15.086,1	16.143,5	15.992,7	16.296,4	16.722,5	17.592,5	18.462,2	19.937,6	19.626,5	20.859,1
Bulgaristan	1.723,7	2.006,4	2.220,3	2.556,2	2.699,4	2.806,6	2.981,0	3.678,6	3.590,3	3.309,0
Çek Cum.	5.810,2	6.356,4	6.997,2	7.245,5	7.427,8	8.592,9	8.646,8	8.260,3	8.879,7	8.709,3
Danimarka	11.420,9	11.917,0	11.547,0	12.388,2	12.497,8	12.716,2	13.058,4	13.141,7	13.983,8	15.265,2
Almanya	85.140,2	91.356,6	93.728,8	95.373,4	98.152,8	99.575,4	106.709,8	108.808,9	111.710,8	120.448,6
Estonya	657,8	760,9	810,5	826,7	910,1	984,5	1.108,9	1.298,5	1.217,0	1.178,1
İrlanda	4.313,6	4.750,1	5.099,0	5.864,9	6.377,8	6.956,7	7.873,2	8.399,2	8.806,9	9.147,8
Yunanistan	6.554,0	7.248,3	7.528,5	8.605,7	9.253,0	:	:	:	:	:
İspanya	33.437,6	36.094,9	37.570,5	39.644,4	42.063,8	46.495,7	51.003,2	54.544,5	55.737,1	55.646,5
Fransa	83.115,5	85.981,8	84.716,7	86.081,4	88.362,2	90.969,4	96.343,8	96.287,5	97.299,1	100.688,8
İtalya	64.500,2	60.469,4	62.669,1	61.460,9	61.152,2	68.156,8	65.891,1	71.219,8	68.922,5	67.263,3
GKRY	747,7	849,6	969,9	968,8	1.071,7	1.161,8	1.256,0	1.458,4	1.499,1	1.547,5
Letonya	1.017,5	1.126,8	1.110,9	1.159,3	1.268,8	1.416,0	1.585,4	1.829,2	1.548,1	1.409,8
Litvanya	1.680,9	1.829,3	1.813,1	1.948,9	1.988,6	2.148,1	2.322,1	2.514,0	2.412,8	2.486,5
Lüksemburg	765,1	831,3	872,6	969,6	1.005,2	1.029,3	1.036,0	:	:	:
Macaristan	5.929,4	6.856,6	7.766,8	7.499,9	7.825,8	8.160,7	8.173,1	8.176,9	7.865,4	7.751,9
Malta	270,0	281,9	303,9	322,9	479,4	486,4	492,5	476,4	436,7	590,7
Hollanda	21.579,1	23.011,8	23.785,0	25.046,4	26.501,0	27.881,3	28.829,7	30.358,6	30.497,0	31.783,6

Avusturya	11.504,4	11.940,3	11.871,8	12.377,9	12.596,6	13.307,4	13.682,2	14.181,5	14.718,9	15.376,5
Polonya	19.505,2	20.434,3	20.696,2	22.613,6	24.071,9	24.589,4	25.473,3	27.298,7	27.642,0	30.471,8
Portekiz	8.816,0	9.043,2	9.230,5	8.960,6	9.841,8	10.038,6	10.628,5	10.128,9	11.601,2	11.771,8
Romanya	4.003,9	4.600,9	4.856,6	5.246,6	5.907,4	:	9.484,1	:	10.095,1	8.622,5
Slovenya	1.848,8	1.939,2	2.006,6	2.150,4	2.253,0	2.377,3	2.301,0	2.388,3	2.352,6	2.381,7
Slovakya	2.225,3	2.564,9	2.657,9	2.785,9	2.807,9	3.065,2	3.311,5	3.545,4	3.782,0	4.096,1
Finlandiya	7.166,7	7.606,6	7.823,6	8.442,6	8.500,5	8.785,5	9.159,2	9.649,6	9.786,2	10.187,5
İsveç	15.211,2	16.433,9	16.614,5	17.444,7	17.024,0	17.808,7	18.897,1	19.292,5	19.042,9	19.801,5
İngiltere	61.813,4	71.940,4	75.404,2	79.351,2	85.804,8	90.438,1	91.212,4	91.099,3	92.597,1	101.878,5

Reis, Fernando ve Gheorghiu, Sorin-Florin. Eurostat. (2011).

“Population And Social Conditions”, Eurostat Statistics in Focus, 50/2011. Eurostat.

Şener, Orhan. (2008), **Kamu Ekonomisi**, Beta Basım Yayım Dağıtım.

Ek-1: AB Üyesi Ülkelerde Toplam Kamu Eğitim Harcaması Miktarları (Milyon Euro)

Kaynak:

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_fiabs&lang=en

(online data code:educ_fiabs) Erişim Tarihi: 20.01.2014