



SAYIŞTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X

Sayı/Issue: 121 - Haziran/June 2021

■ **Kurumsal İletişimde İyi Uygulama Örneği Olarak Sayıştay Başkanlığının İletişim Stratejisi**

Communication Strategy of the Turkish Court of Accounts as a Good Practice in Corporate Communication

■ **The Impact of Investment Incentives on Regional Economic Growth in Turkey: An Empirical Analysis**

Türkiye’de Yatırım Teşviklerinin Bölgesel Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi: Ampirik Bir Analiz

■ **Sübvansiyonlara Farklı Bir Bakış: Çevreye Zararlı Sübvansiyonlar ve Sektörel Uygulamaları**

A Different Perspective on Subsidies: Environmentally Harmful Subsidies and Their Sectoral Practices

■ **Yapısal Reformların Bütçe Hakkının Etkin Kullanımına Etkisi: Meksika Örneği**

The Effect of Structural Reforms on the Effective Use of the Power of the Purse: The Case of Mexico

■ **Türkiye’de Vergi Yüğü ile Kiő Başına Düşen Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Arasındaki İlişki: Fourier Yaklaşımı**

Relationship Between Tax Burden and GDP Per Capita in Turkey: Fourier Approach

■ **İslam İşbirliği Teşkilatına Üye Ülke Sayıştaylarına Yönelik Kapasite Geliştirme Programı ve Sayıştayın Katkıları**

Capacity Building Program for the SAIs of the Member States of the Organization of Islamic Cooperation and TCA’s Contributions

■ **Sayıştay Kararları**

Decisions of Turkish Court of Accounts



SAYIŞTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Cilt/Volume: 32 | Sayı/Issue: 121 | Haziran/June 2021

ISSN: 1300-1981 | eISSN: 2651-351X

Sahibi/Owner

T.C. Sayıştay Başkanlığı adına (on behalf of the TCA)

Yücel TURHAN (Başkan Yardımcısı/Vice President) - yucel.turhan@sayistay.gov.tr

Genel Yayın Yönetmeni/Chief Editor

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE (Eğitim Grup Başkanı/Director of Training Dept.) - omerkose@sayistay.gov.tr

Sorumlu Müdür/Responsible Manager

Kamile EDE (Uzman Denetçi/Principle Auditor) - kamileede@sayistay.gov.tr

Yayın Kurulu/Editorial Board

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE (Eğitim Grup Başkanı/Director of Training Dept.)

Kamile EDE (Uzman Denetçi/Principle Auditor)

Umutcan METİN (Başdenetçi/Senior Auditor) - umetin@sayistay.gov.tr

Murat AKKAYA (Başdenetçi/Senior Auditor) - muratakkaya@sayistay.gov.tr

Nihan POLAT (Başdenetçi/Senior Auditor) - nihanpolat@sayistay.gov.tr

İbrahim ÖZDEMİR (Başdenetçi/Senior Auditor) - ibrahimozdemir@sayistay.gov.tr

Mustafa KELEŞ (Denetçi/Auditor) - mustafa.keles@sayistay.gov.tr

Sorumlu Müdür Yardımcısı/Responsible Manager Asisstant

Banu KARAYAKA (İstatistikçi, Statistician) - banu.karayaka@sayistay.gov.tr

Çeviri Editörleri/English Language Editors

Barbara İNAN - Ferište ZARALI

Grafik Tasarım/Designed by

Mustafa Burak KIRPAÇ

Yayın Türü ve Periyodu/Type and Period of Publication

Üç ayda bir yayımlanan yaygın süreli, uluslararası ve hakemli bir dergidir.

The Journal is a double-blind peer-reviewed international journal published quarterly.

Yayın Dili/Language

Türkçe ve İngilizce / Turkish and English

Baskı/Printed by

Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü

Baskı Tarihi/Printed Date

Temmuz/July 2021

Yönetim Yeri ve İletişim Bilgileri/Correspondence

Sayıştay Başkanlığı Mesleki Gelişim Grup Başkanlığı - 06520 Balgat-ANKARA/TÜRKİYE

Telefon/Telephone

+90 (312) 295 32 21

Faks/Fax

+90 (312) 295 48 03

E-posta/E-mail

dergi@sayistay.gov.tr

Web

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

Tarandığı İndex ve Veri Tabanları/Indexes and Databases

EBSCOhost, ERIH PLUS, TÜBİTAK ULAKBİM TR Dizin, SOBIAD Index



BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Tekin AKDEMİR	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye tekinakdemir@hotmail.com
Prof. Dr. Adnan AKIN	Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale, Türkiye akin-adnan@hotmail.com
Prof. Dr. Tamer AKSOY	İbn Haldun Üniversitesi, İstanbul, Türkiye tamer.aksoy@ihu.edu.tr
Prof. Dr. Hamza ATEŞ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi, İstanbul, Türkiye ates.hamza@gmail.com
Doç. Dr. Mehmet Alpertunga AVCI	Atatürk Üniversitesi, Erzurum, Türkiye maavci@atauni.edu.tr
Prof. Dr. Erkan AYDIN	Marmara Üniversitesi, İstanbul, Türkiye erkanaydin@gmail.com
Prof. Dr. İbrahim AYDINLI	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye ibrahimaydinli@ybu.edu.tr
Assoc. Prof. Mahabat BAIMYRAZAEVA	Monterey Institute of International Studies, California, USA mbaimyrz@miis.edu
Prof. Dr. H. Kent BAKER	American University, Washington, DC, USA kbaker@american.edu
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara, Türkiye barcamehmet@gmail.com
Prof. Dr. Gonca BAYRAKTAR DURGUN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye gbdurgun@gmail.com
Prof. Dr. Sabri BOUBAKER	EM Normandie Business School, Paris, France sabri.boubaker@gmail.com
Prof. Dr. Nihat BULUT	İstanbul Medipol Üniversitesi, İstanbul, Türkiye nihat.bulut@medipol.edu.tr
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye ramazan.caglayan@hbv.edu.tr
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi, Konya, Türkiye adnancelik@selcuk.edu.tr
Prof. Dr. Ali ÇELİK KAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Eskişehir, Türkiye acelikka@ogu.edu.tr
Doç. Dr. İbrahim DEMİR	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye demiri@ybu.edu.tr
Prof. Dr. Dilek DEMİRBAŞ	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye dilek.demirbas@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ	Uludağ Üniversitesi, Bursa, Türkiye tolga@uludag.edu.tr

BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Wolfgang DRECHSLER	Tallinn University of Technology, Tallinn, Estonia w.drechsler@ucl.ac.uk
Prof. Dr. Şenol DURGUN	İstanbul Gelişim Üniversitesi, İstanbul, Türkiye sdurgun@gelisim.edu.tr
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye halis.ersoz@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Cemal FEDAYİ	Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale, Türkiye fedai67@yahoo.com
Doç. Dr. Murteza HASANOV	Azərbaycan Devlet İdarəçilik Akademiyası - Bakü, Azərbaycan m_hasanoglu@yahoo.com.tr
Prof. Dr. Farouk HEMICI	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne - Paris, France farouk.hemici@univ-paris1.fr
Prof. Dr. Bülent KENT	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara, Türkiye bulent.kent@asbu.edu.tr
Prof. Dr. Valentina KHRAPKINA	National University of Kyiv-Mohyla Academy-Ukraine valentina_31@i.ua
Prof. Dr. Ali M. KUTAN	Southern Illinois University, Edwardsville, USA akutan@siue.edu
Assoc. Prof. Bruce MCDONALD	North Carolina State University, North Carolina State, USA bmcdona@ncsu.edu
Prof. Dr. Hakkı ODABAŞ	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye hakkiodabas@gmail.com
Prof. Dr. Yücel OĞURLU	İstanbul Ticaret Üniversitesi, İstanbul, Türkiye yogurlu@ticaret.edu.tr
Prof. Dr. Murat ÖNDER	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye monder@ybu.edu.tr
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye akifozer@yahoo.com
Prof. Dr. Davut PEHLİVANLI	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye davutpehlivanli@gmail.com
Prof. Dr. Abuzer PINAR	İstanbul Gedik Üniversitesi, İstanbul, Türkiye abuzer.pinar@gedik.edu.tr
Prof. Dr. İdris SARISOY	Marmara Üniversitesi, İstanbul, Türkiye isarisoy@marmara.edu.tr
Prof. Dr. Naci Tolga SARUÇ	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye tolgasaruc@gmail.com
Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN	Sakarya Üniversitesi, Sakarya, Türkiye fsavasan@sakarya.edu.tr

BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Nazan SUSAM	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye nsusam@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Levent ŞAHİN	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye leventsahin07@gmail.com
Prof. Dr. Yusuf TEKİN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye yusuftekin@yahoo.com
Prof. Dr. Adriana TIRON TUDOR	Babeş-Bolyai University - Cluj-Napoca, Romania adriana.tiron@econ.uubcluj.ro
Prof. Dr. Ahmet Hamdi TOPAL	Kastamonu Üniversitesi, Kastamonu, Türkiye rektor.ku@kastamonu.edu.tr
Prof. Dr. Metin TOPRAK	İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi, İstanbul, Türkiye metin.toprak@izu.edu.tr
Prof. Dr. Gökhan TUNCEL	İnönü Üniversitesi, Malatya, Türkiye tuncel444@gmail.com
Doç. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN	Hacettepe Üniversitesi, Ankara, Türkiye pelinv@hacettepe.edu.tr
Assoc. Prof. Dr. Andrey VERSHITSKY	V. I. Vernadsky Crimean Federal University, Russian Federation vershitsky@hotmail.com
Assoc. Prof. Hadeel YASEEN	University of Jordan, Amman, Jordan h.yaseen@ju.edu.jo
Prof. Dr. Sayım YORĞUN	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye sayimyorgun@gmail.com
Prof. Dr. Haluk ZÜLFİKAR	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye zulfikar@istanbul.edu.tr

İÇİNDEKİLER/CONTENTS

ARAŞTIRMA MAKALELERİ/RESEARCH ARTICLES

Kurumsal İletişimde İyi Uygulama Örneği Olarak Sayıştay Başkanlığının İletişim Stratejisi

Communication Strategy of the Turkish Court of Accounts as a Good Practice in Corporate Communication

Dr. Öğr. Üyesi Hakan KARABACAK9-37

The Impact of Investment Incentives on Regional Economic Growth in Turkey: An Empirical Analysis

Türkiye’de Yatırım Teşviklerinin Bölgesel Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi: Ampirik Bir Analiz

Asst. Prof. Dr. Ersin Nail SAĞDIÇ, Dr. Göksel KARAŞ, Assoc. Prof. Dr. Fazlı YILDIZ.....39-64

Sübvansiyonlara Farklı Bir Bakış: Çevreye Zararlı Sübvansiyonlar ve Sektörel Uygulamaları

A Different Perspective on Subsidies: Environmentally Harmful Subsidies and Their Sectoral Practices

Hakan AKAR, Prof. Dr. Filiz GİRAY65-97

Yapısal Reformların Bütçe Hakkının Etkin Kullanımına Etkisi: Meksika Örneği

The Effect of Structural Reforms on the Effective Use of the Power of the Purse: The Case of Mexico

Seda ÖZVAR99-126

Türkiye’de Vergi Yüğü ile Kişİ Başına Düşen Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Arasındaki İlişki: Fourier Yaklaşımı

Relationship Between Tax Burden and GDP Per Capita in Turkey: Fourier Approach

Doç. Dr. Adil AKINCI, Dr. Öğr. Üyesi Muhammet ATALAY127-152

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER / NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD

İslam İşbirliği Teşkilatına Üye Ülke Sayıştaylarına Yönelik Kapasite Geliştirme Programı ve Sayıştayın Katkıları

Capacity Building Program for the SAIs of the Member States of the Organization of Islamic Cooperation and TCA’s Contributions

Ahmet TANER.....155-157

SAYIŞTAY KARARLARI / DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları - *Decisions of Board of Appeal*.....161-183



KURUMSAL İLETİŞİMDE İYİ UYGULAMA ÖRNEĞİ OLARAK SAYIŞTAY BAŞKANLIĞININ İLETİŞİM STRATEJİSİ

COMMUNICATION STRATEGY OF THE TURKISH COURT OF ACCOUNTS AS A GOOD PRACTICE IN CORPORATE COMMUNICATION

Hakan KARABACAK¹

ÖZ

İletişim stratejileri, bir kurumsal iletişim çerçevesi sunarak kurumların paydaşları nezdinde sürdürülebilir değer oluşturmalarına önemli katkılarda bulunmaktadır. Kurumsal iletişimde eşgüdümü sağlamanın ve hedeflere ulaşmanın etkin bir aracı olmasına rağmen iletişim stratejileri oluşturma ve bu stratejileri belgelendirme konusunda kurumların yeterince farkındalığa sahip olmadıkları gözlenmektedir. Bu itibarla, iletişim stratejileri uygulamalarının incelenmesine ihtiyaç bulunduğu değerlendirilmektedir. Bu çalışmada Sayıştay Başkanlığınca hazırlanan ve kamuoyuna ilan edilen 2019-2023 İletişim Stratejisinin içeriği ve kapsamı, literatür yaklaşımları, uluslararası standartlar ve ilkeler, günümüzün kurumsal iletişim anlayışı ve stratejik planlama perspektiflerinden değerlendirilmiş ve İletişim Stratejisinin bir iyi uygulama örneği olduğu sonucuna varılmıştır. İletişim Stratejisi, literatür ve uluslararası standartlarla uyumlu biçimde, ideal kurumsal iletişim yaklaşımının temel boyutları dikkate alınarak, iletişim sorumluluklarını bütünlükten, Sayıştayın genel stratejisine katkıda bulunan, paydaşlarla işbirliğini esas alan ve yeni medyanın kullanımını önemseyen bir anlayışla oluşturulmuştur. İletişim Stratejisinin süreç adımları, stratejik yönetim döngüsünün aşamalarıyla uyum içerisindedir. İletişim Stratejisinden sağlanabilecek faydanın azami düzeye çıkarılması bakımından izleme ve değerlendirme sürecine ilişkin öneriler getirilmiştir. Kurumsal iletişimin hayati

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Denetim ve Risk Yönetimi Anabilim Dalı, hakan.karabacak@asbu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6321-088X

Gönderim Tarihi/Submitted: 07.05.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 07.06.2021

Atıf/To Cite: Karabacak, Hakan (2021), Kurumsal İletişimde İyi Uygulama Örneği Olarak Sayıştay Başkanlığının İletişim Stratejisi, Sayıştay Dergisi, 32 (121): 9-37

<https://doi.org/10.52836/sayistay.966380>

bir yönetsel araç olarak önemini artırdığı günümüzde, Sayıştay Başkanlığının İletişim Stratejisinin, kurumlar için iletişim stratejisi hazırlıklarına ve süreç tasarımlarına rehberlik edebilecek bir niteliğe sahip olduğu değerlendirilmektedir.

ABSTRACT

Communication strategies contribute significantly to the creation of sustainable values for stakeholders by providing a corporate communication framework. Although it is an effective means of ensuring coordination and achieving goals in corporate communication, it is observed that institutions do not have enough awareness about forming and documenting communication strategies. Therefore, it is necessary to examine communication strategy practices. This study evaluated the content and scope of the 2019-2023 Communication Strategy of the TCA from the viewpoints of literature, international standards and principles, today's corporate communication understanding, and strategic planning. It concluded that the Communication Strategy is an example of good practice. The Communication Strategy was formed in accordance with the literature and international standards, with an approach considering the basic dimensions of ideal corporate communication, integrating communication responsibilities, contributing to the TCA's overall strategy, based on cooperation with stakeholders and the use of new media. The Communication Strategy process is in harmony with the strategic management cycle. Suggestions were made regarding the monitoring and evaluation process to maximize the benefit to be obtained from the Communication Strategy. Nowadays, corporate communication is more significant than ever as a vital managerial tool, and in this context, the Communication Strategy can guide the preparations of communication strategies and process designs.

Anahtar Kelimeler: Kurumsal İletişim, İletişim Stratejisi, Stratejik Yönetim, Sayıştay

Keywords: Corporate Communication, Communication Strategy, Strategic Management, Turkish Court of Accounts

GİRİŞ

Kurumlar, işlevlerini yerine getirebilmek, yönetsel faaliyetlerini sürdürebilmek ve amaçlarını gerçekleştirebilmek için iletişime ihtiyaç duyarlar. Kurumsal iletişim, bir kurumun varlığını sürdürmek için paydaş grupları nezdinde olumlu bir kurum itibarı oluşturmak ve bu itibarı sürdürmek amacıyla tüm iç ve dış iletişimin etkin şekilde eşgüdümünü sağlayacak bir çerçeve sunan yönetim fonksiyonu olarak tanımlanabilmektedir (Cornelissen, 2019: 27).

Kurumsal iletişim, her ülkenin en üst denetim organı olan Sayıştaylar (veya Yüksek Denetim Kurumları) açısından, paydaşları için değer yaratarak faaliyetlerin yerine getirilmesi ve hedeflerin etkin biçimde gerçekleştirilmesinin temel bir aracı veya yöntemidir. Kurumsal iletişimin etkin yürütülmesi, Sayıştayların başta denetim olmak üzere temel işlevlerini ve ürettikleri çıktıları güçlü biçimde

muhataplarına iletmelerinin ve amaçlarını gerçekleştirmelerinin önemli bir güvencesini oluşturmaktadır (Akyel ve Köse, 2011: 10). Sayıştayların iletişim faaliyetlerinde geniş bir paydaş yelpazesine yönelmesi, kurumsal iletişimin Sayıştaylar için önemine işaret etmektedir. Sayıştaylar için iletişimin yöneltileceği iç paydaşlar kurum çalışanlarını, başlıca dış paydaşlar ise parlamentoları (yasama organları), hükümet kuruluşlarını (yürütme organları, ajansları), denetlenen kuruluşları, medyayı, sivil toplum kuruluşları dahil özel ilgi gruplarını, vatandaşları, akademisyenleri ve politika belirleyici kurumları, mesleki ve standart koyucu organları ve uluslararası kuruluşları içine almaktadır. Sayıştayların, raporlarını yayımlamanın ötesinde paydaşlarla aktif iletişim kurma çabalarını artırmaları gerektiği kabul edilmektedir (INTOSAI-IDI, 2017; INTOSAI, 2018).

Kurumsal iletişim, esas olarak kurum itibarının oluşturulmasını ve sürdürülmesini amaçlamaktadır. Cornelissen (2019)'a göre bir kurumun sürdürülebilirliği ve başarısının, önemli paydaşlar tarafından nasıl görüldüğüne bağlı olduğuna ve iletişimin bu tür bir itibarın oluşturulması ve sürdürülmesi konusunda kritik bir öneme sahip olduğuna ilişkin genel bir düşünce bulunmaktadır. Sayıştaylar açısından iletişim, kurumsal itibarın oluşturulması ve sürdürülmesi için önemli bir araçtır. 2010 yılında Güney Afrika'da gerçekleştirilen 20. INCOSAI (Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Kongresi), sonucunda kabul edilen Johannesburg Mutabakatında, etkili iletişim temel bir gereksinim olarak tanımlanmıştır. Bunun nedeni, iletişimin Sayıştayların görünürlüğünü ve tanınırlığını artırması, itibarına ve güvenilirliğine katkıda bulunması, paydaşların denetim görüşlerini ve tavsiyelerini kabul etmesine ve bunlara yanıt vermesine katkıda bulunmasıdır. Gayrimaddi bir varlık olarak Sayıştayların itibarı, Sayıştayın kamusal değer yaratması için hayati önem taşımaktadır. İletişim ise Sayıştayların bu değere katkıda bulunabilmesi için temel bir gereksinimdir (INCOSAI, 2010).

Sayıştaylar için iletişim gereksinimini doğuran başlıca iki kaynak ilke bulunmaktadır. Bunlar, bilginin paylaşılması ve herkes için ulaşılabilir olmasını gerektiren şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleridir. Günümüzde vatandaşlar artık bilgilendirilme ve hükümetlerin karar verme süreçlerini etkileme hususunda daha ısrarcıdırlar. Hükümetler artık geçmişe göre daha aktif, daha bilinçli ve daha bilgili olan vatandaşlardan gelen daha hesap verebilir, şeffaf ve etkili olma talebiyle karşı karşıyadır (Baimyrzaeva ve Köse, 2014: 78-79). Sayıştaylar, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini güvence altına almak, bu ilkelerin kamu mali yönetiminde yerleşmesine katkı sağlamak, paydaşlarla iyi ilişkiler kurmak, toplum içindeki

itibar ve etkinliklerini artırarak görev ve sorumluluklarını etkili bir şekilde yerine getirebilmek üzere iletişim kapasitelerini geliştirmeye ihtiyaç duymaktadır (Akyel ve Köse, 2011; Akyel ve Köse, 2013).

Paydaşlarıyla etkin iletişim kurmak, Sayıştayların temel bir yükümlülüğü niteliğindedir. Sayıştayların, işlevlerinin değerini ve çalışmalarının sonuçlarını vatandaşlara ve diğer paydaşlara iletebildikleri takdirde topluma katkılarını azami düzeye çıkarmaları mümkün olabilmektedir (INTOSAI, 2018). INTOSAI-P 20 Standardı 8. İlkesi "Sayıştaylar medya, internet sitesi ve diğer kanalları kullanarak faaliyetleri ile ilgili zamanlı ve yaygın iletişim kurarlar" ifadesine yer vererek Sayıştayların bu yükümlüğünü teyit etmektedir. Diğer yandan, Sayıştayların amaç ve hedeflerini karşılayabilmesi için iletişimin planlanması gerekmektedir. Sayıştaylar, bir yandan denetim çalışmalarını desteklemek için kurum içinde bilgiyi iletmeli ve paylaşmalı, diğer yandan bilgilere erişime ihtiyaç duyan dış paydaşlarla iletişim kurmalıdır. Sayıştaylar bilgiyi yönetmek ve iletmek için bir stratejiye ve politikalara ihtiyaç duymaktadır (INTOSAI, 2007).

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI), Johannesburg Mutabakatına uyumlu olarak, şeffaflık ve hesap verebilirlik amaçları doğrultusunda açık iletişimin gerçekleşmesi için Sayıştayların liderlik etmesinin önemine işaret etmektedir. Johannesburg Mutabakatında Sayıştayların paydaşlarla daha iyi iletişim geliştirmek üzere bilgi toplama ve karar vermeye yönelik mekanizmaları kurmaları gerektiği vurgulanmaktadır (INCOSAI, 2010). Sayıştayların üstleneceği liderlik, şeffaflığın ve açık iletişimin önemini kabul eden, iletişim için uygun araçları ve yaklaşımları tanımlayan ve bu yaklaşımların şimdi ve gelecekte uygun şekilde uygulanmasını sağlamak üzere süreçleri kuran bir iletişim stratejisinin geliştirilmesiyle hayata geçirilebilecektir (INTOSAI, 2018).

Kurumsal iletişim stratejisi Sayıştayların iletişim kapasitelerinin geliştirilmesi ihtiyacının karşılanabilmesine yönelik önemli bir araç niteliğindedir. İletişim stratejisi, kurumun farklı paydaş grupları tarafından nasıl algılanmak istediği konusunda arzulanan bir pozisyonun oluşturulmasını içerir. Bu strateji kurumun şu anda nasıl görüldüğü (kurumsal itibar) ve nasıl görünmek istediği (vizyon) arasındaki farkın değerlendirilmesine istinaden, olası eylem planlarının oluşturulduğu, değerlendirildiği ve seçildiği stratejik niyeti ortaya koymaktadır (Cornelissen, 2019: 150). Bir kurumun stratejik hedeflerine destek olmak üzere seçilen iletişim hedeflerinin, ilgili iletişim

programlarının veya taktiklerinin genel bir kümesini ifade eden iletişim stratejisi, stratejik paydaşlara ne tür içeriklerin iletilmesi gerektiğini açıklayan bir belge niteliğindedir (Cornelissen, 2019; Çetintaş, 2020).

OECD ve AB'nin ortak girişimi olarak faaliyet gösteren ve kamu mali yönetimi de dahil çeşitli alanlarda programlar yürüten SIGMA, bir iyi uygulama örneği olarak, Sayıştay Başkanlığı'nın TBMM ile ilişkilerini bir adım öteye taşımak üzere bir iletişim stratejisi hazırladığını ve bu belgede Sayıştayın, kurumlarla ilişkilerini güçlendirmek için gerekli faaliyetlere açıklık getirdiğini belirtmektedir (SIGMA, 2017: 220). Dünya Bankası ile yürütülen ve 2019-2020 yıllarını kapsayan "Sayıştay'ın İyi Kamu Yönetişimi Üzerindeki Etkisinin Artırılması" konulu proje Sayıştayın İletişim Stratejisinin oluşturulmasına katkıda bulunmuştur. Bu proje ile Sayıştayın dijital kurumsal kimliği yenilenmiş, bir sosyal medya ekibi kurulmuş ve sosyal medya yönetim stratejisi geliştirilmiştir. İnternet sitesi yenilenmiş ve faaliyetlerin ve raporların yansıtıldığı kitle iletişim araçlarının sayısı artırılarak Sayıştayın kurumsal kimliği daha görünür ve şeffaf hale gelmiştir (The World Bank, 2020).

Sayıştay Başkanlığı, 2019–2023 yıllarını kapsayan bir İletişim Stratejisi hazırlayarak kamuoyuna duyurmuştur. Bu çalışmada, kurumsal iletişimde bir iyi uygulama örneği olarak Sayıştayın İletişim Stratejisinin farklı perspektiflerden değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

1. İLETİŞİM STRATEJİSİNİN AMACI VE SÜRECİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

1.1. Amaç Açısından Değerlendirme

İletişim stratejisi, etkili iletişim kurma, kurumsal hedefleri gerçekleştirme ve kuruma yardımcı olma gibi amaçlarla oluşturulmakta ve kurumun stratejik hedeflerine hizmet etmektedir. Bu anlamda iletişim stratejisi kurumun misyon ve vizyonu ile bağlantılı olan ve kurumun stratejileri ile bütünleşen bir belgedir. Kurumsal vizyon, misyon ve amaçlar doğrultusunda şekillenen kurumsal kimliğe yönelik bir stratejinin oluşturulmasını ve paydaşlara sunulmasını gerektirmektedir. İletişim stratejisi kurumun neyi yansıtmak istediği ve kurumsal imaj ve itibar açısından nasıl bilinmeyi amaçladığıyla ilgili kurumsal kimliği yansıtmaktadır (Cornelissen, 2019; Çetintaş, 2020).

Sayıştayın İletişim Stratejisinin amacı, 2019-2023 Stratejik Planında belirlediği amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlamak ve denetim, yargılama, rehberlik görevlerinin etkisini artırarak kamuda hesap verme sorumluluğuna ve mali saydamlığa katkı sağlamak olarak belirtilmiştir (Sayıştay, 2020: 5). İletişim Stratejisinde doğrudan Sayıştayın stratejik planında belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine atıf yapılmış olması dikkat çekicidir. İletişim Stratejisinde, Stratejik Planda yer alan misyon, vizyon, temel değerler, stratejik amaçlar ve hedeflere yer verilmektedir. Bu durum İletişim Stratejisinin, Sayıştayın stratejilerinde, misyonunda, vizyonunda, temel değerlerinde ve hedeflerinde kendisini gösteren kurumsal kimliğiyle bütünleştirilmesine yönelik iradeyi ortaya koymakta ve bu haliyle İletişim Stratejisi, Sayıştayın kurumsal kimliğini yansıtmaktadır.

İletişim Stratejisinde Sayıştayın stratejik amaçlarının ve hedeflerinin yanı sıra, kurumsal risklerin etkisini azaltma ve sürdürülebilir kalkınma amaçlarına ulaşılmasına katkı sağlama olarak ayrı başlıklar altında yer verilen iki amaca daha atıf yapıldığı görülmektedir. Bu çerçevede, 2019-2023 Sayıştay İletişim Stratejisinde, paydaşlar için oluşturulan iletişim planlarında yer alan kurumsal riskler ile faaliyet risklerinin dikkate alındığı ve bu riskleri ortadan kaldırmaya veya etkisini azaltmaya yardımcı olacak iletişim yöntem ve araçlarının tasarlandığı ifade edilmektedir (Sayıştay, 2020: 13-14).

İletişim Stratejisinde, Sayıştayın sürdürülebilir kalkınma amaçlarına ulaşma yolunda önemli bir fonksiyonu olduğu belirtilmekte ve 2015 Birleşmiş Milletler (BM) Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının gerçekleştirilmesinde Sayıştayın etkin rol alması için atacağı adımlara uygun iletişim stratejileri oluşturulduğu ifade edilmektedir (Sayıştay, 2020: 5). Sayıştaylar, denetim işlevleriyle sürdürülebilir kalkınmaya doğrudan ve dolaylı olarak katkıda bulunabilmektedir. Dolayısıyla Sayıştayların, denetim sonuçlarının kısa ve uzun vadeli etkilerini iyileştirmek için, sürdürülebilir kalkınma taahhütlerinden kaynaklanan zorluklara, eğilimlere ve beklentilere uyum sağlamaları gerekmektedir (Nagy vd., 2012: 68). Birleşik Arap Emirliklerinde 2016 yılında gerçekleştirilen 22. INCOSAI sonucunda kabul edilen deklarasyon, "2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemine anlamlı bir bağımsız denetim katkısı yapma" ve bu hedefe ilerlemeyi raporlama usullerini içermektedir (INTOSAI, 2018). Sayıştayın İletişim Stratejisi, sürdürülebilir kalkınma amaçlarının gerçekleştirilmesi sürecinde paydaşlarla kurulacak iletişimin temel çerçevesini oluşturmakta ve bu kapsamda temel iletişim hedeflerini ve ulaşılabilecek sonucu

ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, İletişim Stratejisinin uluslararası gündemi de dikkate alan bir çerçeveye sahip olduğu ve Sayıştayın stratejik planının yanı sıra, uluslararası bir perspektifle, kalkınma gündemiyle de bütünleştirildiği değerlendirilmektedir.

1.2. Süreç Açısından Değerlendirme

Kurumsal iletişim stratejisinin başarılı olabilmesi için, iyi hazırlanmış stratejik iletişim planı ile temellendirilmesi gerekmektedir. Bu tür planlar genellikle zaman çizelgelerini ve ölçülebilir beklenen sonuçları içermektedir. Bu sonuçların ölçülmesi, güncelleme ve sürekli iyileştirme için temel sağlamalıdır. İletişim planlarında hedefler, paydaşlar, belirli amaçlar için iletişimde kullanılacak temel araçlar tanımlanmalıdır (INTOSAI, 2018). Sayıştayın İletişim Stratejisinin Cornelissen (2019) ve Çetintaş (2020)'da yer verilen stratejik iletişim planlamasına uygun bir yaklaşımla oluşturulduğu değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, iletişim amacının saptanmasını ve paydaşların tespit edilmesini içeren stratejik analiz aşaması yürütülmüş ve misyon, vizyon, temel değerler, amaç ve hedefler, iletişim kanalları ve bütçe net biçimde belirlenmiştir.

Etkili, şeffaf, doğru ve zamanında iletişimi sağlamak üzere INTOSAI ve Sayıştaylar için iletişim ilkelerini belirlemek üzere 2010 yılında INTOSAI iletişim rehberi yayımlanmıştır. Ayrıca INTOSAI, Sayıştayların paydaşlarla etkileşime ilişkin bir strateji geliştirirken izlemesi gereken adımları şu şekilde tanımlamaktadır (INTOSAI-IDI, 2016):

Sayıştayların çalışma ortamının anlaşılması: Sayıştayların iç ortamının, dış kurumsal ortamının ve dış kurumsal olmayan ortamının anlaşılmasını ifade etmektedir. Bu çerçevede, GZFT (güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar, tehditler) analizi de yapılabilmektedir.

Paydaşların haritalandırılması ve beklentilerin analizi: Paydaşların tanımlanmasını, sınıflandırılmasını, her bir paydaşın rolünün belirlenmesini, paydaşların önceliklendirilmesini ve beklentilerinin analiz edilmesini kapsamaktadır.

Sayıştayların iletişim sürecinin ortaya çıkarılması: Kimlerin, hangi mesajları, hangi iletişim araçları ile hangi paydaşlara iletileceğinin belirlenmesini ifade etmektedir.

Her bir paydaşla etkileşim kurulurken benimsenecek stratejiye karar verilmesi: Her bir paydaş için benimsenecek iletişim stratejisi, yaklaşımcı, katılımcı ve/veya konumlayıcı olabilecektir.

Her paydaş için bir iletişim planının geliştirilmesi: Her bir paydaş için amaçların, iletişim stratejisinin, iletişim kanallarının, araçlarının, yöntemlerinin, ihtiyaç duyulan kaynakların ve zaman planlamasının tespit edilmesini ifade etmektedir.

Strateji raporunun yazılması ve Sayıştay üst yönetimce onaylanması: Stratejiyi belgeleyecek dokümanın belli bir şablonunda hazırlanmasını, Sayıştay içinde görüş alma sürecinin ardından belgenin üst yönetimce onaylanmasını ifade etmektedir.

Stratejinin işler hale getirilmesi: Bu aşama, stratejinin üst yönetimce sahiplenilmesini ve her bir aşamaya kimlerin dahil olacağına karar verilmesini içermektedir.

Etkinin izlenmesi ve ölçülmesi: Niteliksel ve niceliksel yöntemlerle stratejinin etkisini izleme ve ölçmeye ilişkin araç ve mekanizmaların geliştirilmesini ifade etmektedir.

İletişim Stratejisinde strateji raporunun oluşturulması ve işler hale getirilmesi için atılan adımlara yer verilmiştir. Bu kapsamda Sayıştayın İletişim Stratejisinin hazırlanma sürecinde, öncelikle kurumun iç ve dış çevresi GZFT yöntemiyle analiz edilerek iletişimle ilgili güçlü-zayıf yönler, karşılaşılabilecek fırsatlar-tehditler ortaya konmuş ve paydaşlar belirlenmiştir. Bu paydaşlar, Sayıştay faaliyetlerine ilgi ve etkilerine göre önceliklendirilmiş ve anahtar role sahip olanlar belirlenerek belirli kategorilere ayrılmıştır. Daha sonra, paydaş beklentileri ortaya konularak her bir paydaş için iletişim amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için uygulanacak stratejiler oluşturulmuştur (Sayıştay, 2020: 6).

İletişim Stratejisinde "yaklaşımcı", "katılımcı" ve "konumlayıcı" olmak üzere paydaşlarla iletişimde benimsenebilecek üç iletişim stratejisi tanımlanmıştır. Her bir paydaş için uygun olan iletişim stratejileri belirlenmiş ve paydaşlarla kurulacak iletişimden beklenen amaçlar ve bu amaçları gerçekleştirmek için kullanılacak araç, yöntem ve kaynaklar tanımlanarak ana paydaşlar için iletişim planları hazırlanmıştır (Sayıştay, 2020: 7). İletişim Stratejisinde uygulama, izleme ve değerlendirme yöntemleri ayrı bir başlık altında ele alınmıştır. İlgili literatürde ve Sayıştay iletişim rehberlerinde yer alan hususlar dikkate alındığında 2019-

2023 İletişim Stratejisinde yer alan süreç adımlarının, INTOSAI rehberlerinde önerilen adımlarla uyum içinde olduğu değerlendirilmektedir. Bu uyum, iletişim stratejisi için, hedef grupları, rolleri ve sorumlulukları ve iletişim araçlarını açıkça belirtmekte olan INTOSAI İletişim Rehberlerinin, iç ve dış paydaşlarla etkili iletişimi teşvik etmek için uygun araçların geliştirilmesinde dikkate alınması gerektiğine ilişkin INCOSAI (2010)'da yer verilen tavsiyelere uyum sağlandığına işaret etmektedir.

2. İLETİŞİM STRATEJİSİNİN PAYDAŞLARI VE İLETİŞİM KANALLARI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

2.1. Paydaşlar Açısından Değerlendirme

Kurumsal iletişim stratejilerinin oluşturulması sürecinde en önemli adımlardan biri paydaşların tespit edilmesidir. Sayıştaylar, iletişim stratejilerini paydaşlar, mesaj ve iletişim kanalı olarak sıralanabilecek temeller üzerinde konumlandırılmalıdır. İletişim stratejilerinin Sayıştayların şeffaflığı ve hesap verebilirliğini artırmalarına yardımcı olabilmesi için bu stratejiler, kimlerin hedeflendiğine, hangi mesajların iletilmek istendiğine ilişkin net tanımlara ve geleneksel ve yeni medya ile ilişkilere dayanan bir iletişim planına sahip olmalıdır (González-Diaz vd., 2012: 586). İletişim stratejilerinde, bu sorulara verilecek cevaplar, sürecin bir paydaş yönetimine dayanması ve paydaş analizinin yapılması gerektiğine işaret etmektedir. Paydaş yönetimi, anahtar paydaşların tanımlandığı ve bu paydaşların desteklerinin sağlandığı bir süreçtir. Paydaş yönetiminin ilk adımı, başlıca paydaşların tanımlandığı paydaş analizidir (İlgar ve İlgar, 2019: 1842).

Paydaş analizinin ardından güç-çıkarmatrisi, güç-etki matrisi veya ilgi-etki matrisi gibi çeşitli yöntemler kullanılarak paydaşlar sınıflandırılmaktadır. Paydaşları, kurumun operasyonları üzerindeki etkileri veya tutumları açısından belirlemek ve konumlandırmak üzere yöneticiler ve iletişim uzmanlarınca kullanılan bu sınıflandırmaya paydaş haritalama (veya paydaş gösterimi) adı verilmektedir (PMI, 2008; Cornelissen, 2019). Paydaş haritalama modelleri, paydaşlar ile ne tür bir iletişim kurulacağına karar verebilmek için içgörü sunmaktadır (Cornelissen, 2019: 106). Paydaş analizinde bu yaklaşıma uygun olarak Sayıştay İletişim Stratejisinde, paydaşların sınıflandırılması ve haritalandırılması yapılmıştır. Bu çerçevede İletişim Stratejisinde yer verilen hususlar aşağıda sıralanmaktadır:

- İç ve dış çevre analizi sonucunda ana paydaşlar; (1) kamuoyu (vatandaş ve medya), (2) Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), (3) uluslararası kuruluşlar ve diğer yüksek denetim kurumları, (4) denetim kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşları, (5) sivil toplum kuruluşları, (6) Sayıştay çalışanları, (7) denetim yetkisi olan diğer kurumlar olarak tespit edilmiştir (Sayıştay, 2020: 19).
- Paydaşların, mevcut iletişim süreçleri analiz edilmiş ve stratejik planda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda, iletişim süreçleri iyileştirilebilecek paydaşlar ilgi-etki analiz sonuçlarına göre sınıflandırmıştır. Bu sınıflandırmada, tahsis edilebilecek zaman ve diğer maddi kaynaklar dikkate alınarak odaklanılması gereken paydaşlar; Sayıştay faaliyetlerine olan ilgileri, katkıları ve etkilerine göre önceliklendirilmiştir. İletişim Stratejisinde, paydaş ilgi-etki haritası oluşturulmuş, tüm paydaşlar Sayıştay faaliyetlerine olan ilgi-etkilerine göre analiz edilmiş ve ait oldukları kategoriye göre ilgi-etki haritasına yerleştirilmiştir (Sayıştay, 2020: 16-18).
- GZFT analizi sonucunda her bir paydaşla kurulan iletişimde Sayıştayın güçlü-zayıf yönleri ve karşı karşıya kalınan fırsatlar-tehditler tespit edilmiştir (Sayıştay, 2020: 20).
- İç ve dış paydaşlara yönelik anket çalışmalarıyla paydaşların beklenti ve önerileri ortaya çıkarılmıştır (Sayıştay, 2020: 21).
- Paydaşların her biri, "yaklaşıcı", "katılımcı" ve "konumlayıcı" olarak tanımlanan ilgili iletişim stratejilerine dahil edilmiştir (Sayıştay, 2020: 23).
- Ana paydaşların her biri için paydaş iletişim planları hazırlanmıştır. Bu çerçevede, her bir paydaş için amaç, stratejiler, iletişim kanalları/ araçları/yöntemleri, ihtiyaç duyulan kaynaklar ve zaman planlaması belirlenmiştir (Sayıştay, 2020: 24-29).

İletişim Stratejisinin ana paydaşları arasında ilk iki sırada yer alan kamuoyu (vatandaş ve medya) ve parlamento, INTOSAI standartlarında en fazla üzerinde durulan temel paydaşlar olarak ön plana çıkmaktadır. Parlamentolar, Sayıştay denetim raporlarının birincil kullanıcıları durumundadır. Dolayısıyla Sayıştay raporlarının gerekli etkiyi gösterebilmesi ve arzulanan sonuçlara ulaşılabilmesi için Sayıştay ve Parlamento'nun sürekli iletişim halinde bulunması önem

taşımaktadır (Akyel ve Köse, 2011: 7). Parlamentolarla iyi düzeyde profesyonel ilişkiler geliştirmek, denetim raporlarının, sonuçlarının ve tavsiyelerinin daha iyi anlaşılabilmesine katkı sağlayabilecek ve uygun tedbirlerin alınmasını güvence altına alabilecektir. Etkin ve yapıcı bir ilişkiyi sürdürebilmek üzere, Sayıştaylarla Parlamento arasındaki iletişim, değişen koşullara yanıt verebilecek esneklikte tasarlanmalıdır (Renata ve Zoran, 2019: 172).

2011 yılında Viyana'da gerçekleştirilen 21. Birleşmiş Milletler-INTOSAI Sempozyumu gündeminde yer alan başlıca hususlardan biri de Sayıştaylar ile vatandaşlar arasındaki iletişim olmuştur. Denetimin bir kamu hizmeti olduğu ve Sayıştayların hesap verebilirliği artırmak üzere vatandaşlarla etkili bir şekilde iletişim kurması gerektiği konusunda mutabık kalınmıştır. Neticede, kamu kaynaklarının daha iyi kullanımının nihai yararlanıcıları olan vatandaşlar, Sayıştayların en önemli paydaşlarıdır. Ancak birçok durumda, denetimin ve hesap verebilirliğin faydalarının en az farkında olanlar da yine vatandaşlardır (UN-INTOSAI, 2011).

Sayıştaylar ile vatandaşlar arasındaki iletişim, nihayetinde her ikisini de güçlendirebilecektir. Çünkü bir yandan Sayıştaylar, sosyal hesap verebilirliğin gözetimini yapmak üzere vatandaşların ihtiyaç duyacakları bilgiye sahiptirler; diğer yandan ise vatandaşlar Sayıştayların ihtiyaç duyduğu bilgilere sahiptirler (Baimyrzaeva ve Köse, 2014). Vatandaşlarla iletişim, Sayıştaylara da yönetimin faaliyetleri konusunda zengin bir bilgi kaynağı sağlayacaktır. Böylece Sayıştaylar, iyi kararlar vermede ve benimsenen politika ve programların gözden geçirilmesinde yararlı olan gerekli bilgi ihtiyaçlarını karşılayabileceklerdir (Akyel ve Köse, 2011: 9; INTOSAI, 2018). Medya ise, vatandaşları, Sayıştayın ülkenin esenliği konusundaki rolü ve katkısına ilişkin bilgilendirmek için kilit bir kanaldır. Uygun şekilde bilgilendirilmiş bir dinleyici, seçilmiş temsilciler üzerinde kamuoyu baskısı yaratacak ve bu da daha fazla idari hesap verebilirliğe ve nihayetinde daha fazla şeffaflığa ve kamu kaynaklarının daha iyi yönetilmesine yol açacaktır (Dye, 2009: 8).

Sayıştaylar ile vatandaşlar ve medya arasındaki işbirliğini geliştirmek için atılabilecek adımlar aşağıda yer almaktadır:

- Medya ile iletişim Sayıştaylar için en zorlu görevlerden biri olduğundan, Sayıştayların tutarlı ve çeşitlendirilmiş bir iletişim politikası yürütmeleri gerekmektedir (Akyel ve Köse, 2013: 5507).

- Sayıştayların ayrıca vatandaşlar ve STK'lar da dahil olmak üzere kilit paydaşlarla işbirliğine rehberlik etmek için kendileri için açık politikalar oluşturması gerekir. Bu politikalar, bilgi paylaşımının nasıl ve ne zaman yapılması gerektiğini açıklamalarına yardımcı olabilecektir. Sayıştaylar ayrıca hem geleneksel medya ile hem de sosyal medyayla çalışmak için rehberlere ihtiyaç duymaktadırlar. Sayıştayların bulgularını daha etkili bir şekilde iletmek ve daha iyi anlaşılacak için kendi iletişim becerilerini geliştirmeye yatırım yapması gerekmektedir (Baimyrzaeva ve Köse, 2014).
- Sayıştayların mesajlarının kamuoyuna duyurulması için etkili bir medya politikası oluşturulmalı ve çalışmalarını en iyi şekilde kapsayabilecek ve ulaştığı bulguları vurgulayabilecek aktif bir iletişim stratejisi benimsemelidir. Ayrıca vatandaşlarla iletişim iki yönlü bir süreç olduğundan, Sayıştayların ayrıca şikâyetleri alabilmek için vatandaşlarla iletişim için etkili kanallar oluşturmalıdır (UN-INTOSAI, 2011).
- Medya ile aktif, doğru ve şeffaf iletişim için halkla ilişkiler ve iletişim stratejileri geliştirilmeli ve uygulanmalıdır (UN, 2013).
- Medya ile iletişim belirlenmiş sözcüler veya bu amaçla atanan kişilerce yapılmalıdır (INTOSAI, 2010).
- Sayıştayın medya ile iletişimini geliştirmek üzere Sayıştayın bir iletişim politikası ve stratejisi geliştirmesine yardımcı olunması, üst düzey yöneticilere medyaya sunum konusunda eğitim verilmesi, basın açıklamalarının kalitesinin artırılması ve web sitesinin güzel ve güncel olmasını sağlamak gibi adımlar atılabilecektir (OECD, 2011).

Sayıştayların vatandaşlar ve medya ile iletişiminde, mesajların kamuoyuna duyurulması, bulguların etkili biçimde iletilmesi, Sayıştay çalışmalarının ve rolünün daha iyi anlaşılması, vatandaşların görüş ve şikâyetlerinin alınabilmesi, hesap verebilirlik ve şeffaflığa katkı sağlanması ve kamu kaynaklarının daha iyi yönetilmesi gibi hedefler ön plana çıkmaktadır. Literatür ve uluslararası kuruluşlar, bu hedeflere ulaşmak üzere, medya ve vatandaşlarla iletişime rehberlik edecek ve iletişim araç, kanal ve mekanizmalarını içerecek açık politikalar ve stratejilerin oluşturulmasına işaret etmektedir.

Sayıştayın İletişim Stratejisinde her bir ana paydaş için belirlenen iletişim planlarında, paydaşlara yönelik iletişim stratejileri sıralanmakta ve bu stratejilerin gerçekleştirilmesine ilişkin iletişim kanallarına, araçlarına ve yöntemlerine yer verilmektedir. İletişim Stratejisinde, yer alan Parlamento ve kamuoyu (vatandaş ve medya) ile iletişim planlarının içerik ve kapsamının, başta INTOSAI olmak üzere uluslararası kuruluşların önerileri ve literatürde yer verilen içerik ve kapsam ile uyum içinde olduğu görülmektedir. Bu kapsamda Parlamento ve kamuoyu ile iletişim planlarına ilişkin olarak kısaca şu şekilde değerlendirmeler yapılabilecektir:

Kamuoyu ile iletişimin amaçları, vatandaş odaklı bir bakış açısıyla canlı, sürekli ve açık bir etkileşim politikası benimsemek, Sayıştayın rolünün ve misyonunun kamuoyu tarafından bilinirliğini artırarak kamuoyunun ilgisini çekmek ve Sayıştay denetimlerinin ve raporlarının kamuoyu tarafından daha iyi anlaşılmasını sağlayarak denetime katkı sunmalarını sağlamak olarak sıralanmıştır. Bu amaçlara ulaşmak üzere bir iletişim biriminin kurulması, sade ve standart bir rapor formatının oluşturulması ve rapor dilinin sadeleştirilmesi, raporların anlaşılır ve zengin görsel araçlarla kamuoyuna duyurulması, web sitesinin kullanıcıya dost bir anlayışla yeniden tasarlanması, kamu spotu, dijital platformlar ve sosyal medyanın aktif kullanımı, sosyal medya stratejisinin oluşturulması ve sosyal medya hesaplarının yönetilmesi ve geri bildirimler için dijital mecralarda araştırmalar gerçekleştirilmesi öngörülmüştür (Sayıştay, 2020: 24).

TBMM ile iletişim amaçları ise denetim süreci ve sonuçları hakkında yapılan bilgilendirmeyi iyileştirmek ve denetim planlaması ve sonuçları ile ilgili geri bildirim mekanizmaları oluşturmak olarak sıralanmıştır. Bu amaçlara ulaşmak üzere raporlarda yer alacak bulgular için bir önem düzeyi belirlenmesi, denetlenen kurumlarda en fazla karşılaşılan bulguları içeren bilgi notunun TBMM'ye sunulması, ilgi çekici, görselleştirilmiş özel bir rapor ve idare raporlarının özetlerini içeren görsel araçlar açısından zengin rapor broşürlerinin hazırlanması, Parlamento temsilcisinin belirlenmesi ve geri bildirim elde edilmesine yönelik mekanizmaların kurulmasına yönelik faaliyetler öngörülmüştür (Sayıştay, 2020: 24).

Kamuoyu ile iletişimde sürekli ve açık bir iletişim politikasının uygulanabilirliğini sağlamak amacıyla bir iletişim birimi kurulmasının gerek genel anlamda kurumsal iletişim stratejilerine gerekse özel olarak Sayıştayların iletişimine ilişkin ortaya konan standart ve yaklaşımlara uygun olduğu

değerlendirilmektedir. İletişim birimi, İletişim Stratejisinde yer alan faaliyetlerin izlenmesi, etkinliğinin ölçülmesi ve gerekli analizlerin yapılarak üst yönetime raporlanması faaliyetlerini yürütmektedir (Sayıştay, 2020: 30). Sayıştaylarda güçlü bir iletişim ve paydaş yönetimi biriminin kurulması INTOSAI tarafından tavsiye edilmektedir. Bu birim, çalışanlar ve dış paydaşlarla iletişim için odak noktası görevi görmeli ve temel ilişkilerin dikkatli bir şekilde yönetilmesini sağlamalıdır. Bu birim mesajların tutarlı bir şekilde ele alınmasını ve Sayıştayların tanınan bir kimliğe sahip olmasını ve yazılı basım, web siteleri ve sosyal medya dahil olmak üzere geniş bir yelpazede iletişim araçları ile net bir şekilde iletişim kurmasını sağlayabilmelidir. Bu birim, iç ve dış iletişimin geliştirilmesine liderlik etmeli ve paydaş yönetim politika ve planını hazırlamalıdır (INTOSAI, 2019).

2.2. İletişim Kanalları Açısından Değerlendirme

Günümüzde sosyal medya, ilgili kitlelere ulaşarak katılımı ve denetim raporunun etkisini artırabilen bir iletişim aracı olarak ortaya çıkmış, özellikle internet, bilgiyi vatandaşlar için daha erişilebilir hale getirmiş, devlet kurumlarının daha fazla izlenmesine izin vermiş ve daha fazla etkileşim imkanı sağlamıştır (Baimyrzaeva ve Köse, 2014:78-79; Frigon, 2021). Teknolojik gelişmeler ve iletişim araçlarındaki hızlı gelişmeler daha iyi bir yönetim vatandaş katılımı için geniş bir olasılıklar yelpazesi sunmaktadır (Akyel ve Köse, 2013: 5498). Bu gelişmeler karşısında iletişim araçlarının çeşitlendirilmesi gerekmektedir. Modern bilgi ve iletişim teknolojilerin daha fazla kullanılması, iletişimi daha hızlı, daha güvenilir, geniş tabanlı ve ekonomik hale getirmek için teşvik edilmeli (INTOSAI, 2010) ve Sayıştaylar, faaliyetleri ve operasyonları hakkındaki bilgileri daha geniş ölçekte vatandaşlar için daha erişilebilir hale getirmek üzere bu teknolojileri kullanmalıdır (UN-INTOSAI, 2011; UN, 2013).

Gerek vatandaşlarla gerekse denetlenen kurumlarla iletişimin iki yönlü bir süreç olarak ele alınması gerekmektedir. İletişim tek yönlü bir kanal olmamalıdır; daha ziyade taraflar arasında diyalogu içermelidir. Sayıştaylar, bilgi sağlamanın yanı sıra bilgi almanın yollarını bulmalıdır. Paydaşlarla kurulacak açık iletişim kanallarıyla Sayıştay, denetim çalışmasının kalitesini artırabilir. Böylece denetlenen kurumlar da, Sayıştayın denetimle ilgili sorunları belirlemesine ve Sayıştayın yaptığı tavsiyelerin uygulanıp uygulanmadığını belirlemesine yardımcı olabilecek bilgiler sağlayabilir (UN, 2013; INTOSAI, 2018).

Sayıştayın 2019-2023 İletişim Stratejisinin gerek kamuoyu ve Parlamenteoya gerekse diğer ana paydaşlara yönelik iletişim planlarının geniş bir yelpazede modern iletişim kanallarını, araçlarını ve yöntemlerini içerdiği görülmektedir. İletişim Stratejisinin paydaşların beklenti ve görüşlerinin sürekli

bir temelde alındığı, paydaş katılımına dayanan bir etkileşim ve diyalog zeminine oturduğu değerlendirilmektedir. Paydaş beklentilerinin ya da görüşlerinin yeterli ölçüde dikkate alınmasına yönelik bir yaklaşım sergilenmektedir. Bu kapsamda, İletişim Stratejisinde paydaş beklentilerinin, sınırlı sayıdaki anketlerden elde edilen durağan tespitlerle yetinilmeyerek sürekli izlemeye tabi tutulacağı, bu izlemede; dijital platformlarda yapılan aramaların, sosyal medyada ve web ortamında yapılan yorumların, verilen geri bildirimler gibi hususların sürekli analiz ve rapor edilerek dinamik iletişim stratejilerinin benimseneceği belirtilmektedir (Sayıştay, 2020: 20-21). Ayrıca İletişim Stratejisinde ana paydaşlar için hazırlanan iletişim planlarında tek yönlü bir iletişimden ziyade, geri bildirim mekanizmalarını dikkate alan çift yönlü stratejiler oluşturulmuştur (Sayıştay, 2020: 8).

3. INTOSAI STANDARTLARINA UYUM AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

INTOSAI tarafından uluslararası standartlar yayımlanmaktadır. Sayıştayların Değer ve Faydaları konulu INTOSAI-P 12 Standardında iletişimle ilgili hususlar ile bunlara uyuma ilişkin olarak Paydaş İletişim Planlarında yer alan ifadeler karşılaştırmalı olarak Tablo 1’de yer almaktadır:

Tablo 1: INTOSAI-P 12 Standardı ve Paydaş İletişim Planları

INTOSAI-P 12	İletişim Stratejisi - Paydaş İletişim Planları
3(1): Sayıştaylar, denetlenen kuruluşlar ve diğer ilgili paydaşlarla uygun şekilde iyi bir iletişim sağlamalı ve Sayıştayların çalışmasından kaynaklanan hususlar hakkında denetim süreci sırasında paydaşları iyi bilgilendirmelidir.	Denetim ekiplerinin, denetimin başlangıcında ve sonunda denetlenen idare ile kuracağı iletişimi etkinleştirmek ve denetim süreci ve sonuçları hakkında denetlenen idarelerden geri bildirim almak (Denetim kapsamındaki kurum ve kuruluşlar ile iletişim planı).
3(5): Sayıştaylar, denetim raporlarını ve sonuçlarını daha iyi anlamalarına ve uygun eylemler üstlenmelerine yardımcı olmak üzere ilgili yasa ve gözetim komiteleri, denetlenen birimlerin yönetimleri ve idare organlarıyla profesyonel ilişkiler geliştirmelidir.	TBMM’den hem gerçekleştirilmiş denetimlere ilişkin hem de planlanan denetimlerle ilgili geri bildirim elde edilmesine yönelik mekanizmaların kurulması için, TBMM’nin de görüşünün alınabileceği çalışmaların gerçekleştirilmesi (TBMM ile iletişim planı). Denetim kapsamındaki kurum ve kuruluşlar ile iletişim planında 5018 sayılı Kanun’daki tasnife uygun olarak denetlenen idare üst yöneticileri ve personelini Sayıştay denetim usulleri ve Sayıştay raporları hakkında bilgilendirmek (Denetim kapsamındaki kurum ve kuruluşlar ile iletişim planı). SKA farkındalığı yaratabilmek amacıyla denetim kapsamındaki kurum ve kuruluşlar ile ortak toplantı ve eğitimlerin düzenlenmesi (Denetim kapsamındaki kurum ve kuruluşlar ile iletişim planı).

INTOSAI-P 12	İletişim Stratejisi - Paydaş İletişim Planları
4(1): Sayıştaylar, tüm paydaşlarca anlaşılabilir dilde, nesnel bilgiyi basit ve açık biçimde raporlamalıdır.	Denetim raporlarının kamuoyu tarafından anlaşılmasını sağlamak amacıyla sade ve standart bir rapor formatı oluşturmak ve rapor dilini sadeleştirmek (Kamuoyu ile iletişim planı). Denetim raporları TBMM'ye sunulduktan sonra, sade ve anlaşılır, görsel araçlar (infografik gibi) açısından zengin rapor özetleri oluşturarak kamuoyuna duyurmak (Kamuoyu ile iletişim planı). Denetim sonuçlarının sayısal değerlendirilmesini içeren, ilgi çekici, görselleştirilmiş özel bir rapor ve idare raporlarının özetlerini içeren görsel araçlar (infografik gibi) açısından zengin rapor broşürlerinin hazırlanarak denetim sonuçlarının hızlı ve etkin biçimde anlaşılmasını sağlamak (TBMM ile iletişim planı).
4(3): Sayıştaylar uygun iletişim araçlarını kullanarak, tüm paydaşların raporlara erişimini kolaylaştırmalıdır.	Web sitesinde sade ve anlaşılabilir raporlar yayımlanacaktır (Kamuoyu ile iletişim planı). Web sitesinde sade ve anlaşılabilir rapor özetleri yayımlanacaktır (Kamuoyu ile iletişim planı). Kullanıcı dostu bir web sitesi tasarımı ile raporların ulaşılabilirliğinin artırılması (Kamuoyu ile iletişim planı).
5(1): Sayıştaylar, paydaşların beklentilerinin farkında olmalı ve bağımsızlığından ödün vermeksizin, zamanlıca bu beklentilere uygun biçimde cevap vermelidir.	Denetimler planlanırken vatandaş beklentilerinin dikkate alınması (Kamuoyu ile iletişim planı). TBMM'den hem gerçekleştirilmiş denetimlere ilişkin hem de planlanan denetimlerle ilgili geri bildirim elde edilmesine yönelik mekanizmaların kurulması için, TBMM'nin de görüşünün alınabileceği çalışmaların gerçekleştirilmesi (TBMM ile iletişim planı). Denetim ekiplerinin, denetimin başlangıcında ve sonunda denetlenen idare ile kuracağı iletişimi etkinleştirmek ve denetim süreci ve sonuçları hakkında denetlenen idarelerden geri bildirim almak (Denetim kapsamındaki kurum ve kuruluşlar ile iletişim planı). Geri bildirim mekanizmalarının oluşturulması ve sürekli çalışması için görevlendirmelerin yapılması (Sayıştay çalışanları ile iletişim planı). SKA koordinasyonunun artırılması için STK'larla daha fazla işbirliği yapılması. STK'larla görüş alışverişi için toplantı düzenlenmesi (STK'larla iletişim planı).
6(1): Sayıştaylar, kamu sektörünün bağımsız bir denetçisi olarak Sayıştayların rol ve sorumluluklarına ilişkin olarak paydaşların bilgi ve anlayışını artıracak biçimde iletişim kurmalıdır.	Kamu spotu, dijital platformlar ve sosyal medyanın aktif kullanımı aracılığı ile Sayıştayın rol ve sorumlulukları ile ürünlerinin daha geniş bir kitle tarafından anlaşılmasını sağlamak (Kamuoyu ile iletişim planı). 5018 sayılı Kanun'daki tasnife uygun olarak denetlenen idare üst yöneticileri ve personelini Sayıştay denetim usulleri ve Sayıştay raporları hakkında bilgilendirmek (Denetim kapsamındaki kurum ve kuruluşlar ile iletişim planı). Yıllık konferanslar aracılığıyla Sayıştayın tanınırlığının artırılması (STK'larla iletişim planı).
6(2): Sayıştayların iletişimi, paydaşların kamu sektöründe şeffaflık ve hesap verebilirlik ihtiyacına yönelik farkındalıklarına katkı sağlamalıdır.	Ana paydaşların iletişim planlarında yer alan stratejilerin büyük çoğunluğunun, paydaşların kamuda şeffaflık ve hesap verebilirlik ihtiyacına yönelik farkındalıklarının artmasına katkı sağladığı değerlendirilmektedir.

INTOSAI-P 12	İletişim Stratejisi - Paydaş İletişim Planları
6(3): Sayıştaylar, denetim çalışması ve sonuçlarının anlaşılmasını sağlamak üzere paydaşlarla iletişim kurmalıdır.	Ana paydaşların iletişim planlarında yer alan stratejilerin büyük çoğunluğunun, paydaşların kamuda şeffaflık ve hesap verebilirlik ihtiyacına yönelik farkındalıklarının artmasına katkı sağladığı değerlendirilmektedir.
6(4): Sayıştaylar, vatandaşlarla iletişimi kolaylaştırmak üzere medya ile uygun biçimde etkileşimde bulunmalıdır.	Vatandaş ve medya ile gerçekleştirilen iletişimin etkinliğini ölçmek ve vatandaşlardan faaliyetlerimizle ilgili geri bildirim almak amacı ile dijital mecralarda düzenli araştırmalar gerçekleştirmek (Kamuoyu ile iletişim planı).
6(5): Sayıştaylar, paydaşların farklı rollerini kabul ederek onlarla ilişki kurmalı ve bağımsızlığından ödün vermeden paydaş görüşlerini dikkate almalıdır.	Denetimler planlanırken vatandaş beklentilerinin dikkate alınması (Kamuoyu ile iletişim planı). Düzenlenecek uluslararası eğitim programlarının etkin duyurulmasını ve yeni eğitim taleplerinin alınmasını sağlamak için sahip olunan iletişim araçlarını etkin kullanmak (Uluslararası kuruluşlar ve diğer ülke YDK'ları ile iletişim planı). Mesleki konularda, tema odaklı yayınların ve Meslektaş görüşlerinin yer aldığı online bir blog/forum kurulması (Sayıştay çalışanları ile iletişim planı). SKA koordinasyonunun artırılması için STK'larla daha fazla işbirliği yapılması. STK'larla görüş alışverişi için toplantı düzenlenmesi (STK'lar ile iletişim planı).
6(6): Sayıştaylar, paydaşların Sayıştayın etkili bir iletişim kurup kurmadığına ilişkin düşüncelerini periyodik olarak değerlendirmelidir.	TBMM'den hem gerçekleştirilmiş denetimlere ilişkin hem de planlanan denetimlerle ilgili geri bildirim elde edilmesine yönelik mekanizmaların kurulması için, TBMM'nin de görüşünün alınabileceği çalışmaların gerçekleştirilmesi (TBMM ile iletişim planı). Denetim ekiplerinin, denetimin başlangıcında ve sonunda denetlenen idare ile kuracağı iletişimi etkinleştirmek ve denetim süreci ve sonuçları hakkında denetlenen idarelerden geri bildirim almak (Denetim kapsamındaki kurum ve kuruluşlar ile iletişim planı). Mensuplardan Sayıştay'da yapılan çalışmalarla ilgili geri bildirim alınmasını sağlayacak geri bildirim mekanizmalarının geliştirilerek denetim yönetim modülüne eklenmesi. Yapılan çalışmalarla ilgili görüş alınması ve çalışmalara geri bildirim verilmesi (Sayıştay çalışanları ile iletişim planı).

Kaynak: INTOSAI (2021), Sayıştay (2020).

INTOSAI-P 12 Standardı, iletişim ve paydaşlarla etkileşimler çerçevesinde Sayıştayların paydaşlarıyla etkin iletişim kurmasına, paydaşlarını iyi düzeyde bilgilendirmesine, paydaş beklentilerine cevap verebilmesine ve paydaşlarıyla profesyonel ilişkilerini geliştirmesine, raporlama standartlarını iyileştirmesine ve raporlara erişimi kolaylaştırmasına, Sayıştayların rolüne ve işlevlerine ilişkin farkındalığın artırılmasına ilişkin ilkelere yer vermektedir.

Bu kapsamda, Sayıştayların rollerini ve yaptıkları işi açıklamak için daha fazlasını yapması, raporlar ve diğer konularda brifingler vermesi ve çalışmalarını açıklamak ve çalışmalarına dahil etmek üzere paydaşlarına yönelik proaktif yaklaşımlar göstermesi gerekmektedir. Sayıştaylar, çalışmalarının etkili olmasını

sağlamak ve iyi yönetişimi desteklemek için etkili bir iletişim stratejisi geliştirmeli ve uygulamalıdır (SIGMA, 2017). Sayıştay İletişim Stratejisinin, Standardın gerekliliklerini karşılayacak biçimde tasarlandığı ve böylece Sayıştayın etkinliğini artırmaya ve iyi yönetişimi desteklemeye katkı sağlayan bir içeriğe sahip olduğu değerlendirilmektedir.

Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik İlkeleri konulu INTOSAI-P 20 Standardında iletişimle ilgili hususlar ile bunlara uyuma ilişkin olarak Paydaş İletişim Planlarında yer alan ifadeler karşılaştırmalı olarak Tablo 2’de yer almaktadır:

Tablo 2: INTOSAI-P 20 Standardı ve Paydaş İletişim Planları

INTOSAI-P 20	İletişim Stratejisi - Paydaş İletişim Planları
8(1): Sayıştaylar, operasyonları ve denetim sonuçları hakkında medya veya diğer ilgili taraflarla açık bir şekilde iletişim kurar ve kamusal alanda görülebilir.	Ana paydaşlar ile iletişim planlarında yer alan stratejilerin büyük çoğunluğunun, açık iletişim stratejilerini içerdiği ve Sayıştayın kamusal görünürlüğüne olanaklı kıldığı değerlendirilmektedir.
8(2): Sayıştaylar, en önemli sonuçlara yönelik olarak vatandaşların ve akademik camianın ilgisini teşvik eder.	Denetim raporları TBMM’ye sunulduktan sonra, sade ve anlaşılır, görsel araçlar (infografik gibi) açısından zengin rapor özetleri oluşturarak kamuoyuna duyurmak (Kamuoyu ile iletişim planı). Sayıştay web sitesini daha kullanıcı dostu hale getirmek amacıyla yeniden tasarlamak (Kamuoyu ile iletişim planı). Kamu spotu, dijital platformlar ve sosyal medyanın aktif kullanımı aracılığı ile Sayıştayın rol ve sorumlulukları ile ürünlerinin daha geniş bir kitle tarafından anlaşılmasını sağlamak (Kamuoyu ile iletişim planı).
8(3): Ülke dillerine ek olarak, denetim raporlarının ve mahkeme kararlarının özetleri resmi INTOSAI dillerinden birinde mevcuttur.	Sayıştayın uluslararası tanınırlığını artırmak için yeni iletişim araçları (dijital mecralar, sosyal medya araçları gibi) oluşturmak ve etkin kullanımını sağlamak (Uluslararası kuruluşlar ve diğer ülke YDK’ları ile iletişim planı). Uluslararası arenada kullanmak amacı ile yabancı dillerde web sitesi ve sosyal medya hesapları açmak. Seçilecek denetim raporlarını yabancı dillere çevirmek (Uluslararası kuruluşlar ve diğer ülke YDK’ları ile iletişim planı).

INTOSAI-P 20	İletişim Stratejisi - Paydaş İletişim Planları
8(4): Sayıştaylar, denetimleri başlatır, yürütür ve ilgili raporları zamanında yayımlar. Denetim çalışması ve sağlanan ilgili bilgiler eski değilse, şeffaflık ve hesap verebilirlik artırılacaktır.	<p>Denetim raporları TBMM'ye sunulduktan sonra, sade ve anlaşılır, görsel araçlar (infografik gibi) açısından zengin rapor özetleri oluşturularak kamuoyuna duyurmak (Kamuoyu ile iletişim planı).</p> <p>Denetim sonuçlarının sayısal değerlendirilmesini içeren, ilgi çekici, görselleştirilmiş özel bir rapor ve idare raporlarının özetlerini içeren görsel araçlar (infografik gibi) açısından zengin rapor broşürlerinin hazırlanarak denetim sonuçlarının hızlı ve etkin biçimde anlaşılmasını sağlamak. Özet raporlarda ve broşürlerde SKA denetimlerine ayrıca yer verilmesi (TBMM ile iletişim planı).</p> <p>5018 sayılı Kanun'daki tasnife uygun olarak denetlenen idare üst yöneticileri ve personelini Sayıştay denetim usulleri ve Sayıştay raporları hakkında bilgilendirmek (Denetim kapsamındaki kurum ve kuruluşlar ile iletişim planı).</p> <p>Denetim sonunda üst yöneticinin Sayıştay raporunu daha iyi anlamasını ve sahiplenmesini sağlamak üzere "rapor yönetici özeti" hazırlamak (Denetim kapsamındaki kurum ve kuruluşlar ile iletişim planı).</p>
8(5): Sayıştay raporları, çeşitli yollarla (örn. özetler, grafikler, video sunumları, basın bültenleri) kamuoyu tarafından kullanılabilir ve anlaşılabilir.	<p>Denetim raporlarının kamuoyu tarafından anlaşılmasını sağlamak amacıyla sade ve standart bir rapor formatı oluşturmak ve rapor dilini sadeleştirmek (Kamuoyu ile iletişim planı).</p> <p>Denetim raporları TBMM'ye sunulduktan sonra, sade ve anlaşılır, görsel araçlar (infografik gibi) açısından zengin rapor özetleri oluşturularak kamuoyuna duyurmak (Kamuoyu ile iletişim planı).</p>

Kaynak: INTOSAI (2021), Sayıştay (2020).

INTOSAI-P 20 Standardı, Sayıştayların ilgili taraflarla iletişimine, denetim raporlarının yayımlanmasına, çevrilmesine ve kamuoyunun erişimine sunulmasına dair ilkelere yer vermektedir. Standardın içeriği ve Paydaş İletişim Stratejileri karşılaştırmalı olarak göz önüne alındığında, Sayıştay İletişim Stratejisinin Standardın gerekliliklerini karşılayacak biçimde oluşturulduğu değerlendirilmektedir.

4. GÜNÜMÜZÜN KURUMSAL İLETİŞİM ANLAYIŞI AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

Kurumsal iletişim anlayışının, özellikle 1970'lerden günümüze dek değişime uğradığı görülmektedir. Bu değişimde, birbiriyle bağlantılı olabilecek "entegrasyon", "stratejik konumlandırma", "paydaş katılımı" ve "yeni medyanın kullanımı" olarak adlandırılabilir başlıca dört eğilim göze çarpmaktadır.

Tablo 3, karşılaştırmalı olarak bu eğilimlere ilişkin özet açıklamalara ve Sayıştayın İletişim Stratejisinin bu eğilimleri nasıl ele aldığına yer vermektedir:

Tablo 3: Temel Eğilimler ve İletişim Stratejisi

Kurumsal İletişim Yaklaşımında Temel Eğilimler	İletişim Stratejisinin Yaklaşımları
<p>Entegrasyon:</p> <p>Geçmişte kurumsal iletişim, bireysel iletişim uygulayıcılarının (medya ilişkileri, kamu ilişkileri gibi) uzmanlıkları etrafında ayrı disiplinler biçiminde yapılandırılmaktaydı. Bu durum, kurum içindeki iletişim sorumluluklarının organizasyon içerisinde farklı birimlere dağılması nedeniyle bir bölünmüşlük ortaya çıkarmaktaydı. Günümüzde ise kurumsal iletişim yaklaşımı, iletişimi yönetmek için bu uzmanlıkların ötesine geçen daha entegre bir yaklaşımı gerektirmektedir. Dolayısıyla iletişimi kurumsal düzeyde bütünleştirmeye yönelik bir yaklaşım benimsenmiştir.</p>	<p>İletişim stratejisinde yer alan faaliyetlerin izlenmesinin, etkinliğinin ölçülmesinin ve gerekli analizlerin yapılarak üst yönetime raporlanmasının kurulacak iletişim birimi tarafından yürütüleceği belirtilmektedir. Dolayısıyla iletişim stratejisinde, iletişim sorumluluklarının farklı birimlere dağıtıldığı bir yapı yerine bütünleştirildiği bir yaklaşıma yer verildiği görülmektedir.</p>
<p>Stratejik konumlandırma:</p> <p>Günümüzde iletişimin daha stratejik olarak kullanılması gerektiği anlaşılmıştır. İletişim, kurumun paydaşların zihninde "konumlandırılması" için stratejik çıkarılara katkı sağlayacak bir niteliğe kavuşmuştur. Günümüzde iletişim stratejisi, kurumsal iletişimin stratejik hedefleri desteklemesini sağlamak üzere farklı paydaşlara yönelik iletişim programları geliştirmesine ilişkin işlevsel ve operasyonel bir stratejidir. Ancak, bu strateji, kapsam ve katılım olarak kurumun merkezine ve en üst seviyesine yerleşir. İletişim stratejisi, kurumun genel stratejisinden ayrılmaz, iletişim gerçek bir stratejik rol üstlenerek kurum stratejisine katkı bulunur.</p>	<p>İletişim stratejisinin amacı, Sayıştayın 2019-2023 Stratejik planında belirlediği amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlamak ve denetim, yargılama, rehberlik görevlerinin etkisini artırarak kamuda hesap verme sorumluluğuna ve mali saydamlığa katkı sağlamak olarak ifade edilmiştir. İletişim stratejisi Sayıştayın stratejik planı çerçevesinde misyonu, vizyonu, amacı ve hedefleriyle ilişkilendirilmiş ve Sayıştayın genel stratejisi ile bütünleştirilmiştir.</p>

Kurumsal İletişim Yaklaşımında Temel Eğilimler	İletişim Stratejisinin Yaklaşımları
<p>Paydaş katılımı:</p> <p>Paydaşlar günümüzde kurumlara yönelik beklentilerini dile getirme konusunda çok daha aktif hale gelmişler, daha etkileşimli ve diyalog tabanlı iletişim biçimlerini beklemeğe başlamışlardır. Günümüzde etkileşimli iletişim modelleri, eski kurumsal iletişim modellerinin yerini almaktadır. Çeşitli departmanlar arasında bölünen, ilişkileri yönetmeye odaklanan, kısa vadeli hedeflere bağlı olan ve departmanın çıkarlarına ve yöneticinin kişisel tarzına dayanan paydaş yönetimi yaklaşımından, entegre, ilişkiler inşa etmeye odaklanan, uzun vadeli hedeflere bağlı ve misyon, değerler ve kurumsal stratejiler tarafından tutarlı biçimde yönlendirilen paydaş katılımına bir yöneliş olmuştur. Paydaşların yönetilmesi anlayışından, paydaşlar için yönetim anlayışına geçilmektedir.</p>	<p>İletişim Stratejisinde her bir paydaş için uygun olan iletişim stratejilerinin, paydaşlarla kurulacak iletişimden beklenen amaçların ve bu amaçları gerçekleştirmek için kullanılacak araç, yöntem ve kaynakların tanımlanması sürecinde katılımcı bir yöntem izlendiği, bu çerçevede, farklı gruplarla çalıştaylar, toplantılar ve mülakatlar yapılarak iletişim stratejisinin oluşturulduğu belirtilmektedir. İletişim stratejisinin, paydaşlarla köprü kuran ve karşılıklı yarar sağlayacak bir yaklaşımla oluşturulduğu değerlendirilmektedir.</p>
<p>Yeni medyanın kullanımı:</p> <p>Yeni teknolojiler ve sosyal medya, paydaşlarla daha etkileşimli iletişim biçimlerini olanaklı kılmakta ve paydaşların da bu tür iletişimlere yönelik beklentisi artmaktadır. Günümüzde paydaşlar artık pasif kitleler değil, kurumun iletişim süreçlerinin aktif katılımcılarıdır. Paydaş katılımlı yayıncılık (crowd-casting) biçimi ortaya çıkmıştır. Sosyal medya ise, muhtemelen en iyi paydaş katılımlı yayım biçimidir. Bu yeni medya ortamında paydaşlar kuruma ilişkin içerik üretmek ve bu içeriği yaymak için kendi aralarında bir "kalabalık/topluluk" oluşturmakta ve bu içeriği başka adreslere yaymaktadır.</p>	<p>İletişim Stratejisinde ana paydaşlara yönelik iletişim planlarının geniş bir yelpazede modern iletişim kanallarını, araçlarını ve yöntemlerini içerdiği görülmektedir. Web sitesinin yanısıra dijital platformlar ve sosyal medyanın kullanımına önem verildiği ve bu kapsamda Sayıştayın dijital kurumsal kimliği ve sosyal medya stratejisinin oluşturulmasının iletişim planında yer bulduğu görülmektedir.</p>

Kaynak: Kurumsal iletişim yaklaşımında temel eğilimler Cornelissen (2019)'dan derlenmiştir.

Sonuç olarak, Sayıştayın İletişim Stratejisinin günümüzün kurumsal iletişim anlayışının temel boyutları dikkate alınarak, iletişim sorumluluklarını bütünleştiren, Sayıştayın genel stratejisine katkıda bulunan, paydaşlarla işbirliğini esas alan ve yeni medyanın kullanımını önemseyen bir yaklaşımla oluşturulduğu değerlendirilmektedir.

5. STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

Kamu idarelerine stratejik planlama sürecinde yol göstermek amacıyla hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nun üçüncü sürümünü 2018 yılında yayımlanmıştır. Kılavuz, kaynakların kullanımı ile amaç ve hedeflerin önceliklendirilmesinde etkinliği artırmayı ve daha kaliteli bir raporlama yapılmasına temel oluşturarak kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışının yerleşmesine katkı sağlamak için kamu idarelerine yardımcı olmayı amaçları arasına almıştır. Stratejik Planlama Kılavuzu stratejik yönetim döngüsünü temel olarak oluşturulmuştur.

Sayıştayın 2019-2023 Stratejik planında belirlediği amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine katkı sağlamayı amaçlayan İletişim Stratejisinin iletişim odaklı bir stratejik plan niteliğinde olduğu, döngüsel bir nitelik taşıdığı ve bu döngünün stratejik yönetim döngüsüne paralellik arz ettiği değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda Tablo 4'te İletişim Stratejisi, stratejik yönetim döngüsü ile karşılaştırmalı olarak ve döngüsel bir bakış açısıyla kısaca değerlendirilmektedir.

Tablo 4: Stratejik Yönetim ve İletişim Stratejisi Döngüleri

Stratejik Yönetim Döngüsü	İletişim Stratejisi Döngüsü
<p>Stratejik Plan Hazırlık Süreci (Planlama Sürecinin Planlanması)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planın sahiplenilmesi • Planlama sürecinin organizasyonu • İhtiyaçların tespiti • Zaman planı • Hazırlık programı 	<p>İletişim Stratejisinde iletişimin bir kurumun görevini başarıyla yerine getirmesine katkı sağlayan güçlü bir araç olduğu ve bu aracı etkin bir şekilde kullanabilmek için öncelikle iletişim amaçlarının, kurumun paydaşlarının, iletişim stratejilerinin ortaya konmasının gerektiği ifade edilmiştir. Bu gerçeğin dikkate alındığı bir anlayış çerçevesinde, kurumsal sahiplenmeden güç alan İletişim Stratejisi, bir hazırlık ve planlama sürecinin sonucunda ortaya çıkmıştır.</p>
<p>Durum Analizi (Neredeyiz?)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kurumsal tarihçe • Uygulanmakta olan stratejik planın değerlendirilmesi • Mevzuat analizi • Üst politika belgeleri analizi • Faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin belirlenmesi • Paydaş analizi • Kuruluş içi analiz • PESTLE analizi • GZFT analizi 	<p>İletişim Stratejisi geliştirilirken, gerek uluslararası standartlar gerekse ulusal mevzuat dikkate alınmış ve ilgili standartlar ve mevzuatın İletişim Stratejisi ile ilişkilerine dair bilgilere yer verilmiştir. Stratejik planda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda tüm paydaşların iletişim süreçleri, Sayıştay faaliyetlerine olan ilgi-etkilerine göre analiz edilmiş, iletişim süreçleri iyileştirilebilecek paydaşlar ilgi-etki analiz sonuçlarına göre sınıflandırılmış ve paydaşlar ait oldukları kategoriye göre ilgi-etki haritasına yerleştirilmiştir. GZFT analizi sonucunda her bir paydaşla kurulan iletişimde Sayıştayın güçlü-zayıf yönleri ve karşı karşıya kalınan fırsatlar-tehditler tespit edilmiştir.</p>

Stratejik Yönetim Döngüsü	İletişim Stratejisi Döngüsü
Geleceğe Bakış (Nereye ulaşmak istiyoruz?) <ul style="list-style-type: none">• Misyon• Vizyon• Temel Değerler	İletişim Stratejisinde, Sayıştayın Stratejik Planında belirlenen misyon, vizyon ve temel değerlere yer verilmiş ve İletişim Stratejisi, Sayıştayın kurumsal kimliği ile uyumlaştırılmıştır.
Strateji Geliştirme (Nereye ulaşmak istiyoruz?) <ul style="list-style-type: none">• Amaçlar• Hedefler• Performans göstergeleri• Stratejiler	İletişim Stratejisinde, Sayıştayın Stratejik Planında belirlenen stratejik amaç ve hedeflere yer verilmiştir. Her bir paydaş için iletişim amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için uygulanacak stratejiler oluşturulmuştur.
Eylem Planları (Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?) <ul style="list-style-type: none">• Faaliyetler• Sorumlular	Ana paydaşların her biri için paydaş iletişim planları hazırlanmıştır. Bu kapsamda, her bir paydaş için amaçlar, stratejiler, iletişim kanalları/ araçları/yöntemleri belirlenmiştir.
Performans Programı (Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?) <ul style="list-style-type: none">• Performans hedefleri• Performans göstergeleri• Faaliyetler• Projeler• Maliyetlendirme• Bütçeleme	Ana paydaşların her biri için hazırlanan paydaş iletişim planlarında amaçlara ulaşmak için üstlenilecek faaliyetler, ihtiyaç duyulan kaynaklar, bu kapsamda ilave maliyetlere ihtiyaç duyulup duyulmayacağına ilişkin bilgiler ve zaman planlaması belirlenmiştir.
İzleme ve Değerlendirme (Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?) <ul style="list-style-type: none">• Stratejik plan izleme raporu• Stratejik plan değerlendirme raporu• Stratejik plan gerçekleştirme raporu• Faaliyet raporu• İç denetim	İletişim Stratejisinde, iletişim biriminin her yılın başında, stratejinin yıllık uygulama dilimleri için bir program hazırlayarak üst yönetimin onayına sunacağı, bu programlar yapılırken dijital platformlar ve sosyal medya izleme raporlarının dikkate alınacağı ve raporlar doğrultusunda odaklanılacak alanların tespit edilerek faaliyetlerin zaman planlamasının yapılacağı ve performans göstergelerinin belirleneceği belirtilmektedir. İletişim planlarında yer alan faaliyetlerin hedeflenen zaman çerçevesinde gerçekleştirilmesinin izlenmesi, altı ayda bir yapılarak üst yönetime sunulacak ve hedef tarihlerde sapma olması durumunda gerekli önlemleri içeren yeni iletişim planı tabloları oluşturulacaktır. İletişim stratejisinin son uygulama yılında ise, cari dönem uygulamalarının değerlendirmelerini ve yeni dönem için oluşturulacak amaçlar ve stratejileri içeren bir rapor üst yönetime sunulacaktır.

Performans göstergeleri aracılığıyla amaç ve hedeflerin gerçekleştirme sonuçlarının belirli bir sıklıkla izlenmesi ve belirlenen dönemler itibarıyla raporlanarak yöneticilerin değerlendirmesine sunulması izleme faaliyetlerini oluşturmaktadır. Değerlendirme ise devam eden ya da tamamlanmış faaliyetlerin amaç ve hedeflere ulaşmayı ne ölçüde sağladığı ve karar alma sürecine ne ölçüde katkıda bulunduğunu belirlemek amacıyla yapılmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 55). İletişim Stratejisinden sağlanabilecek faydanın azami düzeye çıkarılması bakımından izleme ve değerlendirme sürecinin etkin işletilmesinin önem taşıdığı değerlendirilmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada Sayıştay Başkanlığının 2019-2023 İletişim Stratejisi çeşitli perspektiflerden kapsamlı olarak ele alınmıştır. Bu çerçevede, İletişim Stratejisinin amacı, süreci, paydaşları, iletişim kanalları ve INTOSAI standartlarına uyumu incelenmiş ve günümüzün kurumsal iletişim anlayışı ve stratejik yönetim süreci perspektiflerinden değerlendirmeler yapılmıştır.

Bu inceleme ve değerlendirmeler neticesinde İletişim Stratejisinin,

Sayıştayın misyonu, vizyonu, amacı ve hedefleriyle ilişkilendirilen, Stratejik Planı ile bütünleşen ve kurumsal kimliğini yansıtan bir yaklaşımla kaleme alındığı;

Oluşturulma sürecindeki aşamaları ve sistematik yapısının, INTOSAI rehberlerinde önerilen süreç adımları ve yapı ile uyum içinde olduğu;

İletişim planlarının içerik ve kapsamının, başta INTOSAI olmak üzere uluslararası kuruluşların önerileri ve literatürde yer verilen içerik ve kapsam ile uyum içinde olduğu;

Paydaşların beklenti ve görüşlerinin sürekli ve dinamik bir temelde alındığı, paydaş katılımına dayanan ve geri bildirim mekanizmalarını dikkate alan bir etkileşim ve diyalog zeminine dayandığı;

INTOSAI Standartlarının gerekliliklerini karşılayacak biçimde oluşturulduğu;

Günümüzün ideal kurumsal iletişim anlayışının temel boyutları dikkate alınarak, iletişim sorumluluklarını bütünleştiren, Sayıştayın genel stratejisine katkıda bulunan, paydaşlarla işbirliğini esas alan ve yeni medyanın kullanımını önemseyen bir yaklaşımla oluşturulduğu;

İletişim odaklı bir stratejik plan niteliğinde olduğu, döngüsel bir nitelik taşıdığı ve bu döngünün stratejik yönetim döngüsüne paralellik arz ettiği sonucuna varılmıştır.

2019-2023 İletişim Stratejisinin uygulama dönemi esnasında ve bitiminde, izleme ve değerlendirme sürecinin etkin işletilmesi, bu Stratejiden sağlanabilecek faydanın azami düzeye çıkarılması ve yeni dönem İletişim Stratejileri için yol gösterici mahiyette bilgilerin edinilebilmesi bakımından önem taşımaktadır. İletişim Stratejisinin izleme ve değerlendirme sürecinde esas alınacak temel ilkeler ve yaklaşımlar bakımından, Stratejik Planlama Kılavuzunda yer alan ilgili hususlardan yararlanılabilecektir. Stratejik Planlama Kılavuzunda

(s. 55) belirtildiği üzere izleme ve değerlendirme süreci, kurumsal öğrenmeyi ve buna bağlı olarak faaliyetlerin sürekli olarak iyileştirilmesini sağlamaktadır. Bu çerçevede, İletişim Stratejisinin izleme ve değerlendirmeye tabi tutulması, Stratejinin başarılı uygulaması ve hesap verme sorumluluğunun tesisi bakımından vazgeçilmez bir husustur. İzleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler, İletişim Stratejisinin gözden geçirilmesine ve hedeflenen ve ulaşılan sonuçların karşılaştırılmasına imkân sağlayacaktır. Bu karşılaştırma, İletişim Stratejisinin güncellenmesi kararına temel oluşturacaktır.

Stratejik Planlama Kılavuzundaki (s. 56) yaklaşıma uygun olarak, belirlenen stratejilere ilişkin sorumlulukların netleştirilmesi, stratejilerin nesnel ve ölçülebilir göstergelerle ilişkilendirilmesi, performans göstergelerinin belirlenmesi, uygun, doğru, tutarlı verilerin temin edilmesi ve ihtiyaç duyulan verilerin nasıl, hangi sıklıkta ve kim tarafından temin edileceğinin tespit edilmesi olarak sıralanabilecek hususların izleme ve değerlendirme sürecinin etkin yürütülmesine katkıda bulunacağı değerlendirilmektedir.

İzleme ve değerlendirme sisteminde üretilen bilgi, raporlar vasıtasıyla kayıt altına alınmakta ve ilgililere sunulmaktadır. İzleme ve değerlendirme faaliyetlerinin temel aracı niteliğindeki raporların objektif bir biçimde hazırlanması gerekmektedir. Stratejik Planlama Kılavuzu'nda izleme ve değerlendirme sisteminde üretilen raporların sahip olması gereken nitelikler açıklık, kapsamlı ve öz olma, ilgililik ve yararlılık, güvenilirlik, tutarlılık, zamanlılık ve ekonomiklik olarak sıralanmakta ve bu niteliklere ilişkin açıklamalar yapılmaktadır (s. 56). İletişim Stratejisinin izleme ve değerlendirme sürecinde hazırlanacak raporların bu nitelikleri taşımasının yarar sağlayabileceği ve ayrıca raporlar hazırlanırken, Stratejik Planlama Kılavuzunda yer alan formatlardan da bir takım yararlı çıkarımlar yapılabileceği değerlendirilmektedir.

İletişim stratejilerinin izleme ve değerlendirme sürecinde rutin olarak etki araştırmaları yapmak son derece önemli bir husustur (Cornelissen, 2019). Bu tür etki araştırmaları için çeşitli nicel veya nitel yöntemler kullanılabilir. Bu çerçevede İletişim Stratejisini izleme ve değerlendirme sürecinde, paydaşlarla derinlemesine görüşmeler, odak grup görüşmeleri, anketler veya panel çalışmaları yapılabilecektir. Böylece, İletişim Stratejisinin paydaş etkileşimlerine yansımalarının ölçülmesi sayesinde, gelecek dönem İletişim Stratejilerine rehberlik edebilecek nitelikte bilgilerin elde edilmesi mümkün olabilecektir.

KAYNAKÇA

- Akyel, Recai, H. Ömer Köse (2011), Kamu Mali Yönetiminde İyi Yönetişim İçin Sayıştayların İletişim Kapasitesinin Güçlendirilmesinin Önemi, Sayıştay Dergisi, Sayı: 82, s. 3-21.
- Akyel, Recai, H. Ömer Köse (2013), Auditing and Governance: Importance of Citizen Participation and the Role of Supreme Audit Institutions to Enhance Democratic Governance, Journal of Yaşar University, Sayı: 8(32), s. 5495-5514.
- Baimyrzaeva, Mahabat, H. Ömer Köse (2014), The Role of Supreme Audit Institutions in Improving Citizen Participation in Governance, International Public Management Review, Sayı:15(2), s. 77-90.
- Çetintaş, Halil Buluthan (2020), Stratejik İletişim Planlaması ile Kurumsal İletişim Stratejisinin Geliştirilmesi: Literatüre Dayalı Bir Yaklaşım, Doğuş Üniversitesi Dergisi, Sayı: 21(2) 2020, s. 93-105.
- Cornelissen, Joep (2019), Kurumsal İletişim, (Çev. Ed.: Çișil Sohodor Bir ve İdil Karademirliadağ Suher), The Kitap, İstanbul.
- Dye, Kenneth (2009), Working with the Media to Maximize the Impact of Your Audit Work, International Journal of Government Auditing, January, s. 8-12.
- Frigon, Vincent (2021), Office of the Auditor General Studies Social Media Impact on Audit Report Reach, International Journal of Government Auditing, Winter 2021, s.10-11.
- González-Díaz, Belén, Roberto García-Fernández, Antonio López-Díaz (2012), Communication as a Transparency and Accountability Strategy in Supreme Audit Institutions, Administration & Society, Sayı: 45(5), s.583 –609.
- İlgar, M.Zeki, Semra Coşgun İlgar (2019), Paydaş Analizi, Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, Sayı: 20(14), s. 1837-1860.
- INCOSAI (2010), The Johannesburg Accords, XX. INCOSAI South Africa, <https://www.intosai.org/>, (Erişim Tarihi: 07.04.2021).
- INTOSAI (2007), Building Capacity in Supreme Audit Institutions - A Guide, <https://www.eurosai.org/>, (Erişim Tarihi: 08.04.2021).
- INTOSAI (2010), INTOSAI Communication Guideline, <https://www.eurosai.org/>, (Erişim Tarihi: 06.04.2021).
- INTOSAI (2018), Communicating and Promoting the Value and Benefits of SAIs: An INTOSAI Guideline, <https://www.intosaicommunity.net/>, (Erişim Tarihi: 07.04.2021).

- INTOSAI (2019), Strengthening Supreme Audit Institutions A Guide for Improving Performance, <https://www.intosaicbc.org/>, (Erişim Tarihi: 07.04.2021).
- INTOSAI (2021), <https://www.intosai.org/documents/open-access>, (Erişim Tarihi: 07.04.2021).
- INTOSAI-IDI (2016), Guidance on Supreme Audit Institutions' Engagement with Stakeholders, The INTOSAI Development Initiative (IDI), <https://www.idi.no/elibrary/>, (Erişim Tarihi: 07.04.2021).
- INTOSAI-IDI (2017), Global SAI Stocktaking Report, <https://www.idi.no/our-resources/global-stocktaking-reports>, (Erişim Tarihi: 07.04.2021).
- Kalkınma Bakanlığı (2018), Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, 3. Sürüm, <http://www.sp.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 07.04.2021).
- Nagy, Sándor, József Gál, Antal Véha (2012), Improving Audit Functions of Supreme Audit Institutions to Promote Sustainable Development, Sayı: 6(3), s.63-69
- OECD (2011), Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions, <https://www.oecd.org/dac/>, (Erişim Tarihi: 06.04.2021).
- PMI (2008), A Guide to the Project Management Body of Knowledge, Fourth Edition, Project Management Institute (PMI).
- Renata, Cajic Kuzet, Babic Zoran (2019), The Importance of Efficient Communications of the Audit Institution and Parliament in the Accountability of the Executive Authorities System, Business Studies, Sayı: 11, s. 159-174.
- Sayıştay (2020), 2019 – 2023 İletişim Stratejisi, [https://www.sayistay.gov.tr/tr/ Upload/iletisim_strateji.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/iletisim_strateji.pdf), (Erişim Tarihi: 20.03.2021).
- SIGMA (2017), Developing Effective Working Relationships Between Supreme Audit Institutions and Parliaments, SIGMA Paper No:54, <http://sigmaweb.org/publications/>, (Erişim Tarihi: 08.04.2021).
- The World Bank (2020), Boosting Public Financial Management Through Turkey's Court of Accounts, <https://pubdocs.worldbank.org/en/>, (Erişim Tarihi: 08.04.2021).
- UN (2013), Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions, The Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, <https://publicadministration.un.org/publications/>, (Erişim Tarihi: 06.04.2021).
- UN-INTOSAI (2011), Effective Practices of Cooperation between SAIs and Citizens to Enhance Public Accountability, Report on the 21st UN/INTOSAI Symposium on Government Audit, <https://digitallibrary.un.org/record/3885844>, (Erişim Tarihi: 08.04.2021).

EXTENDED ABSTRACT

This study evaluated the content and scope of the 2019-2023 Communication Strategy of the Turkish Court of Accounts (TCA) from the viewpoints of relevant literature, international standards and principles, current corporate communication understanding and strategic planning.

The Communication Strategy directly refers to the goals and objectives set in the TCA's Strategic Plan. It is stated that the Communication Strategy is formed in line with the mission and vision of the TCA, integrated with the strategies of the institution, and therefore accurately reflects the corporate identity of the TCA. Additionally, the Communication Strategy has a comprehensive framework that takes into account the international agenda and is integrated with the development agenda with an international perspective as well as the strategic plan of the TCA.

The Communication Strategy meets the requirements of the INTOSAI principles and standards. Furthermore, the content and scope of the communication plan are in harmony with the recommendations of international organizations, especially INTOSAI. In this context, the strategic analysis phase was carried out, and the stakeholders were identified. Communication plans were prepared and the purpose, strategies, communication channels/tools/methods, required resources and time planning were determined for each of the main stakeholders. The stages and systematic structure of the Communication Strategy are in harmony with the process and structure recommended in the INTOSAI guidelines.

The communication plans in the Communication Strategy for both the public and the Parliament as well as the other main stakeholders include a wide range of modern communication channels, tools and methods. The Communication Strategy was prepared on the basis of interaction and dialogue, stakeholder participation and feedback mechanisms, where the expectations and views of the stakeholders are taken in a continuous and dynamic way. Therefore, it is concluded that the Communication Strategy contributes to increasing the effectiveness of the SAI and supporting good governance.

Especially since the 1970s, four interrelated trends, "integration", "strategic positioning", "stakeholder engagement" and "use of new media" stand out in the field of corporate communication. Taking into account the basic dimensions

of today's ideal corporate communication, the Communication Strategy was formed with a contemporary understanding that integrates communication responsibilities, contributes to the general strategy of the TCA, is based on cooperation with stakeholders and attaches importance to the use of new media.

Communication Strategy has been examined in relation to the strategic management cycle in the Strategic Planning Guide for Public Administrations. The Communication Strategy is considered to be a "communication-oriented strategic plan". The process of developing the Communication Strategy is in harmony with the strategic management cycle. In this context, a detailed preparation process was carried out in the process of forming the Communication Strategy, the targets to be achieved as well as how these targets could be achieved were determined, and finally, issues related to monitoring and evaluation were included.

Based on these findings, the Communication Strategy is thought to be an example of good practice. During and also at the end of the implementation period of the 2019 – 2023 Communication Strategy, an effective monitoring and evaluation process is and will be significant both to maximize the benefits to be obtained from this Strategy and to obtain guiding information for future Communication Strategies. This study also makes suggestions regarding the monitoring and evaluation process aimed at maximizing the benefit to be obtained from the Communication Strategy.

Nowadays, corporate communication is more significant than ever as a vital managerial tool. Communication strategies contribute significantly to the creation of sustainable values for stakeholders and increasing corporate reputation by providing a corporate communication framework. Although it is an effective means of ensuring coordination and achieving goals in corporate communication, it is observed that institutions do not have enough awareness about forming and documenting their communication strategies. Therefore, the 2019-2023 Communication Strategy of the TCA can set an example for the preparations of communication strategies and process designs for institutions.



THE IMPACT OF INVESTMENT INCENTIVES ON REGIONAL ECONOMIC GROWTH IN TURKEY: AN EMPIRICAL ANALYSIS

TÜRKİYE'DE YATIRIM TEŞVİKLERİNİN BÖLGESEL EKONOMİK BÜYÜME ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: AMPİRİK BİR ANALİZ

Ersin Nail SAĞDIÇ¹

Göksel KARAŞ²

Fazlı YILDIZ³

ABSTRACT

Regional inequalities continue to be a major barrier preventing economic growth and development, especially for developing countries. Governments' efforts to use public investment incentives in eliminating regional inequalities are among the most frequently implemented policies. From this point of view, this paper examines the impact of regional public investment incentives on regional economic growth in 26 development regions of Turkey over the 2004-2018 period using panel data analysis. The results of this study prove that total regional investment incentives have a positive impact on the economic growth of the regions in Turkey. The results also indicate that the investment incentives for

¹ Asst. Prof. Dr., Kütahya Dumlupınar University, Department of Public Finance, Kütahya, Turkey, ersinnailsagdic@dpu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-4022-8515

² Dr., Kütahya Dumlupınar University, Department of International Trade and Finance, Kütahya, Turkey, goksel.karas@dpu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-4091-1258

³ Assoc. Prof. Dr., Kütahya Dumlupınar University, Department of Public Finance, Kütahya, Turkey, fazli.yildiz@dpu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1387-7883

Gönderim Tarihi/Submitted: 15.04.2021

Revizyon Talebi/Revision Requested: 15.05.2021

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 17.06.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 22.06.2021

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Sağdıç, Ersin Nail

Atıf/To Cite: Sağdıç, Ersin Nail; Karaş, Göksel and Yıldız, Fazlı (2021), The Impact of Investment Incentives on Regional Economic Growth in Turkey: An Empirical Analysis, TCA Journal/ Sayıştay Dergisi, 32 (121): 39-64

<https://doi.org/10.52836/sayistay.966483>

the agricultural sector positively affect the agricultural sector, and investment incentives for the industrial sector affect the industrial sector positively, and the investment incentives for the services sector positively affect the services sector in Turkey. On the other hand, it has been statistically proved that the effect of investment incentives for the agricultural sector, which has the lowest share in investment incentives, is more effective than other types of incentives. Therefore, one of the most important results of this study is that agricultural investment incentives are among the main dynamics of agricultural development in Turkey, and that it is the most effective incentive type among investment incentives.

ÖZ

Bölgesel eşitsizlikler, özellikle gelişmekte olan ülkeler için ekonomik büyüme ve kalkınmanın önünde önemli bir engel olmaya devam etmektedir. Hükümetlerin bölgesel eşitsizliklerin giderilmesinde kamu yatırım teşviklerinden yararlanma çabaları en sık uygulanan politikalar arasında yer almaktadır. Bu bakış açısıyla bu çalışma, 2004-2018 döneminde Türkiye’de 26 kalkınma bölgesinde bölgesel kamu yatırım teşviklerinin bölgesel ekonomik büyüme üzerindeki etkisini panel veri analizi kullanarak incelemektedir. Çalışmanın sonuçları, Türkiye’deki toplam bölgesel yatırım teşviklerinin bölgelerin ekonomik büyümesi üzerinde pozitif bir etkiye sahip olduğunu kanıtlamaktadır. Sonuçlar ayrıca tarım sektörüne verilen yatırım teşviklerinin tarım sektörünü, hizmetler sektörüne verilen yatırım teşviklerinin hizmetler sektörünü ve sanayi sektörüne yönelik teşvik yatırımlarının da sanayi sektörünü pozitif etkilediğini göstermektedir. Diğer taraftan yatırım teşvikleri içerisinde en düşük paya sahip olan tarım sektörüne verilen teşviklerin etkisinin diğer teşvik türlerine göre daha etkin olduğu istatistiksel açıdan ispatlanmıştır. Bu çalışmadan elde edilen en önemli sonuçlardan biri tarımsal teşviklerin Türkiye’de tarımsal gelişmenin temel dinamikleri arasında olduğu ve yatırım teşvikleri arasında en etkin teşvik türü olduğudur.

Keywords: Investment Incentives, Regional Development, Regional Incentives, Government Investments

Anahtar Kelimeler: Yatırım Teşvikleri, Bölgesel Kalkınma, Bölgesel Teşvikler, Kamu Yatırımları

INTRODUCTION

The impacts of the role of governments in economic activities continue because of their importance among the main economic issues. Within the framework of classical economic theory, the economic role of governments was regarded as an organization that only meets the basic needs of social requirements and collects public income for them until the Keynesian theory found a field of application in economic policies. However, in the framework of this view, the failure to solve the problems that arose in the 1929 Economic

Depression revealed the importance of the economic role of governments. Following those years, especially Keynesian economic theory became popular, and governments increased their activities in all economic fields. Due to the factors causing market failure today, even within Neo-classical economics, government activities in the economic field are considered necessary, although they are limited. However, considering the efficiency problem in the public sector and the public choice theory, it seems that the economic activities of governments harm the efficient distribution of resources, economic growth and development, and private sector development. Despite this, in the theoretical and empirical literature, the importance of the government's regulatory and preventive economic activities is increasing day by day in both developed and developing countries, especially in regional development and growth policies.

The assumptions and propositions of several economic growth models are taken into account in the economic growth and development policies of developing countries. Among these models, the most theoretically important models are Classical Growth Theories, Harrod-Domar Growth Theory, Neoclassical Growth Theory, and Endogenous Growth Theory. These theories state that growth may occur based on factors such as specialization, division of labour, capital accumulation, technological developments, conversion of passive savings to investments, increasing investment levels, research and development activities, human capital investments, and productivity. Moreover, these theories emphasize that economic growth and development should be realized through public savings and policies. Particularly, regional income disparities, injustice in income distribution, regional imbalances in resource distribution force governments to use public policies.

Developing countries had significant opportunities for economic growth and development with increased globalization, while developed countries, which were more competitive, had opportunities to deepen the growth and development gap with developing countries. In such cases, each country applied various policies to realize their growth in line with their own dynamics. A crucial one of these policies is undoubtedly incentives. Incentives are used by both developed and developing countries on both macro and micro scales. The use of micro scale refers to the regional level. Incentives can be given for the development of any sector or for the elimination of development differences between regions. However, its qualifications should be taken into

account when applying incentives (Recepoğlu and Değer, 2016). The general objectives of incentives are to ensure efficiency in resource allocation, to ensure development by eliminating regional imbalances, to create employment opportunities, to increase exports, to attract foreign direct capital and to ensure international competitiveness (Karaş and Karaş, 2019). From this point of view, economic growth and regional development are among the economic and social objectives of incentives. Incentives are especially important in ensuring the balance between the regions of countries that have different levels of development. For this reason, incentives are a socio-economic instrument in terms of increasing the welfare level of economically backward regions and realizing their economic development (Koç and Saraç, 2020). Therefore, among the fiscal policies, investment incentive policies have become one of the most important tools today. In general, investment incentives are realized in the form of financial and/or intangible support, assistance, and incentives provided by the public through different methods to ensure that economic activities or regions are more developed than other activities or regions in achieving the targets set within the framework of economic and fiscal policy objectives (OECD, 2001; Selen, 2011). In this way, investment incentives aim both to ensure the optimal use of resources by using the resources of the countries in relevant sectors and regions in line with macroeconomic policies and developing a particular sector or eliminating the development differences between regions (Karaş and Karaş, 2019). Incentives are used intensively by developing and developed countries, although their purposes differ according to development levels. However, when the purpose of use for both groups is analysed, it seems that the main purpose is to provide economic growth and eliminate regional imbalances.

Incentive tools have many types, and one of them is investment incentives. Investment incentives are governmental policies designed to affect the size, location, or sector of investment. The main purpose of investment incentives is to increase economic growth in the long run by reducing the initial cost of an investment and/or increasing its profit-making potential (Ayele, 2006). While investment incentives positively affect economic growth in general, they also negatively affect economic growth (Bartik, 2005). To increase the positive impacts of investment incentives, the benefits should reduce investment costs, create employment, attract foreign capital and eliminate regional imbalances (Sevinç et al., 2016). The regional imbalance is defined as economic and social inequality of opportunity among regions occurring due to

natural factors, implemented democratic and socio-political policies (Chaudhuri, 2001). Today, regional imbalance is among the most important problems in almost all developed and developing countries. Imbalances among regions lead to immigration, population density differences due to immigration, and waste in resource use. Population density among the regions affects the regions' shares from the central budget, which deepens difference even more. Several policies eliminate or reduce this situation, such as investment incentive policies. Through investment incentives, countries aim to increase investments and production in related regions by shifting resources to less developed regions. As a result, the differences in development between regions decrease.

Elimination of regional imbalances in Turkey has been on the agenda since the 1960s. Moreover, the concept of regional development has been included in development plans. However, the real major developments related to regional development were realized with the adoption of outward-oriented industrialization strategy in Turkey similar to the world in the 1980s. Until 2012, both national and regional incentive policies in the scope of EU membership were followed (Taşdoğan, 2013). According to the new investment incentive system coming into force in Turkey in 2012, six incentive regions were created considering the development level of provinces. There are some regional investment incentives such as customs duty exemption, VAT exemption, corporate tax reduction, social security premium support for employers, land allocation, property tax exemption, and interest rate support within this investment incentive system. There are also incentives such as social security premium support for employees and income tax withholding for the region with the least developed provinces. The differences and divergences in regional economic growth indicators in Turkey are discussed and examined in many studies (Yıldırım et al., 2009; Gömleksiz et al., 2017). Moreover, investment incentives have become the most frequently used fiscal policy implemented after the 1980s to eliminate regional imbalances.

From this point of view, this study aims to investigate the impacts of regional investment incentives regarded as public expenditures by the government in Turkey on regional economic growth. While several studies in literature perform analyses through convergence model, others make estimations over panel cointegration, panel causality, and OLS model. This study aims to contribute to the literature in many aspects. First, besides the impact of total investment incentives on economic growth, the fact that this study is

included in the research area within the incentives to economic sectors makes a significant contribution to the literature. Moreover, the study considers main hypotheses such as heteroscedasticity, autocorrelation, and cross-sectional dependence. In this context, it contributes through more consistent estimation results by analysing with a more robust estimator.

The study has the following structure: Section 2 presents a review of existing literature. Section 3 describes the empirical strategy, methodology, and data set. It also presents the empirical results of the analysis. Finally, Section 4 presents the conclusion, policy implications, and agenda for further research.

1. LITERATURE REVIEW

Various studies exist in the literature on investment incentives and their economic impacts. Studies can be classified as the ones on the impacts of investment incentives on direct macroeconomic variables and the ones on the impacts of investment incentives on regional development policies. The impacts of the types and compounds of investment incentives on economic variables are also examined in some studies. Investment incentives may directly affect the main economic indicators such as economic growth and development across the country. However, the concentration of resources, production, income, and therefore all economic activities in certain regions in developing countries causes certain regions to develop more and certain regions hardly to develop at all. For that reason, governments consider especially the regional developments and the country's general status while determining the investment incentives. Thus, in many countries, investment incentives are even called regional investment incentives. One of the main reasons for this study is to reveal the impact of investment incentives on the high level of regional differences in Turkey. The relationship between investment incentives, public expenditures, regional differences, and economic growth and development in Turkey has always attracted attention (Tansel and Güngör, 1999; Sağbaşı, 2002; Yıldırım et al., 2009; Zeren and Yılcı, 2011; Gömleksiz et al., 2017). For instance, Gömleksiz et al. stated that regional income disparities in Turkey could be eliminated through incentives by the government.

There are many studies in literature regarding regional investment incentives based only on fiscal incentives (Tung and Cho, 2001; Reside, 2007; Cleeve, 2008; Gabe and Kraybil, 2002). Many studies indicated that fiscal incentives provided in

this context positively affected investments and other economic developments. For instance, Cleeve (2008) reported that investment incentives positively affected foreign direct capital investments. However, studies by Loh (1993) and Reside (2007) concluded that fiscal incentives did not strongly affect regional investments and economic growth. In general, the impacts of investment incentives on economic growth have also been regionally tested (Bondonio and Greenbaum, 2006; Goss and Philips, 1999). For instance, Goss and Philips (1999) found that tax incentives in states for the USA increased economic growth. However, Prilleman and Meirer (2014) determined that tax incentives had no impact on economic growth. The effect of investment incentives on employment in Turkey was examined in the study by Karaalp (2014) and Yanikkaya and Karaboğa (2017). The results of these studies suggested that investment incentives had a positive impact on employment in general. Studies in the literature generally focused on the impacts of total investments on economic variables. The impacts of sectoral investment incentives on both economic and economic sectors were also considered in some studies (Koç and Saraç, 2020; Cambini and Rondi, 2009). For instance, Cambini and Rondi (2009) identified the positive impact of incentives on the energy sector in European Countries. There are also studies conducted in different country sets and periods (Schalk and Untiedt, 2000; Gabe and Kraybil, 2002; Ayale, 2006; Mohl and Hagen, 2010; Camaioni et al., 2013). For instance, Schalk and Untiedt (2000) found that investment incentives had a positive impact on investments, employment, and growth in West Germany. Gabe and Kraybil (2002) also identified the positive impact on employment and economic growth.

Studies on investment incentives and their economic impacts vary in Turkey. Studies also vary overall and regionally in Turkey. Öz and Buyrukoğlu (2017) investigated the impact of investment incentive policies on macroeconomic variables between 1980 and 2012. Their results showed that investment incentives had a positive effect on economic growth and employment. Şaşmaz and Özel (2019) determined that the agricultural sector's fiscal incentives positively affected the agricultural sector in Turkey for the period of 1980-2016. There are also studies examining the economic impacts of investment incentives in Turkey (Ay, 2005; Akan and Arslan, 2008; Hazman, 2010; Yavuz, 2010; Şahin and Uysal, 2011; Taşdoğan, 2013). Yavan (2011), one of the leading studies in Turkish literature, found that the investment incentives had a positive impact on regional economic growth. There are also regional studies examining the effects of investment incentives for Turkey (Karaalp, 2014; Selim et al., 2014; Demirtaş and Aksel, 2018; Baykul et al., 2019). Gerni et al. (2015), Sevinç et al. (2016) and Gömleksiz et al. (2017) determined that the investment incentives had positive impacts on economic

growth in 26 development regions of Turkey for different years. Sağbaşı et al.'s (2016) study obtained significant findings among the regional studies in Turkey. They determined that investment incentives to manufacturing and agricultural sectors had a stimulating impact on both investments and interregional income disparities. Değer and Reçepoğlu (2017) determined that investment incentives positively affected the economic growth for Turkey. Çelik (2017) determined that the incentives to the manufacturing sector had a positive impact on the manufacturing sector in Turkey. Saygılı (2020) found that the positive impact of investment incentives on economic growth was only valid for the high-income regions for 81 provinces of Turkey. In addition to these studies, some research on investments incentives were based on survey method for Turkey (Gülmez and Yalman, 2010; Hazman and Kaya, 2018; Ekinci et al. 2019). For example, Ekinci et al. (2019) found that investment incentives had a positive effect on factors such as export volume and labour capacity of firms.

2. EMPIRICAL FRAMEWORK

2.1. Data and Model

The main purpose of this study is to investigate the impacts of regional investment incentives regarded as public expenditures provided by government on regional economic growth. The analysis covers 26 development regions (NUTS2) classified by TURKSTAT in Turkey over the period of 2004-2018. Fixed investment incentive amounts were derived from the General Directorate of Incentive Applications and Foreign Capital of the Ministry of Industry and Technology, and the regional sectoral GDP levels were derived from TURKSTAT. Turkey's investment incentives are divided into four; namely regional incentives, large-scale incentives, general incentives, and strategic investments. In addition, investment incentives consist of five sub-levels as energy, services, manufacturing, mining, and agricultural incentives⁴. Table 1 summarizes the regional averages of regional investment

⁴ The relevant investment incentives provided by the government include: general investment incentives (customs duty exemption, VAT exemption), regional investment incentives (customs duty exemption, VAT exemption, corporate tax reduction, social security premium support for employer's and employee's, land allocation, interest rate support, income tax withholding support), strategic investment incentives (customs duty exemption, VAT exemption, corporate tax reduction, social security premium support for employer's and employee's, land allocation, interest rate support, VAT refund) and project based investment incentives (cash support, vat exemption, customs duty exemption, corporate tax reduction up to 200% of investment expenditures, social security premium support for up to 10 years, income tax withholding support for 10 years, qualified personnel support for up to 5 years, energy support for up to 50% of energy expenditures for up to 10 years, 10 years interest rate support for up to 10 years, capital contribution up to 49% of the investment amount, land allocation for 49 years, infrastructure support, purchasing guarantee, facilitation of authorization-permit-license procedures, VAT refund for building-construction expenditures).

incentives in Turkey⁵. As illustrated in Table 1, the first five regions produce approximately 60% of the GDP in Turkey at the regional level. GDP in other 21 regions remains at deficient levels. According to this, regional inequality is high in Turkey. In this sense, the investment incentive policies are highly important for shaping regional development in Turkey. When regional investment incentives are analysed under sub-sectors, the highest investment incentive rate belongs to the manufacturing sector (41%) while the lowest investment incentive rate belongs to the agricultural sector (2%). In this period, the shares of investment incentives in total investment incentives were manufacturing (41%), services (29%), energy (24%), mining (5%), and agriculture (2%) incentives, respectively.

Table 1: Regional Investment Incentives by Economic Sector in Turkey (%)

NUTS2 Code	GDP Rank	Regional GDP	Energy	Services	Manufacturing	Mining	Agriculture
TR10	1	30,38	3,92	74,38	21,63	0,06	0,01
TR51	2	9,50	4,62	41,41	48,27	5,28	0,43
TR31	3	6,27	21,02	29,72	42,91	4,50	1,84
TR42	4	5,61	6,69	24,00	68,37	0,23	0,71
TR41	5	5,48	5,75	16,26	74,07	2,80	1,12
TR61	6	3,97	11,98	68,44	12,61	3,12	3,84
TR62	7	3,82	39,19	27,85	30,50	1,39	1,06
TR32	8	3,34	37,18	32,84	22,79	4,61	2,58
TR33	9	3,23	26,02	11,95	50,37	8,51	3,14
TR63	10	2,44	30,49	21,36	47,15	0,38	0,62
TR83	11	2,43	34,08	22,07	34,98	6,74	2,13
TR72	12	2,40	23,44	24,76	44,04	5,85	1,91
TR90	13	2,37	47,68	28,51	16,32	7,00	0,50
TR52	14	2,35	19,71	16,67	58,50	1,80	3,32
TR21	15	2,34	15,39	11,75	70,37	0,28	2,20
TRC1	16	2,04	10,85	12,26	75,19	0,98	0,73
TR22	17	2,01	45,02	17,50	29,16	6,58	1,75
TRC2	18	1,84	11,21	28,13	49,45	6,33	4,87

⁵ The provinces classified within NUTS2 regions are determined as TR10 (İstanbul), TR21 (Tekirdağ, Edirne, Kırklareli), TR22 (Balıkesir, Çanakkale), TR31 (İzmir), TR32 (Aydın, Denizli, Muğla), TR33 (Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak), TR41(Bursa, Eskişehir, Bilecik), TR42 (Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova), TR51 (Ankara), TR52 (Konya, Karaman), TR61 (Antalya, Isparta, Burdur), TR62 (Adana, Mersin), TR63 (Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye), TR71 (Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir), TR72 (Kayseri, Sivas, Yozgat), TR81 (Zonguldak, Karabük, Bartın), TR82 (Kastamonu, Çankırı, Sinop), TR83 (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya), TR90 (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane), TRA1 (Erzurum, Erzincan, Bayburt), TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan), TRB1 (Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli), TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkari), TRC1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis), TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır), TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt).

NUTS2 Code	GDP Rank	Regional GDP	Energy	Services	Manufacturing	Mining	Agriculture
TR71	19	1,37	18,98	17,73	53,00	5,38	4,91
TRB1	20	1,32	24,97	24,75	36,79	11,89	1,60
TRC3	21	1,24	28,54	33,81	30,03	4,66	2,96
TRB2	22	1,07	31,48	34,17	28,44	4,17	1,74
TR81	23	0,94	21,02	39,78	26,18	12,67	0,35
TRA1	24	0,89	41,37	19,53	24,70	13,11	1,29
TR82	25	0,72	20,54	21,14	51,54	4,31	2,48
TRA2	26	0,64	32,45	43,31	21,02	2,05	1,18
Average Inv. (of total inv. %)			0,24	0,29	0,41	0,05	0,02

Note: Regional calculations are based on the average of the years 2004-2018. Regional GDP is the rate of GDP to total GDP.

The analysis had four parts. It created four main estimation models to examine the impact of investment incentives on regional economic growth and regional economic sectors. Model 1 analysed the impacts of the sub-components of total regional investment incentives on regional economic growth. Model 2 analysed the impact of regional investment incentives to agricultural sector on regional agricultural sector. Model 3 analysed the impact of regional investment incentives to service sector on regional service sector. Finally, Model 4 analysed the impact of regional investment incentives to industrial sector on regional industrial sector. The models were based on studies of Reside (2007), Gerni et al. (2015), and Çelik (2017). They are summarized in the following equations:

$$\text{Model 1: } gdp_{it} = \beta_0 + \beta_1 open_{it} + \beta_2 pop_{it} + \beta_3 totalinv_{it} + e_{it} \quad (1)$$

$$\text{Model 2: } agrigdp_{it} = \beta_0 + \beta_1 open_{it} + \beta_2 pop_{it} + \beta_3 agrinv_{it} + e_{it} \quad (2)$$

$$\text{Model 3: } servgdp_{it} = \beta_0 + \beta_1 open_{it} + \beta_2 pop_{it} + \beta_3 servinv_{it} + e_{it} \quad (3)$$

$$\text{Model 4: } indgdp_{it} = \beta_0 + \beta_1 open_{it} + \beta_2 pop_{it} + \beta_3 manuinv_{it} + e_{it} \quad (4)$$

In the equations, *i* indicates cross sectional units (26 Development Regions), and *t* indicates time dimension (2004-2018). In models, *gdp* indicates regional real per capita GDP level, *agrigdp* indicates the share of agricultural sector in regional GDP, *servgdp* indicates the share of service sector in GDP, *indgdp* indicates the share of industrial sector in regional GDP. In addition, *open* and *pop* variables included in models as control variables represents trade openness and population level in regions. In models, *totalinv* (included as an independent variable) represents the share of regional total investment

incentives in regional GDP. agrinv represents the share of investment incentives to agricultural sector in total investment incentives, servinv represents the share of investment incentives to service sector in total investment incentives, manuinv represents the share of investment incentives to manufacturing sector in total investment incentives. Table A1 in the Appendix presents the summary statistics of the variables used in models.

2.2. Estimation Results

This study uses panel data analysis to examine the impact of regional investment incentives in Turkey on regional economic growth and regional economic sectors. The analysis consists of two main steps. The cross-sectional dependencies of the series in panel data analysis are essential in terms of efficiency and consistency in estimating the models. Therefore, first, cross-sectional dependencies of the variables used in models were determined. According to the test results, stationary levels of the series were determined using an appropriate unit root test. Various tests were performed to make assumptions of the estimation model. Linear regression models in panel data analysis rely on the key assumption of the absence of cross-sectional dependence, autocorrelation, and heteroscedasticity. Thus, the Panel Corrected Standard Error (PCSE) method, frequently referred to as "Beck and Katz estimator" in the literature, was used in model estimations to make our analysis rigorous and robust (Becks and Katz, 1995: 634-635). Since the relation of each section with each other and the shocks to the units affect other units (regions) in the panel data analysis, failure to consider this relationship in the analysis prevents the results from being efficient and consistent. For this purpose, firstly, cross-sectional dependencies of the series were determined in this study. Since the cross-sectional dimension ($N = 26$) is larger than the time dimension ($T = 15$), Bias-Adjusted Cross-sectional Dependence Lagrange Multiplier test (CDLMadj test) developed by Ullah and Yamagata (2008) was used. Table 2 summarizes the cross-sectional dependence test results of the variables. This result indicates that the shocks occurring in the units affect other units of the panel. As the cross-sectional dependence was determined by the test, stationary levels of the series were determined by Pesaran (2007) Dickey-Fuller Test (CADF) taking the cross-section dependence into account. The results of CADF test with the null hypothesis as "series is not stationary" are indicated in Table 2. According to the results, all variables become stationary in their first differences. Therefore, it was determined that variables had no unit roots.

Table 2: The results of Unit Root Test and Cross Section Dependence Test

Variable	Constant	Trend	Variable	Constant	Trend	CDLM _{adj}	
						Statistic	P-value
<i>gdp</i>	-1.426	-1.474	Δ <i>gdp</i>	-2.370***	-2.860***	69.66821	0.000
<i>agrigdp</i>	-1.546	-2.161	Δ <i>agrigdp</i>	-2.611***	-2.629**	53.4689	0.000
<i>servgdp</i>	-4.341	-1.569	Δ <i>servgdp</i>	-2.000**	-3.648***	29.5853	0.000
<i>indgdp</i>	-1.263	-1.149	Δ <i>indgdp</i>	-2.918***	-3.379***	46.1284	0.000
<i>open</i>	-1.755	-3.969***	Δ <i>open</i>	-2.032**	-3.969***	28.7488	0.000
<i>pop</i>	-1.513	-1.320	Δ <i>pop</i>	-2.389***	-2.861***	127.3618	0.000
<i>totalinv</i>	-2.454***	-2.494	Δ <i>totalinv</i>	-2.682***	-2.532***	22.3793	0.000
<i>agrin</i>	-2.087	-2.265	Δ <i>agrin</i>	-2.971***	-3.046***	11.2672	0.000
<i>servinv</i>	-2.298**	-2.578*	Δ <i>servinv</i>	-3.132***	-2.907***	7.7318	0.000
<i>manuinv</i>	-2.390*	-2.726**	Δ <i>manuinv</i>	-3.131***	-3.086***	5.9303	0.000

Note: ***, **, * represent 1%, 5% and 10% significant level respectively

In panel data analysis, it is important to determine whether the pooled, random and fixed effect models are appropriate in the estimated models. Firstly, Hausman Test (1978) was used to determine whether the models have fixed or random effect or not. Hausman test results are indicated in the same table as the related model results. Autocorrelation, heteroscedasticity, and cross-sectional dependence problems in the related models were determined according to fixed or random effects. Hausman Test results indicate that all three models have fixed effects. Therefore, the assumption tests were performed based on the fixed effects model. Whether the heteroscedasticity in all models was determined by Lagrange Multiplier (LM) Test and Modified Wald Test, the presence of autocorrelation in the models was determined by Wooldridge Autocorrelation Test, and Friedman Q Test determined the cross-sectional dependence of the models. The result of the assumption tests summarized in Table 3 concluded that all models have autocorrelation, heteroscedasticity, and cross-sectional dependence. For the coefficients obtained from the varying estimated regression models to be consistent and effective in panel data analysis, robust estimators to these problems should be used. For that reason, Panel Corrected Standard Error (PCSE) method that eliminates the heteroscedasticity, autocorrelation, and cross-sectional dependence and makes the models robust is preferred in this study.

Table 3: The Result of Robust Panel Regression Models (PCSE)

Variables <i>Dependent Variable</i>	Model 1 <i>(gdp)</i>	Model 2 <i>(agrigdp)</i>	Model 3 <i>(servgdp)</i>	Model 4 <i>(indgdp)</i>
<i>c</i>	10.514*** (0.000)	-1.8717*** (0.052)	0.8292*** (0.026)	-0.70621*** (0.021)
<i>open</i>	0.0867*** (0.024)	-0.2121*** (0.032)	0.5724*** (0.380)	0.2813*** (0.009)
<i>pop</i>	0.940*** (0.083)	-0.032*** (0.054)	0.026*** (0.017)	0.002*** (0.000)
<i>totalinv</i>	0.3051*** (0.613)			
<i>agrinv</i>		3.517*** (0.833)		
<i>servinv</i>			0.3715*** (0.1133)	
<i>manuinv</i>				0.777*** (0.190)
<i>R²</i>	0.3776	0.8198	0.3239	0.6289
<i>Wald Chi2</i> <i>(p-value)</i>	352.42 (0.0000)	2199.52 (0.0000)	1293.20 (0.0000)	1170.35 (0.0000)
<i>Hausman Test</i>	46.90 (0.000)	12.77 (0.005)	20.41(0.000)	44.86 (0.000)
<i>Friedman Q Test</i>	0.557 (0.000)	0.446 (0.000)	0.438 (0.000)	0.479 (0.000)
<i>LM Test</i>	207.10 (0.000)	2313.68 (0.000)	1635.63 (0.000)	1283.16 (0.000)
<i>Wald Test</i>	3226.23 (0.000)	237.74 (0.000)	228.25 (0.000)	2122.19 (0.000)
<i>Wooldridge Test</i>	434.287 (0.000)	28.435(0.000)	70.711 (0.000)	92.299 (0.000)
<i>Obs.</i>	390	390	390	390

Note: Panel corrected standard errors in parentheses. ***, **, * represent 1%, 5% and 10% significance levels, respectively.

Table 3 indicates the results of the models estimated to reveal the impact of regional investment incentives in Turkey on regional economic growth and sub-sectors. In general, the results of this study are consistent with the existing literature. According to fixed effect model corrected with the panel PCSE method, there is a significant and positive relationship between total regional investment incentives and economic growth. In other words, as total regional investment incentives increases, economic growth increases. Although total investment incentives have low rates, especially in Turkey with high regional disparities, it can be noted that they are regionally effective. Model 2 is estimated to analyse the impact of agricultural investment incentives on the agricultural sector. Results show that agricultural investment incentives on regional agriculture in GDP are statistically significant and positive. These results indicate that the agricultural investment incentives increase regional agriculture development.

According to the estimation results, the impact of manufacturing investment incentives on the industrial sector in Turkey was statistically significant and positive at 1% significance level. The estimates also indicate that 1% unit change in the manufacturing investment incentives leads to 0.77% change in industrial sector, positively. This result confirms that manufacturing investment incentives is a significant factor in attracting regional development. In Model 3, we examined the impact of investment incentives on the services sector. According to the estimation results, the impact of investment incentives on the service sector in Turkey was statistically significant and positive at 1% significance level. However, the coefficients of total investment incentives, manufacturing investment incentives, and service sector investment incentives are very low in regional development compared to the agricultural sector. According to the values of the coefficients of the models, we determined that the most effective sector is the agricultural sector among the investment incentives. These estimates indicate that agricultural sector investment incentives are more effective than other sectors in regional development in Turkey. Although the contribution of agricultural sector to GDP in Turkey is relatively low, this impact needs to be investigated in future studies both based on causality and considering the short and long-term effects. From this point of view, these results reveal that the impact in other sectors also needs to be examined again in further studies by considering the short and long-term effects. On the other hand, as stated in the study of Sağbaşı et al. (2016), investment incentives can also cause inefficiency by causing unnecessary production in the areas and

regions that are encouraged with investment incentives. Finally, the results of Çelik (2017) based on the efficiency of manufacturing sector investments show that incentive policies are inefficient at macro level and that the incentives have a positive effect on investment decisions in their regions because of the crucial spatial effects of regional investments in Turkey. Study also presents impressive results regarding trade openness levels included as control variables in the models. Trade openness has a statistically significant and positive impact on total GDP, industrial sector, and services sector as expected in the literature. However, it was determined that the impact of trade openness on agricultural sectors is statistically significant and negative. The negative impact of trade openness on the agricultural sector is regarded as understandable when Turkey's agricultural import in total import is analysed by years. Turkey's import of agricultural products was increasingly at high rates within the total import rate by the years.

CONCLUSIONS

Investment incentives are one of the most important policies used by governments to achieve economic development and growth. Especially in developing countries, realizing production by supporting the agriculture, industrial and service sectors is among the main objectives. From a historical perspective, governments' intervention in the economic sphere is criticised by many economic views. Particularly classical economists evaluate the economic intervention of governments as a source of unproductivity and inefficiency for whatever reason. However, the economic problems experienced after the Great Depression of 1929 and the failure of classical economists to find complete solutions for many problems so far brought the economic intervention of governments into question. With the emergence of the Keynesian view of economics, many countries have realized their objectives such as growth and development by increasing the economic role of their governments. In addition, along with the problems based on market failure, the neo-classical economic view also anticipated the intervention of governments in economy in a limited way. There are two main problems in development and growth of developing countries. The first is the inability to benefit from the technologies of foreign investments and companies coming to the country in the long term. The main problem here is that the technology and innovation skills offered by foreign

capital cannot be used in the development of the country. The second is the inability to prevent both efficient allocation of resources and clustering of domestic production in certain regions, even if growth is realized. In this sense, when considered in terms of economic sectors, for example, when the industrial sector is concentrated in a specific region, other regions' resources and other advantages cannot be fully utilized. In this respect, it is necessary to develop regional growth policies to eliminate regional differences. Various studies on this problem stand out in theoretical and empirical literature. In Turkey, regional disparities affect economic growth and regional development negatively. For instance, approximately 60% of the total production in Turkey is realized in the Marmara Region with an intense industrial sector. In this sense, main policies such as investment incentives have been implemented in Turkey for years to realize regional production and eliminate regional disparities. One of the main objectives of this study was to reveal the effectiveness of these regional investment incentives in terms of regional development.

The main objective of this empirical study, which was designed with the motivation mentioned above, was to investigate the impact of investment incentives on regional economic growth in 26 development regions of Turkey for the period of 2014-2018 using panel data analysis. With this aim, four main estimation models were created to analyse the impacts of investment incentives on regional economic growth and economic sectors. First, the impact of total investment incentives on regional economic growth was analysed. In addition, the impact of investment incentives to agricultural sector on regional agricultural sector, the impact of investment incentives to services sector on regional services sector, and the impact of investment incentives to industrial sector on regional industrial sector were estimated as separate models. The stationary and cross-sectional dependence of the series used in models were initially investigated in the analysis part. Accordingly, the estimator of models was determined. Cross-sectional dependence, heteroscedasticity, and autocorrelation problems belonging to estimation models were also determined to make estimations robust. Since the mentioned problems were determined in all models, Panel Corrected Standard Error Method (PCSE) corrected the estimations by eliminating heteroscedasticity, autocorrelation, and cross-sectional dependence in the estimated models.

The findings of this study indicated that the impact of total regional investment incentives on regional economic growth was statistically significant and positive at 1% significance level. This result indicated that regional investment incentives in Turkey were effectively used in regional development policies. We can state that especially efficiency of the regions that contribute low amounts to the GDP level increased in this way. However, the lower coefficients of the variables indicated that regional investment incentives should be increased to reduce the regional disparities and foster regional economic growth. The results of this study are compatible with the results of the studies by Loh (1993), Goss and Philips (1999), Yavan (2011), Taşdoğan (2013), Reside (2007), Gerni et al. (2015), Sevinç et al. (2016), Sağbaş et al. (2016), Değer and Receptoğlu (2017), and Gömleksiz et al. (2017). We also determined that the impact of the industrial sector's investment incentives had a significantly positive effect on the industrial sector and the impact of the service sector investment incentives had a significantly positive effect on the service sector in Turkey.

These results, which are compatible with the study by Çelik (2017), indicate that exporter companies in Turkey's manufacturing sector use the government's investment incentives effectively. Likewise, estimates of the agricultural sector investment incentives exhibit a positive and significant effect on the regional agriculture sector. This result suggested that agricultural sector investment incentives were more effective than other sectors in regional development. Considering the factors such as the modernization failure and low factor productivity in agricultural sector, and increasing agricultural import in Turkey, we can say that the positive effect of incentives for agricultural sector will make significant contributions to regional development in the long term. Moreover, we found that trade openness level included in the models as a control variable had a positive impact on economic growth, service sector, and industrial sector as expected in the literature. However, the impact of trade openness on the agricultural sector is negative and significant. We think that the negative impact of trade openness on agricultural sector is due to the gradual increase in the share of agricultural product import of Turkey in total import by years. In addition, similar results were obtained in many studies investigating agricultural sector at the regional level in Turkey. In general, the regional share of agricultural sector in Turkey is related to similar results with increasing trend regional variables such as GDP, trade openness, tax revenues, and population.

These results have important policy implications. First, our results are important in terms of the efficiency of investment incentives and long-term policies. Moreover, they suggest that both efficiency and amounts of regional investment incentives should be increased to reduce the regional disparities and foster regional economic growth. Although the contribution of the agricultural sector to GDP in Turkey is relatively low, this impact needs to be investigated in future studies both on the basis of causality and considering the short and long-term effects. Similarly, the impact of investment incentives on industrial sector reveals that this impact should be examined by considering both time and regional data. In addition, the impact of trade openness level included in the models as a control variable on the agricultural sector yielded a result contrary to the studies in the literature. In this respect, our study revealed that the size and direction of this negative impact should be investigated in future research.

REFERENCES

- Akan, Yusuf and İbrahim Arslan (2008), Türkiye’de Sektörel Yatırım Teşvik Belgeleri ile İstihdam Analizi: Doğu Anadolu Bölgesi Üzerine Bir Uygulama (1980-2006)”, *Çalışma ve Toplum*, 1, pp. 107-119.
- Ay, Hakkı M. (2005), “Yatırım Teşviklerinin Sabit Sermaye Yatırımları Üzerindeki Etkisi”, *Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2(5), pp. 176-184.
- Ayele, Seife (2006), “The Industry and Location Impacts of Investment Incentives on SMEs Start-Up in Ethiopia”, *Journal of International Development*, 18, pp. 1-13.
- Bartik, Timothy J. (2005), “Solving the Problems of Economic Development Incentives”, *Growth and Change*, 36(2), pp. 139-166.
- Baykul, Ayşegül; Selen Işık Maden and Demet Kutgi (2019), “Bölgesel Kalkınma Politikası Aracı Olarak Kamu Yatırımları ve Teşvikler: Türkiye’de Düzey 2 Bölgeleri Üzerine Bir Etkinlik Analizi”, *Avrasya Uluslararası Araştırma Dergisi*, 7(16), pp. 652-669.
- Beck, Nathaniel and Jonathan N. Katz (1995), “What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data”, *The American Political Science Review*, 89(3), pp. 634-647.
- Bondonio, Daniele and Robert T. Greenbaum (2006), “Do Business Investment Incentives Promote Employment in Declining Areas? Evidence from EU Objective-2 Regions”, *European Urban and Regional Studies*, 13(3), pp. 225-244.
- Cambini, Carlo and Laura Rondi (2009), “Incentive regulation and investment: evidence from European energy utilities”, *J Regul Econ*, 38, pp. 1-26.
- Çelik, Necmettin (2017), “Teşvik Politikalarının Etkinliğinin Mekansal Perspektiften Değerlendirilmesi”, *Ege Akademik Bakış*, 17(1), pp. 1-12.
- Chaudhuri, Ray (2001), *An Introduction to Development and Regional Planning*, Orient Longman Limited, India.
- Cleeve, Emmanuel (2008), “How Effective Are Fiscal Incentives to Attract FDI to Sub-Saharan Africa?”, *The Journal of Developing Areas*, 42(1), pp. 135-153.
- Değer, Mustafa Kemal and Mürşit Recepoğlu (2017), “Yerel Ekonomik Büyümede Devletin Rolü: Kamu Yatırım Harcamaları mı Yoksa Yatırım Teşvikleri mi?”, *ÇYYD*, 27(1), pp. 1-22.
- Demirtaş, Gökhan and Ebuzer Aksel (2018), “Bölgesel Kalkınmada Kamunun Rolü: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Analiz”, *Sosyoekonomi*, 26(37), pp. 171-184.
- Ekinci, Filiz, Gözde Koca and Şemsettin Yüce (2019), “Yatırımlarda Vergisel Teşvikler: Güneydoğu Anadolu Bölgesi Değerlendirmesi Şırnak İli Örneği”, *Sakarya İktisat Dergisi*, 8(4), pp. 311-330.

- Gabe, Todd M. and David S. Kraybill (2002), "The Effect of State Economic Development Incentives on Employment Growth of Establishments", *Journal of Regional Science*, 42(4), pp. 703-730.
- Gerni, Cevat; Selahattin Sarı, Haktan Sevinç and Ömer Selçuk Emsen (2015), "Bölgesel Dengesizliklerin Giderilmesinde Yatırım Teşviklerinin Rolü ve Başarı Kriteri Olarak Yakınsama Analizleri: Türkiye Örneği", *International Conference on Eurasian Economies*, Istanbul: Eurasian Economists Association, 9-11 September.
- Gömleksiz, Mustafa, Ahmet Şahbaz and Birol Mercan (2017), "Regional Economic Convergence in Turkey: Does The Government Really Matter For?", *Economies*, 5(27), pp. 1-16.
- Goss, Ernest and Joseph M. Philips (1999), "Do Business Tax Incentives Contribute to A Divergence in Economic Growth?", *Economic Development Quarterly*, 13(3), pp. 217-228.
- Gülmez, Mustafa and İlkay Noyan Yalman (2010), "Yatırım Teşviklerinin Bölgesel Kalkınmaya Etkileri: Sivas İli Örneği", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 24(2), pp. 235-257.
- Hausman, Jerry A. (1978), "Specification Tests in Econometrics", *Econometrica*, 46(6), pp. 1251-1271.
- Hazman, Gülsüm Gürler (2010), "Türkiye'de Mali Nitelikteki Teşviklerin Doğrudan Yabancı Sermaye Üzerindeki Etkisi: Toda-Yamamoto Nedensellik Analizi Çerçevesinde Değerlendirme", *Maliye Dergisi*, 158, pp. 262-277.
- Hazman, Gülsüm Gürler and Pınar Bengi Kaya (2018), "Bölgesel Teşvik Uygulamaları ile İhracat İlişkisinin Afyonkarahisar İli Örneğinde Regresyon Analizi ile Değerlendirilmesi", *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 5, pp. 41-60.
- Karaalp, Hacer Simay (2014), "The Effect of Public Investment and Firm-Based Investment Incentives on Employment: A Panel Data Analysis for Turkey", *Journal of Economic and Social Development*, 1(1), pp. 74-85.
- Karaş, Göksel and Ebru Karaş (2019), "Mali Teşvik Sisteminde Yer Alan Amaç ve Araçlara İlişkin Genel Bir Değerlendirme", *Türkiye'de Mali Teşvik Sistemi ve Uygulamaları İçinde*, Mustafa Taytak, Mahmut Ünsal Şaşmaz (Eds.), Ekin Yayın, Bursa.
- Koç, Özgür Emre and Taha Bahadır Saraç (2020), "Türkiye'de Sanayi Kesimine Yönelik Uygulanan Vergi Teşviklerinin Sanayi Üretimi Üzerindeki Etkisi", *İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi*, 5(13), pp. 331-346.

- Loh, Eng Seng (1993), "The Effects of Jobs-Targeted Development Incentive Programs", *Growth and Change*, 24, pp. 365-383.
- Mohl, Philipp and Tabias Hagen (2010), "Do EU Structural Funds Promote Regional Growth? New Evidence from Various Panel Data Approaches", *Regional Science and Urban Economics*, 40, pp. 353-365.
- OECD (2001), "Competition Policy in Subsidies and State Aid", Policy Roudtables, DAF/CLP(2001)24.
- Öz, Ersan and Selçuk Buyrukoğlu (2017), "Türkiye'de Uygulanan Yatırım Teşvik Politikalarının Makroekonomik Değişkenler Üzerindeki Etkisinin Ampirik Analizi", *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 27, pp. 322-336.
- Pesaran, M. Hashem (2007), "A Simple Panel Unit Root Test in the Presence of Cross-Section Dependence", *Journal of Applied Econometrics*, 2(2), pp. 265-312.
- Prillaman, Soledad Artiz and Kenneth J. Meier (2014), "Taxes, Incentives, and Economic Growth: Assessing The Impact of Pro-Business Taxes on U.S. State Economies", *The Journal of Politics*, 76(2), pp. 364-379.
- Recepoğlu, Mürşit and Mustafa Kemal Değer (2016), "Türkiye'de Bölgesel Yatırım Teşviklerinin Bölgesel Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Düzey 2 Bölgeleri Üzerine Panel Veri Analizleri (2004-2011)". *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14, pp.6-21.
- Reside, Renato E. (2007), "Can Fiscal Incentives Stimulate Regional Investment in The Philippines?", *UPSE Discussion Paper*, No. 0705.
- Sağbaşı, İsa (2002), "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Yakınsama Üzerindeki Etkisi", *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4, pp.137-148.
- Sağbaşı, İsa, Saffet Erdoğan and Hüseyin Şen (2016), "Türkiye'de Sektör Bazlı Bölgesel Teşvik Sistemi ve Ekonomik Etkileri", 26. International Public Finance Conference, Şanlıurfa: Harran University, 2-5 May.
- Saygılı, Hülya (2020), "Do Investment Incentives Promote Regional Growth and Income Convergence in Turkey?", *Central Bank of the Republic of Turkey Working Paper*, 20/13.
- Schalk, Hans Joachim and Gerhard Untiedt (2000), "Regional Investment Incentives in Germany: Impacts on Factor Demand and Growth", *Ann Reg Sci*, 34, pp. 173-195.
- Selen, Ufuk (2011), *Maliye Politikası Aracı Olarak Teşvik Uygulamaları*, Ekin Yayın, Bursa.

- Sevinç, Haktan; Ö. Selçuk Emsen and Eda Bozkurt (2016), "Yatırım Teşvik Politikalarının Bölgesel Belirleyicilerine Yönelik Bir Analiz: Türkiye Örneği". Çankırı Karatekin University Journal of The Faculty of Economics and Administrative Sciences, 6(1), pp. 525-556.
- Şahin, Mehmet and Özge Uysal (2011), "Bölgesel Kalkınma Çerçevesinde Yatırım Teşviklerinin Shift-Share Analizi", Maliye Dergisi, 160, pp. 111-138.
- Şaşmaz, Mahmut Ünsal and Öznur Özel (2019), "Tarım Sektörüne Sağlanan Mali Teşviklerin Tarım Sektörü Gelişimi Üzerindeki Etkisi: Türkiye Örneği", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 61, pp. 50-65.
- Selim, Sibel, O. Murat Koçtürk and Pınar Eryiğit (2014), "Türkiye'de Yatırım Teşvikleri ve Sabit Yatırımların İstihdam Üzerine Etkisi: Panel Veri Analizi", Ege Akademik Bakış, 14(4), pp. 661-673.
- Tansel, Aysit and Nil Demet Güngör (1999), "Economic Growth and Convergence: An Application to The Provinces of Turkey, 1975-1995", ERC Working Paper No.98/9, Economic Research Center, Middle East Technical University.
- Taşdoğan, Celal (2013), "Yeni Teşvik Programı: Stokastik Sınır Analizi İle Bir Değerlendirme", Ekonomik Yaklaşım, 24(89), pp. 1-23.
- Tung, Samuel and Stella Cho (2001), "Determinants of Regional Investment Decisions In China: An Econometric Model of Tax Incentive Policy", Review of Quantitative Finance and Accounting, 17, pp. 167-185.
- Yanıkaya, Halit and Hasan Karaboga (2017), "The Effectiveness of Investment Incentives in the Turkish Manufacturing Industry", Prague Economic Papers, 26(6), pp. 744-760.
- Yavan, Nuri (2011), "Teşviklerin Bölgesel Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi: Ampirik Bir Analiz", Ekonomik Yaklaşım, 22(81), pp. 65-104.
- Yavuz, Ali (2010), "Bir Maliye Politikası Aracı Olarak Yatırım Teşviklerinin Rekabet Koşulları Altında Özel Kesim Yatırımları ve İstihdam Üzerine Etkisi: Ekonometrik Bir Analiz", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 15(1), pp. 83-101.
- Yıldırım, Jülide, Nadir Öcal, Süheyla Özyıldırım (2009), "Income Inequality and Economic Convergence in Turkey: A Spatial Effect Analysis", International Regional Science Review, 32(2), pp. 221-254.
- Zeren, Fatma and Veli Yılandı (2011), "Türkiye'de Bölgeler Arası Gelir Yakınsaması: Rassal Katsayılı Panel Veri Analizi Uygulaması", Business and Economics Research Journal, 2(1), pp. 143-151.

APPENDIX

Table A1: Summary Statistics

Variables	Observed	Mean	Standard Error	Minimum			Maximum			
				gdp	agrindp	servgdp	totalinv	agrinv	servinv	manuinv
<i>gdp</i>	390	0.03	0.05	0.006			0.3126			
<i>agrindp</i>	390	0.13	0.06	0.001			0.3170			
<i>servgdp</i>	390	0.50	0.06	0.338			0.6521			
<i>indgdp</i>	390	0.24	0.08	0.079			0.4582			
<i>open</i>	390	0.19	0.18	0.008			0.8557			
<i>pop</i>	390	14.6	0.57	13.49			16.528			
<i>totalinv</i>	390	0.03	0.04	0.001			0.6711			
<i>agrinv</i>	390	0.02	0.02	0.000			0.2320			
<i>servinv</i>	390	0.28	0.22	0.005			0.9373			
<i>manuinv</i>	390	0.41	0.24	0.005			0.9581			
Correlation Matrix										
<i>gdp</i>	1.0000									
<i>agrindp</i>	-0.5162	1.0000								
<i>servgdp</i>	-0.0382	-0.3102	1.0000							
<i>indgdp</i>	0.5264	-0.4262	-0.5588	1.0000						
<i>open</i>	0.4474	-0.6294	-0.1834	0.7476	1.0000					
<i>pop</i>	0.3973	-0.7215	0.2054	0.3485	0.5955	1.0000				
<i>totalinv</i>	0.4185	0.0020	-0.3195	0.4250	0.2786	-0.0376	1.0000			
<i>agrinv</i>	0.0203	0.2344	-0.0944	-0.1043	-0.1655	-0.0845	1.0000	1.0000		
<i>servinv</i>	0.1321	-0.2733	0.3742	-0.1806	0.0600	0.2677	-0.4005	0.0463	1.0000	
<i>manuinv</i>	0.0165	0.0114	-0.4397	0.3565	0.2039	0.0774	-0.1618	0.0904	-0.1280	1.0000

GENİŞLETİLMİŞ ÖZET

Yatırım teşvikleri, hükümetlerin ekonomik kalkınma ve büyümenin gerçekleştirilmesi için kullandıkları en önemli politikalardan biridir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde tarım, sanayi ve hizmet sektörlerinin birbirlerini desteklemesi yoluyla üretimin gerçekleştirilmesi temel hedefler arasındadır. Tarihsel açıdan değerlendirildiğinde devletin ekonomik alana müdahalesi, birçok iktisadi görüş tarafından olumlu karşılanmamaktadır. Özellikle klasik iktisatçılar devletin hangi nedenle olursa olsun ekonomiye müdahalesini, verimsizlik ve etkinsizlik kaynağı olarak görmektedirler. Fakat 1929 Büyük Buhranı'ndan sonra yaşanan ekonomik olumsuzluklar ve günümüze kadar gelen birçok soruna Klasik iktisatçıların tam anlamıyla çözüm bulamamaları, devletin ekonomik müdahalesini tekrar gündeme getirmiştir. Keynesyen iktisat görüşünün doğmasıyla birlikte birçok ülke büyüme ve kalkınma gibi hedeflerini, devletin ekonomik rolünü artırarak gerçekleştirmiştir. Bunun yanında piyasa başarısızlığı temelinde yaşanan sorunlarla birlikte Neo-klasik iktisat görüşü de devletin ekonomiye müdahalesini sınırlı bir şekilde öngörmüştür.

Gelişmekte olan ülkelerin büyüme ve kalkınmalarında temel olarak iki husus sorun teşkil etmektedir. Bunlardan birincisi ülkeye gelen yabancı yatırımların ve firmaların teknolojilerinden uzun vadede faydalanamamaktır. Burada temel sorun yabancı sermayenin sunmuş olduğu teknoloji ve inovasyon becerilerinin ülkenin gelişiminde yeterince kullanılamamasıdır. İkinci husus ise büyüme gerçekleşse bile hem kaynakların etkin tahsisinin sağlanamaması hem de üretimin belli bölgelerde kümelenmesinin engellenememesidir. Bu anlamda iktisadi sektörler açısından düşünüldüğünde, örneğin sanayi sektörü belli bir bölgede yoğunlaştığında diğer bölgelerin kaynaklarından ve diğer avantajlarından tam olarak faydalanılamamaktadır. Bu açıdan bölgesel farklılıkların giderilmesi için bölgesel düzeyde büyüme politikaları geliştirilmesi gerekmektedir. Hem teorik açıdan hem de ampirik literatür açısından bu sorun ile ilgili çok sayıda çalışma göze çarpmaktadır. Bölgesel farklılıklar Türkiye için değerlendirildiğinde, bölgesel düzeyde farklılaşmaların ekonomik büyüme ve kalkınmayı olumsuz etkilediği açıktır. Bu anlamda Türkiye'de bölgesel düzeyde üretimin geliştirilmesi ve bölgesel farklılıkların giderilmesi için uzun yıllardan beri yatırım teşvikleri gibi temel politikalar uygulanmaktadır. Uygulanan söz konusu yatırım teşviklerinin bölgesel düzeyde etkinliğini ortaya koymak bu çalışmanın temel hedefleri arasında yer almaktadır.

Yukarıda bahsedilen motivasyonla dizayn edilen bu ampirik çalışmanın temel amacı, 2004-2018 döneminde Türkiye’de 26 Kalkınma Bölgesi (NUTS2) temelinde yatırım teşviklerinin bölgesel düzeyde ekonomik büyüme üzerindeki etkisini ortaya koymaktır. Araştırmanın analiz kısmında panel veri analizinden yararlanılmıştır. Analiz kısmında yatırım teşviklerinin bölgesel ekonomik büyüme ve ekonomik sektörler üzerindeki etkisini tahmin edebilmek amacıyla dört temel model üzerinden hareket edilmiştir. Öncelikle toplam yatırım teşviklerinin bölgesel ekonomik büyüme üzerindeki etkisi analiz edilmiştir. Bunun yanında tarım sektörüne verilen teşviklerin bölgesel tarım sektörü üzerindeki etkisi, hizmetler sektörüne verilen yatırım teşviklerinin bölgesel hizmetler sektörü üzerindeki etkisi ve sanayi sektörüne verilen teşviklerin bölgesel sanayi sektörü üzerindeki etkisi ayrı modeller şeklinde tahmin edilmiştir. Analiz kısmında öncelikle modellerde kullanılan serilerin durağanlıkları ve yatay kesit bağımlılıkları araştırılmıştır. Buna göre modellerin tahmincisi belirlenmiştir. Bunun yanında tahmin modellerine ait yatay kesit bağımlılığı, değişen varyans ve otokorelasyon sorunları belirlenmiştir. Tüm modellerde bahsedilen sorunlar belirlendiği için tahmin edilen modellerde değişen varyans, otokorelasyon ve yatay kesit bağımlılığını ortadan kaldırarak modelleri dirençli hale getiren Panel Corrected Standart Error (PCSE) yöntemi kullanılmıştır.

Araştırma sonuçlarında elde edilen bulgular, öncelikle Türkiye’de bölgesel düzeyde toplam yatırım teşviklerinin bölgesel ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin %1 anlamlılık seviyesinde pozitif yönde olduğunu göstermektedir. Elde edilen bu sonuç Türkiye’de bölgesel düzeyde yatırım teşviklerinin etkin bir şekilde kullanıldığını göstermektedir. Özellikle milli gelir düzeyine düşük miktarlarda katkı sağlayan bölgelerin bu şekilde etkinliklerinin artırıldığı ifade edilebilir. Fakat elde edilen katsayının düşük seviyelerde olması bölgesel düzeyde yatırım teşviklerinin artırılması gerektiğine işaret etmektedir. Sonuçlar ayrıca tarım sektörüne verilen yatırım teşviklerinin tarım sektörünü pozitif etkilediğini, hizmetler sektörüne verilen yatırım teşviklerinin hizmetler sektörünü pozitif etkilediğini ve sanayi sektörüne yönelik teşvik yatırımlarının da sanayi sektörünü pozitif etkilediğini göstermektedir. Teşvikler açısından değerlendirildiğinde en fazla etkinin tarım sektörü üzerinde olduğu belirlenmiştir. Türkiye’de tarım sektörünün modernleşemediği, tarım sektörünün faktör verimliliğinin düşük olduğu ve tarım ithalatının günden güne artması gibi faktörler düşünüldüğünde söz konusu olumlu etkinin uzun vadede önemli katkılarının olacağı belirtilebilir.

Araştırmada elde edilen sonuçların, yatırım teşviklerinin etkinliğinin sağlanması ve uzun dđnemli politikalar açısından çok önemli olduğu dđřunlmektedir. Sonuçlar, teşvikler açısından bölgesel düzeyde verilen yatırım teşviklerinin hem etkinliklerinin hem de miktarlarının artırılması gerektiğini ortaya koymaktadır. Özellikle tarım sektöründen elde edilen sonuçlar, Türkiye’de tarım sektörünün milli gelire katkısı dđřunldđnde, teşviklerin etkisinin hem nedensellik temelinde hem de kısa ve uzun dönemler itibariyle sonraki çalışmalarda incelenmesi gerektiğini göstermektedir. Bunun yanında sanayi ve hizmetler sektörüne verilen yatırım teşviklerinin bölgesel ekonomik büyüme üzerindeki etkisini gösteren katsayıların düşük seviyelerde olması, bu sektörlerin de sonraki çalışmalarda derinlemesine incelenmesi gerektiğini ortaya koymuştur.



SÜBVANSİYONLARA FARKLI BİR BAKIŞ: ÇEVREYE ZARARLI SÜBVANSİYONLAR VE SEKTÖREL UYGULAMALARI

A DIFFERENT PERSPECTIVE ON SUBSIDIES: ENVIRONMENTALLY HARMFUL SUBSIDIES AND THEIR SECTORAL PRACTICES

Hakan AKAR¹

Filiz GİRAY²

ÖZ

Köklü bir kamu politika aracı olan sübvansiyonların etkinliği, ağırlaşan çevresel koşullarla birlikte sorgulanmaya başlanmıştır. Bu nedenle sübvansiyonların uygulanma şekilleri, dünyada ve çeşitli ülkelerde ulaştığı toplam büyüklükler ve bunların etkileri giderek artan oranda incelenmektedir. Küresel ve ulusal boyutta çevreye zararlı sübvansiyonlar (ÇZS) büyük tutarlara ulaşmıştır. Öyle ki, tek bir sektördeki ÇZS oranı, küresel gayrisafi yurtiçi hasılanın (GSYİH) %1'ini geçebilmektedir. En çok karşılaşılan ÇZS alanları tarım, ormancılık, fosil yakıt, ulaşım ve balıkçılıktır. Bu gelişmeler karşısında son yıllarda bazı ülkeler sübvansiyon politikası yerine, tam maliyet fiyatlamasına yönelik önemli adımlar atmaktadır. Bu çalışmayla sübvansiyonların çok dikkat edilmeyen çevresel etkilerini ön plana çıkararak farklı bir sınıflandırma zemini oluşturmak ve dünya genelinde sübvansiyon uygulama sonuçlarını analiz etmek hedeflenmektedir. Analizlerden elde

¹ Araş. Gör., Bursa Uludağ Üniversitesi, Maliye Bölümü, hakanakar_@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-2145-5894

² Prof. Dr., Bursa Uludağ Üniversitesi, Maliye Bölümü, giray@uludag.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8765-8248

Gönderim Tarihi/Submitted: 15.03.2021

Revizyon Talebi/Revision Requested: 05.05.2021

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 22.06.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 24.06.2021

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Akar, Hakan

Atıf/To Cite: Akar, Hakan ve Giray, Filiz (2021), Sübvansiyonlara Farklı Bir Bakış: Çevreye Zararlı Sübvansiyonlar ve Sektörel Uygulamaları, Sayıştay Dergisi, 32 (121): 65-97

<https://doi.org/10.52836/sayistay.966588>

edilen sonuçlara göre, uzun süreli ve çok genel sübvansiyon uygulamaları, aşırı doğal kaynak tüketimi ve artan atık üretimi nedeniyle çevreye zararlı özellikteki sübvansiyonları ortaya çıkarmaktadır.

ABSTRACT

The effectiveness of subsidies as a well-established public policy tool has started to be questioned with the deterioration of environmental conditions. For this reason, how the subsidies are applied, the total size they reach in the world and in various countries, and their effects are being increasingly examined. Environmentally harmful subsidies (EHS) on global and national scale have reached such large amounts that the EHS rate in a single sector can exceed 1% of the global gross domestic product (GDP). The most common EHS areas are agriculture, forestry, fossil fuel, transport, and fishing. In the face of these developments, some countries have taken important steps towards full-cost pricing instead of subsidy policy in recent years. This study aims to generate a basis for a different classification by highlighting the environmental effects of subsidies, which are not considered much, and to analyze the results of subsidy implementation around the world. According to the results obtained from the analysis, long-term and very general subsidy applications lead to EHS due to excessive consumption of natural resources and increased waste generation.

Anahtar Kelimeler: Sübvansiyonların Sınıflandırılması, Sübvansiyonların Etkileri, Küresel Sübvansiyonlar, Çevreye Zararlı Sübvansiyonlar, Sektörel Sübvansiyonlar

Keywords: Classification of Subsidies, Effects of Subsidies, Global Subsidies, Environmentally Harmful Subsidies, Sectoral Subsidies

GİRİŞ

Ekonomik ve sosyal açıdan olduğu kadar çevresel açıdan da önemli bir kamu politika aracı olan sübvansiyonlarla, belirli ekonomik alanlara ve toplumsal kesimlere ekonomik avantaj sağlayarak toplum refahının artırılması hedeflenmektedir. Fakat iyi düşünülmemiş veya uygulama safhası iyi planlanmayan sübvansiyonlar bu hedefler için uygun birer araç olmaktan çıkmakta, hatta belirlenen hedeflerin tam tersi yönde etkide bulunabilmektedir. Mesela üreticilere verilen destekler, firmaları rekabetçilikten ve gelişmekten uzaklaştırarak genel ekonomik verimliliğin azalmasına neden olabilir. Tüketicilere bütçeden yapılan transferler ise sübvansiyon-kamu açığı-faiz-sübvansiyon sarmalına neden olarak uzun vadede tüketicilerin satın alma gücünü düşürebilir. Bunun yanı sıra bahsedilen desteklerin doğal kaynaklar üzerinde de olumlu ve olumsuz etkilerinden söz edilmektedir. Özellikle çevresel etkileri bakımından zararlı hale gelen sübvansiyonlar, sürdürülemez ekonomik faaliyetleri ve çevresel

bozulmayı daha da körüklemektedirler. Bu özellikteki sübvansiyonlara literatürde çevreye zararlı sübvansiyonlar (ÇZS) veya bozucu sübvansiyonlar denilmektedir (Myers ve Kent, 2001; OECD, 2003a; Pearce, 2003; Steenblik, 2003, 133; Kjellingbro vd., 2005; Myers, 2007; Meyer vd., 2009; Bannon, 2019).

Sübvansiyonlar çeşitli şekillerde sınıflandırmaya tabi tutulabilirler. Bunların başında sektörel sınıflandırma gelir. ÇZS'ler en sık tarım, enerji, balıkçılık, orman ve su sektörlerinde görülmektedir. Sektörel sınıflandırmanın yanı sıra spesifik ve genel sübvansiyon şeklinde sınıflandırılabilirler. Genel sübvansiyonlar ise herhangi bir alanda geniş tabanlı olarak verildiği için atık üretimini ve aşırı doğal kaynak kullanımını teşvik etmektedir. Bu sınıflamaya genellikle petrol, kömür ve doğal gaz gibi fosil kaynaklar girmektedir. Örneğin dünya çapında ve tüm sektörlerde fosil yakıtlara yönelik yaygın sübvansiyonlar verilmesi daha yüksek sera gazı emisyonlarına sebep olur ve iklim değişikliğini şiddetlendirir (Morgan, 2007: 16). ÇZS ortaya çıkaran politikaların çoğunlukla genel sübvansiyonlarda görülmesi bu sınıflandırmanın önemini artırmaktadır. Sübvansiyonlar verildikleri ekonomik birimlere göre kamu maliyesinde teorik sınıflandırmaya tabi tutulurlar. Bu sınıflandırma ise üretici ve tüketici sübvansiyonları olarak ifade edilebilir.

ÇZS'lerin yarattığı olumsuz etkiler üretim, kaynak dağılımı, gelir dağılımı ve yoksulluk olmak üzere ekonomik ve sosyal birçok alanda görülmektedir. Bu nedenle, ÇZS'lerin neden olduğu olumsuzlukları azaltmaya yönelik çözüm yolları da değişebilmektedir. ÇZS'ler bazı sorunlara neden olurlar. Öncelikle bu sübvansiyonlar genel ekonomi için maliyetli bir politika aracıdır ve kaynak dağılımı vasıtasıyla verimliliği önemli ölçüde kısıtlayabilir. Çünkü bu tür sübvansiyonlar ekonomik olarak sürdürülebilir olmayan faaliyetleri yapay olarak ucuz ya da düşük riskli hale getirdiğinden, alternatif ekonomik alanlara yatırım yapma önünde bir engel oluşturur. Dolayısıyla sürdürülemez ekonomik faaliyetlerde ısrarcı olmak çevresel sürdürülemezliği de beraberinde getirmektedir. Örneğin dünya uygulamalarından da görüldüğü gibi, fosil yakıtların sübvansiyon edilmesi yönünde yaygın bir uygulama vardır. Fakat bu durum yenilenebilir enerji teknolojilerinin geliştirilmesi önünde önemli bir engel oluşturmaktadır. Geçmişten beri süre gelen belirli enerji teknolojilerine verilen sübvansiyonlar, hem çok daha ekonomik hem de çevreci olabilecek diğer teknolojilerin gelişmesini ve ticarileşmesini kaçınılmaz olarak önlemektedir (UNEP, 2008: 15; El Sobki vd., 2009: 23).

ÇZS maliyetlerinin hesaplanması ve raporlanması karşılaşılan bir diğer sorundur. İşlevsel bir raporlama, teknik engeller ve/veya politik engellerden dolayı gerçekleştirilemeyebilir. İyi raporlanmamasına rağmen, çoğu zaman sübvansiyon maliyetlerinin çok yüksek olduğu görüşü yaygınlık kazanmıştır. Örneğin fosil yakıtlara verilen net küresel destek, 2008 yılında yaklaşık 500 milyar dolar olarak ifade edilmiştir. Bu rakam dünya GSYH'nin %1'ine ve ayrıca 2 derece küresel ısınma hedefi için gerekli olan fon miktarına da eşittir (GSI, 2009: 2).

Bu çalışma, sübvansiyonların göz ardı edilen etkilerini ön plana çıkararak, farklı bir sınıflandırma zemini oluşturmayı ve ÇZS uygulama boyutlarını analiz etmeyi hedeflemektedir. Bu çerçevede çalışmanın sonraki bölümünde sübvansiyon kavramı, sınıflandırması ve türleri kuramsal çerçevede anlatılmaktadır. Daha sonra sübvansiyonların sebep olduğu etkiler ele alınmaktadır. Devamında ÇZS'ler kavramsal olarak açıklandıktan sonra küresel düzeyde ulaştıkları boyutlar ve sektörler göre dağılımları incelenmektedir. Sonuç kısmında ise elde edilen bulgular değerlendirilip öneriler sunulmaktadır.

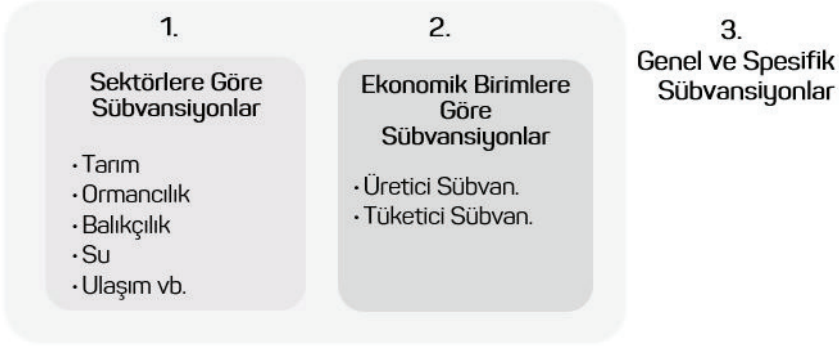
1. SÜBVANSİYON KAVRAMI, SINIFLANDIRMASI VE TÜRLERİ

Kullanıldıkları alanlara göre farklı anlamların yüklenmesi ve teşvik unsurlarıyla sık sık karıştırılmaları nedeniyle sübvansiyonların genel kabul görmüş bir tanımını yapmak oldukça zordur (Steenblik, 2003: 102). Bu nedenle çeşitli yazar ve kurumlar tarafından sübvansiyonların farklı tanımları yapılmıştır. Türk Dil Kurumu sübvansiyonları "para yardımı yapmak, (mali) destekte bulunmak" şeklinde tanımlamaktadır. O'Brien (1997) sübvansiyonları, mal veya hizmet üretimini desteklemek için devlet tarafından yapılan destekler şeklinde tanımlamıştır. Daha kapsamlı olarak sübvansiyonlar, devlet veya devlete bağlı kamu kurumlarınca veyahut bunların görevlendirdiği kurumlar vasıtasıyla üretimi şekillendirmek ve üreticileri teşvik ve korumak amacıyla özel sektöre herhangi bir karşılık beklemezsizin yapılan nakdi ve aynî yardımlar olarak tanımlanmıştır. Ancak sübvansiyonları devlet sadece üreticiye vermez. Doğrudan ve olaylı olarak tüketicilere de sübvansiyon ödemeleri yapılabilir. Bu bağlamda bir mali tüketicilerin piyasa fiyatından daha düşük bir bedelle almalarını sağlayan kamu politikaları sonucu tüketicilere yönelik yapılan yardımlar da sübvansiyon kapsamında değerlendirilebilmektedir (Pekin, 1974: 138). Nitekim Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) sübvansiyon tanımına mali yardımın yapıldığı tarafa bir fayda

sağlaması şartını üçüncü bir unsur olarak ilave etmiştir (WTO, 2006: 47).

Sınıflandırma girişimlerinin temel amacı, belirli başlıklar altında toplam tutarlara ulaşip bir adım sonraki analizlere dayanak oluşturmaktır. Sübvansiyonlar genellikle sektörlerle ve ekonomik birimlere göre sınıflandırılabilir. Sektörel sınıflandırma; tarım, enerji, karayolu taşımacılığı, balıkçılık, orman, su vb. oluşmaktadır. Üretici ve tüketicilere verilen sübvansiyonlar da ekonomik birimlere verilen sübvansiyon ayrımını temsil etmektedir. Üretici ve tüketici sübvansiyonları, yerli ve yabancı ayrımına yani uyuşma atıfta bulunarak alt sınıflandırmaya tabi tutulabilmektedir. Ayrıca bu iki kriter dışında "genel ve spesifik sübvansiyonlar" şeklinde üçüncü bir ayırım da yapılabilir (Şekil 1). Verilen herhangi bir sübvansiyon programında (potansiyel) alıcılar grubu ne kadar dar tanımlanırsa, bir sübvansiyon programının o kadar "spesifik" olduğu kabul edilir. Bunun yerine, çok çeşitli (potansiyel) alıcılara sahip sübvansiyon programlarına "genel" sübvansiyonlar adı verilir. Genel sübvansiyonlar makul boyutlarda uygulandığında faydalı olabilecekken, geniş tabanlı uygulamalarıyla etkileri tersine dönebilmektedir. Fakat kaynakların yönlendirilmesinde daha etkili olduğu için spesifik uygulamaların, sübvansiyon tanımına daha uygun olduğu görüşü hâkimdir (WTO, 2006: 50). Zira her ekonomik birime, eşit denebilecek seviyede destek olunması aslında hiçbir birime sübvansiyon verilmemesi anlamına gelmektedir.

Şekil 1: Sübvansiyonların Sınıflandırması



Sübvansiyon türleri dört farklı kategori içinde ele alınabilir. Bunlardan en yaygın olanı, hükümetten alıcıya para transferlerine neden olan hibeler gibi nakit ödemelerdir. İkincisi sübvansiyon biçimi, koşullu yükümlülüklerin üstlenilmesinden oluşur. Örneğin hükümetler piyasadaki belirli kurumlar tarafından alınan kredilere

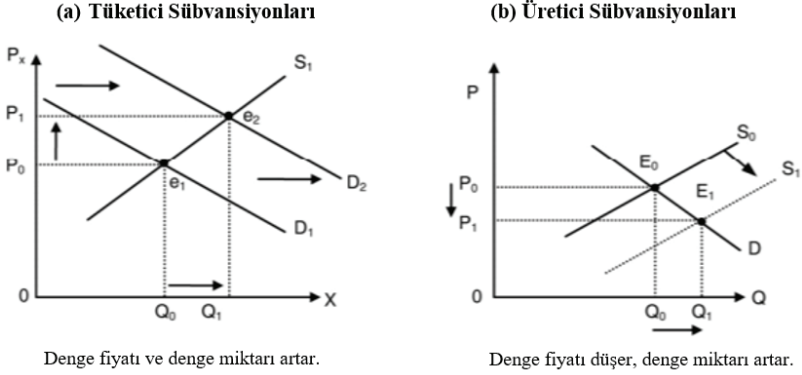
ilişkin garantiler verdiğinde o ekonomik faaliyetin maliyetini düşürür ve dolayısıyla sübvansiyon oluşturur. Yani borçlu krediyi temerrüt riskiyle orantılı bir risk primi ödemedi, risksiz faiz oranında alabilmektedir. Devlet kurumundan hiçbir zaman bu krediyi geri ödemesi talep edilmese bile, borçlu için bir sübvansiyon etkisiyle sonuçlanır. Üçüncü sübvansiyon şekli, hükümetlerin belirli üreticilere serbest piyasa fiyatları üzerinde kamu alım politikaları yoluyla gerçekleşir. Son olarak, işletmelere öz sermaye aktarılması yoluyla sübvansiyonlar verilmektedir. Hükümetler, normal piyasa koşullarında şirketlerin hisse senetlerini alarak yardımda bulunurlar. Böylece şirketlerin bazı hisse senetlerinin fiyatının yapay olarak yüksek tutulması sağlanarak da sübvansiyon sağlanmış olur (Steenblik, 1995: 483-484; WTO, 2006: 51; TC. Ticaret Bakanlığı, 249).

2. SÜBVANSİYONLARIN ETKİLERİ

Sübvansiyonlarda temel amaç, belirli ekonomik alanlara ve toplumsal kesimlere ekonomik avantaj sağlayarak toplum refahının artırılmasıdır. Köklü bir politika aracı olan sübvansiyonların etkilerinin teorik ve pratik açıdan daha detaylı incelenmesi önem arz eder. Bu etkiler şu şekilde görülmektedir:

Öncelikle sübvansiyonlar, malların arz ve talebini etkiler. Serbest piyasada arz ve talep dengesi bir denge fiyatı vasıtasıyla sağlanır. Bir sübvansiyonun etkisi, verildiği kesime göre arz veya talep eğrisini sübvansiyon miktarına bağlı olarak sağa doğru kaydırma şeklinde gerçekleşir. Başka bir deyişle sübvansiyon, arzı veya talebi artırır (Şekil 2). Bir tüketici sübvansiyon alıyorsa, tüketim üzerindeki marjinal sübvansiyondan kaynaklanan daha düşük bir mal fiyatı talebi artırır ve talep eğrisini sağ yukarı doğru kaydırır (D1'den D2'ye). Bir üretici sübvansiyon alıyorsa, üreticinin marjinal ve ortalama maliyetlerini düşürür ve arzı sağa doğru (So' dan S1'e) kaydıracaktır. Yeni denge durumunda firmanın üretimi eskisine kıyasla artması ve ortalama maliyetin fiyattan düşük olması nedenleriyle bir sâfi kâr elde edilmiştir. Buna karşılık malın satış fiyatı da düşmüştür (Uluatam, 2012: 279).

Şekil 2: Sübvansiyonların Etkileri



Sübvansiyonlar tam rekabet şartlarını etkiler. Piyasanın tamamen rekabetçi bir dengede olduğu varsayıldığında, sübvansiyonlar malın arzını rekabetçi denge miktarının ötesinde artırır. Yeni dengesizlik durumu iktisat literatüründe dara kaybı olarak bilinen bir duruma neden olabilir. Dara kaybı, bir mal ve hizmetin sosyal optimum düzeyinde üretilmemesi halinde oluşabilecek etkinlik kaybının ölçümüdür. Dara kaybı toplumun tamamının ödediği maliyet olup sosyal refah kaybını ifade eder (Hines, 1998: 2).

Bir sübvansiyondan kaynaklanan dara kaybı, sübvansiyon maliyetinin sübvansiyonun kazançlarını aştığı miktardır. Dara kaybının büyüklüğü, sübvansiyonun büyüklüğüyle orantılıdır (Watkins, 2021). Mesela enerji sübvansiyonları, piyasadaki enerji fiyatlarını optimum seviyesinden ayırmaktadır. Enerji sübvansiyonları, enerjinin gerçek fırsat maliyetlerinin altında satılmasına yol açarak ekonomiye fazladan bir yük getirir. Bu yük, sübvansiyonlar kaldırılmış olsaydı, ortaya çıkabilecek ekonomik büyüme artışı olarak ifade edilebilir. Mesela İran gibi bazı ülkelerde enerji sübvansiyonlarının tamamen kaldırılmasıyla %2.22 ilave ekonomik büyüme sağlanacağı öngörülmüştür (IEA, 1999: 66). Sübvansiyonun kaldırılmasından sonra enerji fiyatları yükseldiğinde, özellikle enerji yoğun mallar başta olmak üzere diğer mal ve hizmetlerin üretim maliyetleri eskiye nazaran artacaktır. Üretim maliyetlerindeki değişiklikler, mal ve hizmetlerin görece fiyatlarını ve dolayısıyla uluslararası ticaret akışlarını da etkileyecektir (Saunders ve Schneider, 2000: 20).

Bazı malları hedef alan sübvansiyonlar, bu malların fiyatını düşürerek onları diğer mallara karşı daha rekabetçi hale getirerek piyasanın tam rekabet özelliğini azaltır. Aynı durum uluslararası rekabette de geçerlidir (Nedzel,

2018: 3291). Sübvansiyonlar, diğer ekonomik sektörlerde ve endüstrilerde de yayılma etkileri gösterir. Dünya pazarında satılan sübvansiyonlu bir ürün, diğer ülkelerdeki aynı malın fiyatını aşağı çekmektedir. Örneğin bir ülkede uygulanan tarım sübvansiyonları, yabancı ülkelerdeki üreticilerde gelir kaybına neden olduğu için ABD, Avrupa gibi zengin ve daha yoksul gelişmekte olan ülkeler arasında bir çatışmaya neden olmaktadır (Parkin vd., 2005: 131). Bu nedenle DTÖ, Dünya Bankası gibi uluslararası kurumlar tarafından bu tarz sübvansiyonlar caydırılmaktadır. Buna karşılık sürdürülebilir kalkınma ve çevre koruma ihtiyaçları, enerji ve yenilenebilir enerji sübvansiyonlarını gündeme taşımaktadır (WTO, 2019: 17; Farah ve Cima, 2015: 521). ÇZS'lerden kademeli bir kaçış eğilimi görülmektedir (Von Moltke vd., 2004: 154). OECD, "Şimdi Reform Zamanı" adlı bir raporunda çevresel vergilendirmenin daha iyi kullanılmasını, tarımsal sübvansiyonların ve çevreye zararlı vergi indirimlerinin kaldırılmasını önermektedir (OECD, 2019).

Sübvansiyonlar teknoloji dışlaması etkisi oluşturabilirler. Üretici sübvansiyonları, üreticileri rekabetçi piyasa baskılarından koruyarak, maliyetlerini azaltmaya zorlayan gerekli piyasa yapısını bozma eğiliminde olabilir. Bu durum sübvansiyonların ekonomik verimliliğini bozarak daha verimli ve temiz enerji teknolojilerine yatırımları zayıflatıp, teknolojik dışlanmaya neden olabilir. Belirli enerji teknolojilerine yapılan sübvansiyonlar kaçınılmaz olarak daha ekonomik ve çevresel açıdan faydalı olabilecek diğer teknolojilerin geliştirilmesini ve ticarileştirilmesini zayıflatmaktadır (Morgan, 2007:15; IEA, 2010:569). Örneğin çevreye zararlı fosil yakıt yerine yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanılması önerilmektedir. Yenilenebilir enerji kaynak kullanımının artması, çevresel zararları ortadan kaldırdığı gibi birçok ülke için fosil yakıt ithalatını azaltıp cari denge üzerinde olumlu etki yaratacaktır. Bu avantajlarına rağmen yenilenebilir enerji kaynağının toplam enerji kaynakları içinde payının dünya genelinde düşük olmasında diğer faktörlerin (yenilenebilir enerji kaynak teknolojilerinin başlangıçta yüksek maliyetli olması gibi) yanı sıra fosil yakıtlara sağlanan sübvansiyonların önemli payı vardır (Çelikkaya, 2017: 3).

Sübvansiyonların yukarıda sayılan ekonomik etkilerinin yanı sıra sosyal hedeflerini gerçekleştirebilmeleri konusunda da ciddi şüpheler bulunmaktadır. Bazı sübvansiyonlar öncelikle üst gelir gruplarını ilgilendirir ve enerji fiyatlarındaki keskin bir artış, hem doğrudan yüksek enerji fiyatları yoluyla hem de dolaylı olarak fiyatı artan diğer tüketim malları yoluyla reel gelirleri düşürerek yoksul hane halklarının bütçeleri üzerinde olumsuz bir etkide bulunabilir (Coady vd., 2017: 21; Jellema vd. 2016: 7-8).

Sübvansiyonlar ekonomik gelişme, çevresel kalite ve dolayısıyla toplumsal refah açısından önemli bir politika aracı olsa da yukarıda açıklanan istenmeyen olumsuz sonuçlara yol açma anlamında bozucu etkiye sahip olabilmektedirler. Sübvansiyonların ilk ihdas edildiğinde yararlı etkileri olsa bile daha sonradan olumsuzla dönüşebilecekleri bazı yazarlar tarafından belirtilmektedir. Bu yazarlara göre sübvansiyonların verilmesi için belirlenen hedefler gerçekleştikten sonra sübvansiyonların sonlandırılması gerekmektedir. Çünkü hedeflerin gerçekleşmesi, söz konusu sübvansiyonların kaldırılması gereğini gösterir (Myer ve Kent, 2001: 22). Ayrıca uzun dönemli olarak kullanılan sübvansiyonlar ekonomik etkinsizliklere ve negatif dışsallıkları tazmin yöntemlerinden biri olan kirleten öder ilkesinin çiğnenmesine neden olmaktadır (Arıkboğa, 2019: 51).

3. ÇEVREYE ZARARLI SÜBVANSİYON

ÇZS'ler, aşırı doğal kaynak kullanımı nedeniyle sürdürülemez ekonomik faaliyetleri ve atıkları artırarak çevresel bozulmayı hızlandırmaktadırlar. Bu tür sübvansiyonlar; kısa vadede sınırlı doğal kaynakların hızlı bir şekilde tükenmesine neden olabileceği gibi uzun vadeye yayılan daha yavaş etkileri de görülebilir. ÇZS'lerin çok keskin ayrımını yapmak oldukça zordur. Çünkü bir sübvansiyonun ÇZS olarak nitelendirilebilmesi için hem ekonomik hem de çevresel olarak kanıtlanabilir ve önemli ölçüde olumsuz etkilerinin olması gerekir. Daha önce sübvansiyon sınıflandırmaları içinde yer alan genel sübvansiyonlar genellikle ÇZS özellik gösterirler. Çünkü bir ekonomide sübvansiyon faydalanıcılarının çok geniş tutulması neredeyse herkese aynı avantajların sunulması anlamına gelir. Bu durum, sübvansiyon politikalarının yönlendirici etkisini azaltarak etkinlik kaybına neden olmaktadır. Dolayısıyla burada hangi sektöre veya hangi kesime verildiği önemli olmaksızın kapsamlı uygulamalar içeren genel sübvansiyonlar çevreye zararlı etkiler doğurur. Günümüzde sübvansiyonlar, kaynakların yanlış tahsisine ve sosyal refahta bir azalmaya yol açan bir tür piyasa çarpıtması olarak da algılanmaktadır (Amegashie, 2006: 8).

ÇZS'lerin varlığı yenilenebilir kaynakların, yenilenebilme seviyesinden daha fazla kullanımına neden olur. Bu durumun etkileri yıllar sonra hissedilir. ÇZS'lerin bu durumu oluşturmada temel dinamik, doğal sermaye kullanmanın sermaye ve işletme maliyetlerini düşürüp şirket kârlılıklarını artırması gerçeğidir (Milazzo, 1998: 8). Hatta doğal kaynakların hızla tükendiği süreçte bile gelir artırıcı sübvansiyon politikaları, işletmelerin çok kârlı çalışmalarını sağlayabilmektedir (Pauly vd., 2002: 692).

Zorlukları olmasına rağmen ÇZS'lerin ölçümüne yönelik bazı yaklaşımlar geliştirilmiştir. Bu kapsamda çevreye zararlı faaliyetlere verilen sübvansiyonların büyüklüklerini tahmin etmek ve etkilerini ölçmek için Etkin Yardım Oranı, Üretici Sübvansiyon Eşitliği ve Fiyat Farkı Yaklaşımı gibi bazı yaklaşımlar geliştirilmiştir. İlk kez Corden (1966) tarafından ortaya atılan Etkin Yardım Oranı, yardım yapılan bir faaliyetin ya da endüstrinin birim çıktı başına katma değerinde sağladığı artışın yardım (sübvansiyon) yapılmadığı duruma kıyasla yüzde değeridir. Plunkett vd. (1992) Avustralya için iki imalat sanayinde etkin yardım oranına göre sübvansiyonların etkinliğini ölçmüşlerdir. Fakat bu yardımlar bazı uygulamalarda sektör getirilerini düşürmüştür. Üretici Sübvansiyon Eşitliği, her bir ürün için ve her işletme için ayrı ayrı hesaplanan üretim düzeyini desteklemek amacıyla tüketicilerden veya vergi mükelleflerinden yapılan transferlerin yıllık brüt parasal değeridir. Stokov ve Meyer (1996) Rusya'da 1992-1994 yıllarına için tarım sektöründe Üretici Sübvansiyon Eşitliklerini tahmin etmişlerdir. Bu ölçümün bazı sınırlamalar nedeniyle Rusya için uygun olmadığı çalışmada belirtilmektedir. Yine Mullen vd. (2004) Hindistan ve Çin'de hükümetlerin tarımda fiyat istikrarı sağlamak üzere bütçeden verdikleri sübvansiyonların etkinliğini Üretici Sübvansiyon Eşitliği ile ölçmüşlerdir. Hindistan için ters etki yarattığı (dünya fiyatları düşerken arttığı), Çin'de destek olmadığı zaman fiyatların düştüğü görülmüştür. Üretici Sübvansiyon Eşitliği, gıdanın yanı sıra, kömür ve balıkçılık alanında verilen sübvansiyonların ölçümünde kullanılmıştır (Steenblik ve Wigley, 1990).

Özellikle geçiş ekonomilerinde seçilen tüm mallar için Üretici Sübvansiyon Eşitliklerini hesaplamak için tek tip bir yaklaşım kullanmak doğru olmayabilir. Bunun yerine farklı fiyatlar belirlenmelidir. Fiyat Farkı Yaklaşımı, ulusal ve uluslararası fiyatlar arasındaki farkın yerli üreticiye etkisini azaltmaya yönelik destekleri (Stokov ve Meyers, 1996: 2) içermektedir. OECD ülkeleri için balıkçılık alanında bu yaklaşım kullanılmıştır (Steenblik, 2003, 112; OECD, 2003b: 125). Örneğin Fiyat Farkı Yaklaşımıyla enerji sübvansiyon maliyetlerinin hesaplanması; tüketicilerin tedarik maliyetlerini, çevre maliyetlerini ve genel tüketim vergilerini karşılamak için fosil yakıt enerjisine ödemeleri gerekenler ile gerçekte ne ödedikleri arasındaki farka göre sübvansiyon miktarının tespit edilmesi şeklindedir. Bununla birlikte her yaklaşımın kendine göre güçlü ve zayıf yanları vardır. Mesela bazı enerji kaynaklarının fiyat değişimlerine tepkisi daha fazla olabilmektedir. Bu durum da fiyat farkı yaklaşımı için uygun fiyat seviyesinin belirlenmesini ve ülkeler arasında uygulama birliğinin sağlanmasını zorlaştırabilmektedir. Fakat fosil yakıtların fiyat

esnekliklerinin yüksek olması, ekonomik daralmalara karşılık çevresel faydaların fırsat maliyetini düşürebilir. Petrol ihraç eden ülkelerde bu uygulamanın kaldırılması reel gelir kayıplarına neden olsa da serbest piyasanın bozulmasından kaynaklanan kayıplardan daha az olduğu tespit edilmiştir. Yeni durumda rekabetçi piyasayla artan refah gelir kayıplarını telafi edebilmektedir (Burniaux ve Chateau, 2014: 84).

3.1. Çevreye Zararlı Sübvansiyonların Boyutları

Dünyada 2001 yılındaki toplam ÇZS büyüklüğü 2 trilyon dolar tutarında gerçekleşmiştir (Myer ve Kent, 2001:189). Aynı yılı kapsayan başka bir çalışmada, 12 Avrupa Birliği (AB) ülkesi için ÇZS'lerin ulaştıkları boyutları görmek üzere senaryo analizleriyle 2016, 2020 ve 2025 yılı benzetim tahminleri yapılmıştır.

Ayrıca sübvansiyon azaltma politikasının 2025'teki dolaylı faydaları da tahmin edilmiştir. Analizin daha anlamlı sonuçlar verebilmesi için ÇZS'ler çevresel vergilerle oranlanmıştır. Çevresel vergiler, teorik olarak çevreye zararlı faaliyetleri hedef alır ve ÇZS'ler ile tam ters sonuçlar doğurur. Bu tahminlerin yer aldığı Tablo 1'e bakıldığında 2016 yılı ÇZS'lerin toplamı 23.6 milyar euro olduğu varsayılarak, 2016'da toplam çevresel vergilerin %68'inin çevreye zararlı faaliyetler için tekrar harcadığı sonucuna varılabilir. Bu oran nispi olarak sübvansiyonların azaltılması veya vergilerin artırılması yoluyla optimum seviyeye yakınlaştırılabileceğini göstermektedir. Bu doğrultuda ÇZS'lerin çevresel vergilere oranını %68 seviyelerinden 2020'de %27'ye, 2025'te de %23'e çekmek hedeflenmektedir. Bu senaryoya göre 2025'te sağlanması beklenen dolaylı ekonomik fayda parasal olarak 3978.5 milyar euro civarında olacaktır.

Senaryo tahminlerinde en yüksek ÇZS veren ülke İtalya'dır. Bu ülkeyi Belçika ve Fransa takip etmektedir. AB ülkeleri içinde ekonomik olarak daha düşük gelirli ülkelerde ÇZS'lerin daha düşük olduğu görülmektedir. Bu durum bu ülkelerdeki sübvansiyon tutarlarının düşüklüğünden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle sübvansiyon azaltma politikalarında daha büyük fayda sağlamaları doğaldır. Nispeten düşük tutarlara sahip Polonya'da 2020'de oranın yarıya düşürülmesiyle ülke gelirinin %55'ine denk olan 2487 milyar euro fayda elde edileceği tahmin edilmiştir. Ayrıca Estonya'nın sübvansiyonları 0.1 milyar ile analizdeki ülkeler içinde en düşük seviyede olsa da ÇZS'lerin azaltılmasıyla ülke GSYH'sinin %48'i kadar fayda sağlayabilir. Bu kadar az sübvansiyon miktarlarının politika çıktılarına bu kadar büyük yansımaları verilen sübvansiyonların ne kadar yıkıcı nitelikte olduğunu gösterir.

Tablo 1: AB 12 Ülkelerinde ÇZS'ler, Bütçesel Büyüklükleri ve Etkileri (2013 Fiyatlarıyla)

	2016		2020	2025	Sübvansiyon Azaltmanın 2025'teki Dolaylı Faydaları	
	ÇZS (€, milyar)	ÇZS/ Çevresel Vergiler	ÇZS/ Çevresel Vergiler	ÇZS/ Çevresel Vergiler	% GSYH	€, milyon
Avusturya	0,8	0,62	0,24	0,21	0.12	436
Belçika	7	3,18	1,15	1,01	0.11	474
Çekya	0,6	0,5	0,29	0,25	0.07	112
Estonya	0,1	0,5	0,25	0,2	0.48	110
Fransa	4,8	0,4	0,13	0,11	0.03	643
Hırvatistan	0,1	0,33	0,17	0,14	0.32	153
Macaristan	1,7	2,43	0,77	0,61	0.11	117
İtalya	7,6	0,74	0,34	0,3	0.06	966
Litvanya	0	0	0	0	0.19	78
Polonya	0,3	0,08	0,04	0,04	0.55	2487
Romanya	0,2	0,1	0,05	0,04	0.40	661
Slovakya	0,4	0,8	0,27	0,22	0.27	226
Toplam	23.6	0.68	0.27	0.23		3978.5

Kaynak: Hogg vd. (2014: 271, 273).

Tablo 1'de ÇZS'lerin çevresel vergiler içindeki payının en yüksek olduğu ülke Belçika'dır (2016 yılı hariç). Tüm ülkeler için bu payın ÇZS'lerin düşürülmesiyle azalacağı beklentisi bulunmaktadır.

Sübvansiyonların azaltılmasının başta fiyat artışı gibi bazı etkileri olacaktır. Ancak sebep olduğu zarar düşünüldüğünde azaltılmaları veya kaldırılmalarının kaynak kullanımında etkinlik ve refah açısından daha olumlu sonuçları olacaktır. Mesela Çin'in fiyat farkı uygulamasındaki nihaî tüketim sübvansiyonlarının kaldırılması enerji fiyatlarının yükselmesine neden olsa da, enerji tüketiminde tasarruf, karbondioksit (CO₂) emisyonlarında azalma ve GSYH'nin %1.5'ine yakın kamu tasarrufu gerçekleşmesi beklenmektedir (Lin ve Jiang, 2011: 282, 283). Dolayısıyla sübvansiyonların kaldırılmasının oluşturacağı kayıp ve kazançların birlikte değerlendirilerek optimuma ulaşılması gerekir.

3.2. Sektörlere Göre Çevreye Zararlı Sübvansiyonlar

Küresel çapta ÇZS uygulamaları belirli alanlarda yoğunlaşmaktadır. Buna göre; tarım, enerji (fosil yakıtlar), karayolu taşımacılığı, su, balıkçılık ve ormancılık

en sık görülen sektörlerdir. Özellikle dünya ticaretinin %66'sını etkileyen tarım, balıkçılık, ulaşım ve enerji sektörlerindeki sübvansiyonlar dünyadaki toplam sübvansiyonların %81'ini oluşturmaktadır (Kjellingbro vd., 2005: 102).

Ayrıca bu sektörler sera gazı etkisinin en çok yaşandığı sektörlerdir. Tablo 2'de sübvansiyonların sektörler göre küresel ve OECD ülkelerindeki payı gösterilmektedir. Küresel düzeyde sübvansiyonların en yüksek olduğu sektör tarım en düşük olduğu sektör ise balıkçılıktır. OECD ülkeleri açısından en yüksek sübvansiyona sahip sektör karayolu ulaşımı olup bunu tarım sektörü takip etmektedir. En düşük sübvansiyona sahip sektör ormancılıktır.

Tablo 2 incelendiğinde ortaya çıkan sonuçlara göre, 2004 yılı küresel sübvansiyonlarının en az %47'sinin, en çok %84'ünün ÇZS olduğu görülmektedir. Küresel düzeyde ÇZS'lerin en yüksek olduğu sektörler sırasıyla tarım, karayolu ulaşımı, enerji, su, orman ve balıkçılıktır.

Tarım %55, karayolu ulaşımı %37-67 ÇZS oranlarıyla göze çarpan iki sektördür. Bu sektörlerdeki sübvansiyonların neredeyse tamamına yakını OECD ülkelerinde gerçekleşmiştir. Bu göstergeler sektörler göre değişmekle birlikte ÇZS'lerin önemli boyutlarda olduğunu göstermektedir.

Tablo 2: Küresel Sektörel Sübvansiyonlar ve OECD Ülkelerinin Payı (2004)

<i>Milyar Dolar</i>	Küresel Toplam Sübvansiyonlar	OECD Ülkelerinin Payı	Küresel ÇZS
Tarım	376	%92	207
Enerji	85-244	%33	64-216
Karayolu Ulaşımı	225-300	%94	110-150
Su	69	%22	50
Orman	35	%14	35
Balıkçılık	20	%50	19
Toplam	810-1044	%73	485-677

Kaynak: Kjellingbro vd. (2005: 102).

Sübvansiyonların sektörel olarak genel durumunu gördükten sonra sektörlerin farklı özellikleri olması gereği her bir sektörü ayrıca incelemek yararlı olacaktır.

3.2.1. Enerji (Fosil Yakıtlar)

Dünyada enerji üretimi yenilenebilir kaynaklarla ve çoğunlukla da fosil yakıtlarla yapılmaktadır. 2019 yılında petrol, doğal gaz ve kömür küresel toplamın yaklaşık %85'ini oluşturmaktadır (BP, 2020: 10).

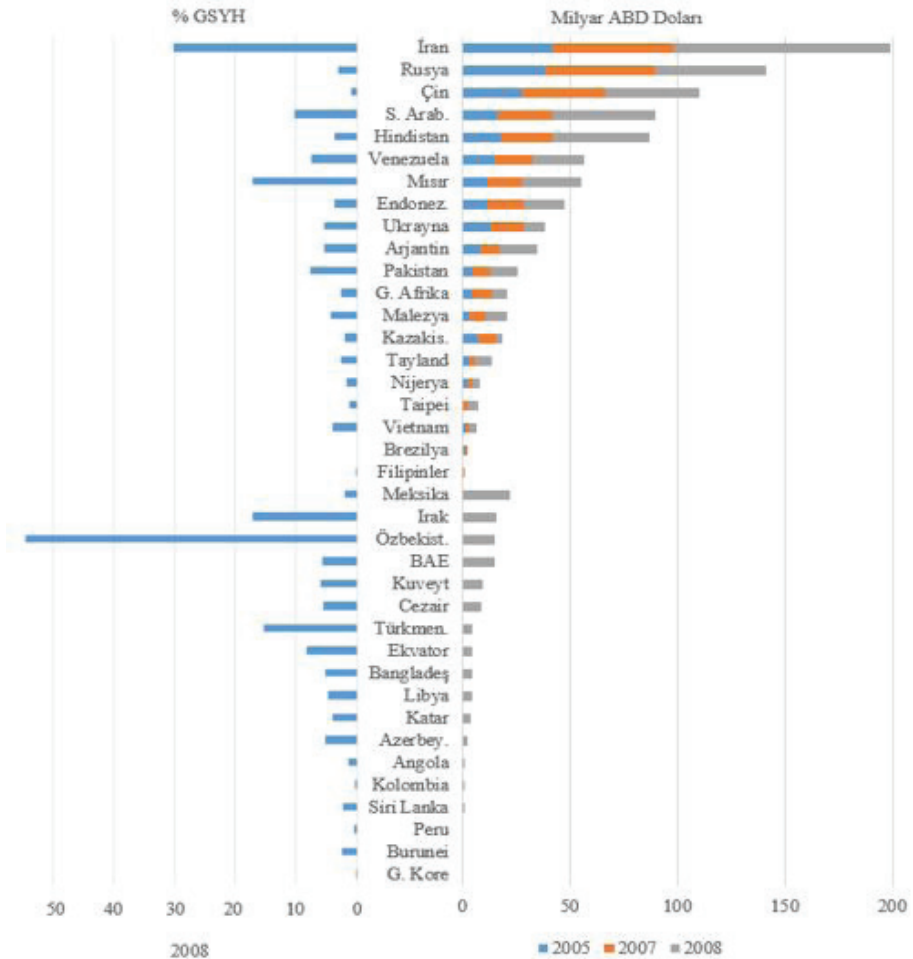
Yani fosil yakıtlar elektrik, ısınma ve ulaşım ihtiyaçlarını karşılamak için büyük ölçüde kullanılan temel enerji kaynağıdır. Görüldüğü gibi enerji üretimi ile fosil yakıt tüketimi birbirine oldukça yakın ifadelerdir. Dolayısıyla enerji sübvansiyonları ile fosil yakıt sübvansiyonları da aynı şekilde düşünülebilir.

Doğal gaz, petrol, kömür gibi fosil yakıtların oluşumu milyonlarca yılda ve insan etkisinin dışında gerçekleşmektedir. Fosil yakıt rezerv ve kullanım verilerine bakıldığında pek çok fosil yakıt türünün ömrünün elli yılı geçmeyeceği tahmin edilmektedir. Fosil yakıt kullanımındaki daha ciddi sorunlar ise kaynakların yanması sonucu ortaya çıkan emisyonlardır. Fosil yakıtlar aynı zamanda iklim değişikliğini hızlandıran en önemli unsur olarak nitelendirilmektedir (Kahriman, 2020: 109). Bu durumda fosil yakıtlara verilen mali desteğin de önemli bir payı vardır. Araştırmalara göre son on yılı içinde fosil yakıtlara verilen sübvansiyonların kaldırılması 2050 yılına kadar sera gazının ciddi ölçüde azaltılmasını sağlayabilirdi. Buna göre gelişmekte olan ve yükselen piyasalarda verilen sübvansiyonlar kaldırılıp gelişmekte olan ülkelerdeki emisyon sınırlamalarının yaygınlaşmasıyla küresel sera gazı emisyonlarının %10 oranında azalacağı tahmin edilmiştir. Bu muhtemel değişim petrol ihraç eden ülkelerde gerçekleşirse küresel emisyonlara etkisi yaklaşık %37, AB üyesi olmayan Doğu Avrupa ülkeleri, Rusya ve Orta Doğu ülkelerinde gerçekleşirse %22 civarındadır (OECD, 2010: 31, 32).

Kömür sübvansiyonları; kömüre bağımlı bir ekonomik yapıya, yenilenebilir enerjinin ikinci planda kalmasına, temiz teknolojilerin gelişimi ve çevresel harcamalar için gerekli olan fonların etkisiz kullanılmasına neden olmaktadır (Acar vd, 2015: 24). Birçok OECD ülkesinde kömür üretimine yönelik verilen sübvansiyonlar, enerji verimliliğini artırma çabalarını engellemiştir (OECD, 2019; Boone, 2019). Şöyle ki enerji tüketimine ve/veya üretimine verilen sübvansiyonlar, daha yüksek enerji kullanımına ve enerji yatırımlarının bozulmasına neden olur. Bu etkiler sübvansiyonun türüne, büyüklüğüne ve uygulanma şekline bağlıdır. Örneğin; Sovyet döneminde Rusya ve diğer geçiş ekonomilerinde ısıtma hizmetlerinin doğru bir şekilde fiyatlandırılmaması nedeniyle konutlardaki enerji verimliliği kriterleri neredeyse tamamen ihmal edilmiştir (IEA, 2002:85; Morgan, 2007:15; IEA, 2010: 569).

2005, 2007 ve 2008 yılları için dünyada bazı ülkelerde fosil yakıt sübvansiyonlarının dolar cinsinden ve ülkelerin GSYH'lerine oranının arttığı görülmektedir (Şekil 3). Örneğin İran'da bu sübvansiyonlar bazı yıllarda %100'lük artışla ülke GSYH'sinin %30'una denk gelmektedir. Yine Şekil 3 incelendiğinde toplam fosil yakıt sübvansiyonlarının %41'inin sadece İran, Rusya ve Çin'e ait olduğu görülmektedir. Bir diğer dikkati çeken unsur sübvansiyonların önemli bir kısmının İran, Mısır ve Suudi Arabistan gibi petrol ihraç eden ülkelerde görülmesidir. 2019 yılına gelindiğinde Rusya'nın fosil yakıt sübvansiyonları 2008'e göre %98.5 daha artış göstermiştir. Benzer eğilim Çin'de de görülüp fosil yakıt sübvansiyonlarında %129 artış yaşanmıştır (OECD, 2020b).

Şekil 3: Ülkelerin Verdiği Fosil Yakıt Sübvansiyonları



Kaynak: Burniaux ve Chateau (2014: 86).

Ancak bazı ülkeler takip edilen yıllarda fosil yakıt sübvansiyonlarını düşürmüşlerdir. Özellikle G20 ülkelerinin dokuzunda fosil yakıt sübvansiyonları düşürülmüştür (Tablo 3). Ancak bazı G20 ülkelerinde bu sübvansiyonlar değiştirilmemektedir. G20 ülkeleri içinde en yüksek düşüşün olduğu ülkeler Brezilya, Endonezya ve Çin olarak sıralanmaktadır. En düşük azalmanın olduğu ülkeler ise Japonya, İtalya ve Amerika Bileşik Devletleri şeklindedir.

Tablo 3: Bazı G20 Ülkelerinde Fosil Yakıt Sübvansiyonları (Milyar dolar)

Ülke	2012	2017	2012-2017 Farkı
Brezilya	35.2	7.0	28.2
Çin	37.0	17.3	19.7
Endonezya	33.8	7.7	26.1
Amerika Birleşik Devletleri	12.2	7.1	5.1
	2013	2017	2013-2017 Farkı
Hindistan	20.7	10.8	9.9
İtalya	16.1	11.6	4.5
Japonya	3.8	1.8	2
İngiltere	23.9	14.1	9.8
	2014	2017	2014-2017 Farkı
Arjantin	16.6	8.6	8

Kaynak: Climate Transparency (2019: 51).

3.2.2. Tarım

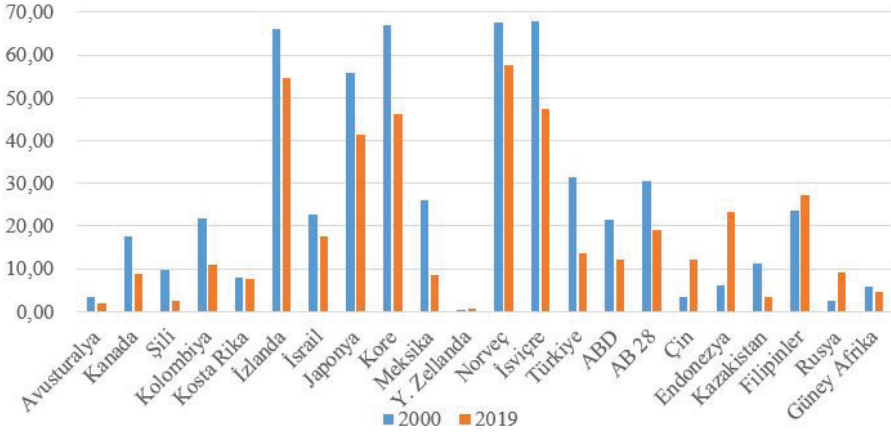
Tarım daha önce de belirtildiği üzere genel olarak en fazla sübvansiyon verilen sektördür. Tarımsal sübvansiyonları, yoğun gübre ve kimyasal madde kullanımını teşvik etmektedir. Yanlış veya optimum seviyenin üzerinde kullanılan gübre topraktaki ve sudaki mineral dengesini bozarak, bu kaynakları yıllar boyu üretime elverişsiz hale getirir. Başka bir ifadeyle üretimin yoğunlaştırılması çabaları bu gibi yan etkilere neden olmaktadır (Pearce, 2003: 10). Örneğin Avrupa'yı dolaşarak Karadeniz'e dökülen Tuna Nehri, Karadeniz'e dökülen tüm kaynakların toplam nitrojen ve fosfor birikiminin yaklaşık %65'ini oluşturmaktadır. Tuna'daki azot yükünün ise %40'ından tarım faaliyetleri sorumludur. Diğer su havzalarında da, toplam kirletici yüklerinin %80'e kadarı tarımla ilgili olabilmektedir. Dünyada kullanılan gübre miktarı Eski Sovyet Sosyalist Rusya'nın dağılmasıyla %10'luk sert bir düşüş yaşasa da 1961'den 2002'ye kadar 7 kat, gelişmekte olan ülkelerde 22 kat, sanayileşmiş ülkelerde 2 kat artmıştır (Meyer vd., 2009: 21, 22; EEA, 2019).

Tarımsal üretici sübvansiyonlarının gübre ve böcek ilacı kullanımını artırdığı bilinen bir gerçek olsa da OECD ülkelerinde yapılan araştırmalarda daha somut sonuçlara ulaşılmıştır. Buna göre yurtiçi tarım desteklerinde %50'lik bir azalmanın, böcek ilacı kullanımında %17'lik ve gübre kullanımında %14'lük bir azalmaya neden olduğu ortaya çıkmıştır. Ayrıca yurtiçi tarımsal desteklerin tamamen kaldırılmasının da hektar başına toplam kimyasal kullanımda %35'lik ve hektar başına gübre kullanımında %29'luk bir azalmaya yol açacağı sonucuna varılmıştır (Mayand vd. 2003: 30).

Toplam parasal değer olarak dünyada tarımsal üretici sübvansiyonlarını en çok OECD, AB-28, Çin, Japonya ve ABD vermiştir. OECD ülkeleri, 2016 yılında 508 milyar dolar destek sağlamıştır (OECD, 2017: 40). Tarımsal üretici sübvansiyonları brüt çiftlik gelirlerine oranlandığında desteklerin etkinliği hakkında değerlere ulaşılır. Yani tarımsal üretimin ne kadarının sağlanan sübvansiyonlar yardımıyla gerçekleştiğini gösteren bir etkinlik ölçütü denilebilir. Çıkarımda bulunmak için bu ölçüt toplam parasal tutarlardan daha faydalı bir göstergedir.

Tarım sektöründen daha önce de belirtilen çevreye yayılan zararı azaltmak üzere OECD tarım sübvansiyonlarında 1986 yılından itibaren gerek OECD ve 28 AB ülke ortalaması gerekse ülkeler açısından bakıldığında, tarımsal üretici sübvansiyonlarının brüt çiftlik gelirlerine oranının, yıllar itibarıyla genel olarak düştüğü görülmektedir. Buna rağmen bazı gelişmekte olan ülkelerde tarımsal üretici sübvansiyonlarında artışlar da yaşanmıştır (OECD, 2005: 24). Bu eğilim yakın zamanda da devam etmektedir. Nitekim Şekil 4'te görüldüğü gibi, OECD ve 28 AB ülke ortalaması açısından bakıldığında bu oranın yani tarımdaki üretici sübvansiyonlarının düştüğü görülmektedir. Bu süreçte en çok desteği Norveç, İsviçre, İzlanda, Kore ve Japonya vermiştir. Çin, Rusya ve özellikle de Endonezya son 20 yılda artış gösteren nadir ülkeler olarak göze çarpmaktadır. Yeni Zelanda ve Avustralya ise en düşük oranla dikkat çeken diğer ülkelerdir (Şekil 4).

Şekil 4: Tarımsal Üretici Sübvansiyonlarının Brüt Çiftlik Gelirlerine Oranı (2000 ve 2019)



Kaynak: OECD (2020a).

3.2.3. Balıkçılık

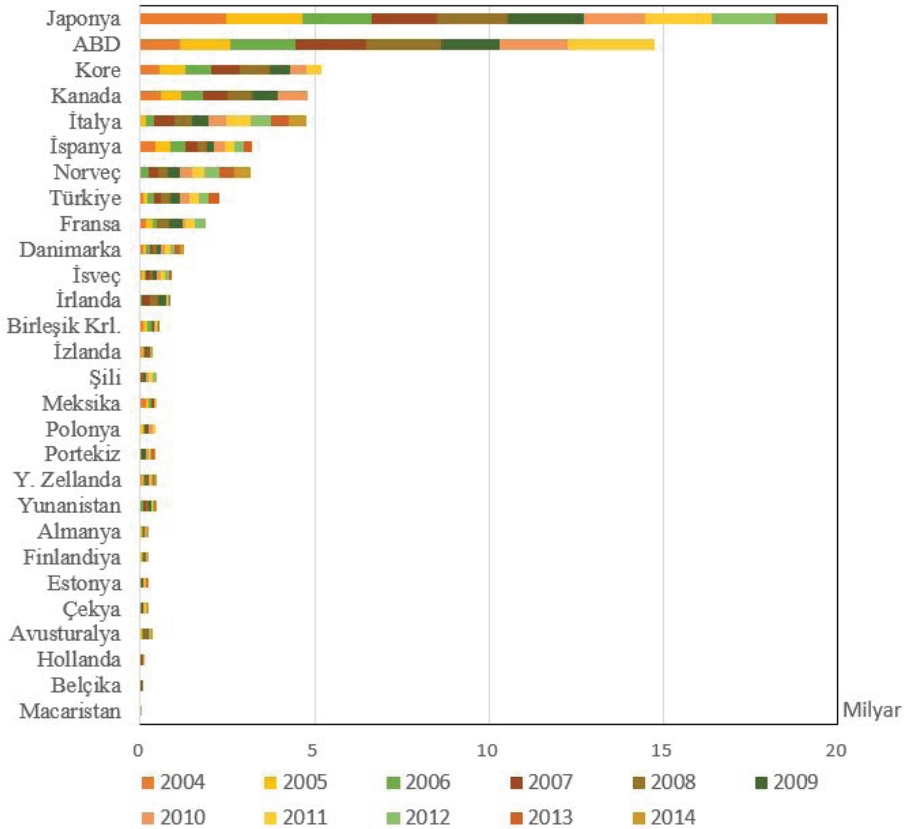
Balıkçılık, AB ve bazı ülkelerde tarım politikasından ayrı düşünülse de, bazı ülkelerde tarım sektörüyle birlikte ele alınmaktadır (Kotan, 2015:10). Ancak sübvansiyonlarla ilgili bazı çalışmalarda balıkçılık ayrı olarak alındığı için bu çalışmada da ayrı başlık altında incelenmektedir. Balıkçılık, önemli bir küresel ekonomik faaliyet özelliği taşımaktadır. Balık ürünleri ticareti, toplam tarım ürünlerinin %9'undan fazlasını ve dünyada en çok ticareti yapılan gıda ürünlerinden birini temsil etmekte olup, 40.3 milyon insanın geçimini temin eden bir sektördür. Bu insanların 9.5 milyonu sadece Çin'de bulunmaktadır (Arthur vd., 2019:6, 13).

Balıkçılığa verilen sübvansiyonların önemli çevresel etkileri vardır. Öncelikle balıkçılığa verilen küresel sübvansiyonların, dünya balık stoklarının ciddi risk altında olmasının temel nedeni olduğu düşünülmektedir. Günümüzde küresel balık stoklarının yaklaşık %60'ı aşırı avlanma sorunuyla karşı karşıyadır. Aşırı avlanmanın azaltılmasının küresel balıkçılığa sağlayacağı faydanın yılda 53 milyar dolar ile 83 milyar dolar arasında olabileceği tahmin edilmektedir (Arthur vd., 2019: 6-7). Bu durumun ortaya çıkmasında sübvansiyonların neden olduğu mülkiyet sorunları yatmaktadır. Nitekim 1970-2005 dönemi deniz taşıtlarının avlanma kapasitesi, altı kattan fazla artarak ortak mülkiyet sorunları şiddetlenmiştir (World Bank, 2012b).

2011 yılında küresel tüketim sübvansiyonlarının %9 ila 27,3'ünün balıkçılık sektöründe verildiği düşünülmektedir (World Bank, 2012a: 9). Yine küresel balıkçılık sübvansiyonları, balıkçılık gelirlerinin yaklaşık %31'i civarındadır (Sumaila ve Pauly, 2006: 2). Bu sübvansiyonların yarısı ise gelişmiş ülkeler tarafından sağlanmakta olup, dünyada toplam balıkçılık sübvansiyonlarının %56,7'si zararlı kabul edilmektedir (Arthur vd., 2019: 13, 15).

OECD ülkelerinde balıkçılık sektörüne sağlanan hükümet transferleri yıllar itibarıyla Şekil 5'te görülmektedir. Yayınlanan verilerde bazı yıllar eksik olsa da dikkatle incelendiğinde sıralamayı pek etkilememekte ve Japonya ile ABD'nin birbirine çok yakın olduğu görülmektedir. Üçüncü sırada ise Kanada ve Kore gelmektedir. Türkiye ise 8. sırada yer almaktadır. Fakat AB tarafından Yunanistan gibi üye ülkelere, burada görülmeyen ve bazen ulusal transferlerin 1,5 katına varan hibeler verildiği de dikkate alırsa, bu ülkelerin grafik değerlerinin Şekil 5'tekinin 2 katına kadar yükseleceği düşünülebilir (OECD, 2016).

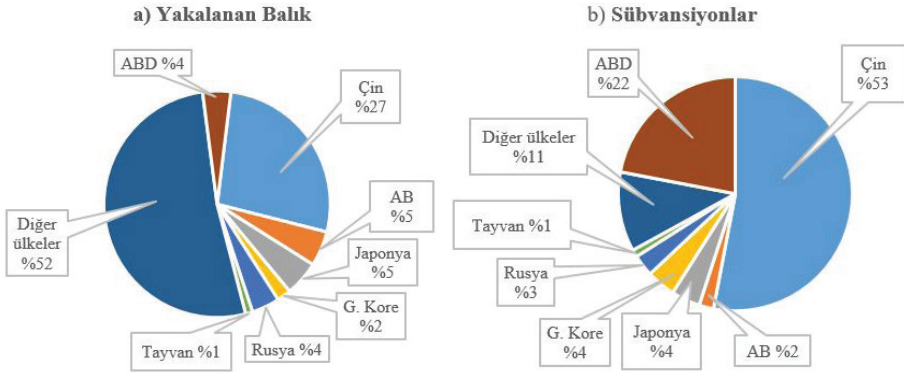
Şekil 5: OECD Ülkeleri Balıkçılık Sektörü Hükümet Transferleri



Kaynak: OECD (2020b).

Şekil 6'da 2016 yılında küresel düzeyde yakalanan balık ve balıkçılık sübvansiyonları yer almaktadır. Sübvansiyonların %86'sını Çin, ABD, Japonya, Güney Kore ve Rusya sağlarken, bu ülkeler küresel toplam balıkçılık faaliyetlerinin %42'sini gerçekleştirmektedir (Şekil 6). Çin, dünyada %53 oran ile en yüksek sübvansiyon veren ülkedir. Bu ülkeyi %22 oranı ile ABD takip etmektedir. Şekilde görülen yedi ekonominin verdiği toplam balıkçılık sübvansiyonlarının en az %73'ü ÇZS zararlı kabul edilmektedir. Bu oran Çin'de %90'a dayanarak dünya zararlı balıkçılık sübvansiyonlarının %47.5'inden sorumlu olduğu anlamına gelmektedir (Arthur vd., 2019: 15, 24).

Şekil 6: Küresel Yakalanan Balık ve Balıkçılık Sübvansiyonlarının Dağılımı, 2016



Kaynak: Arthur vd. (2019: 13).

3.2.4. Ormancılık ve Su

Ormanlar, denizler gibi doğal kaynaklar açısından önemli ekonomik getirilerinin yanı sıra çevresel kalitenin sürdürülebilirliği için de gereklidir.

Ormancılık sübvansiyonlarına ilişkin sistematik veriler bulunmamaktadır. OECD, diğer ülke grupları veya uluslararası kuruluşlar bu alanda düzenli bilgi toplamamıştır. Benzer şekilde, OECD ülkelerinde, su sübvansiyonları hakkında da çok az veri bulunmaktadır. Fakat bazı sulama sübvansiyonları, tarımsal destek rakamlarına dâhil edilse de, bunlarla ilgili bilgiler genellikle düzensizdir ve ayrıca veri eksikliği görülmektedir (OECD, 2005: 32). Bütün bu kısıtlar dâhilinde bazı yıllara yönelik yapılan araştırmalar sonucu elde edilen verilere dayalı olarak bu sektörlere yönelik sübvansiyonlar ve ÇZS hakkında bilgi sağlanabilmektedir.

Ormanlık ve su sektörlerindeki sübvansiyonlarla ilgili sistematik olmayan tahminlere göre, 2000 yılında Kanada ve ABD'deki ormanlık sübvansiyonlarının yaklaşık 6 milyar dolar olduğu ve OECD ülkelerinde su sübvansiyonlarının yaklaşık 10 milyar dolar olduğu tahmin edilmektedir. Küresel su sübvansiyonları yaklaşık 247 milyar dolar tahmin edilmiştir. 2000 yılında dünya genelindeki ormanlık sübvansiyonları ise, 14 milyar dolarla nispeten küçük olsa da neden olduğu dışsallıklar dikkate alındığında önemi altı kat artmaktadır (Myers ve Kent, 2001: 13). Daha önce Tablo 2'de ÇZS'lerin sektörlere göre dağılımında da görüldüğü üzere küresel ormanlık sübvansiyonlarının tamamına yakını ÇZS şeklindedir. 2011 yılına gelindiğinde yıllık su sübvansiyonları tahminlerinin üst sınırının 300 milyona dayandığı görülmüştür (Dobbs vd. 2011: 24). Günümüzde Çin ve Hindistan hariç, küresel su sübvansiyonlarının toplamı yılda 289-353 milyar dolar civarındadır. Bu rakam, ilgili ülke GSYİH toplamalarının yaklaşık %0.46-0.56'sına eşittir. Hesaplamaya düşük ve orta gelirli ekonomiler dahil edilirse, bu rakam %1.59-1.95 arasına yükselmektedir (Andres vd., 2019:27).

3.2.5. Ulaşım

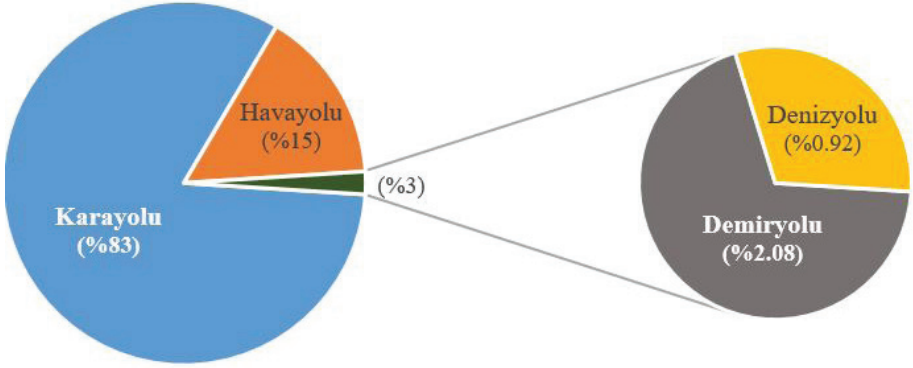
Yaşam kalitesi (çevre) ve ulaşım sübvansiyonları arasındaki bağlantıya odaklanan çalışmalar Mohring'in toplu ulaşım sübvansiyonlarının olumlu etkilerini tespit ettiği çalışmaya kadar dayanmaktadır (Mohring, 1972: 31). Pek çok sübvansiyonun, sürdürülebilir kalkınmanın temel taşlarından biri olan doğal sermayenin tükenmesine doğrudan veya dolaylı katkıda bulunduğu artık iyi bilinen bir gerçektir. Bu durum ulaşım sektörünün temel özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Sektörün baskın doğal tekel özelliği ve büyük miktarda sabit maliyet gerekliliği ile yüksek marjinal maliyet oranları nedeniyle rekabetçi piyasa ortamı bozulmaktadır. (Estupiñán vd., 2007: 9-13). Buna rağmen 2000'li yıllara gelindiğinde dünya genelinde, ulaşım sübvansiyonları küresel GSYİH'nin %4'üne ulaşmıştır (Pearce, 2003: 10). OECD üyesi olmayan ülkelerde sübvansiyonların ülke GSYİH'sine oranı iki kat daha fazladır (Myers, 2007).

Ulaşım sübvansiyonlarının çevre üzerindeki etkileri; özendirildiği ulaşım türleri, seyahatler sırasında kullanılan araçların çevresel performansları ve ulaşımında ilave talep oluşturma şeklinde üç unsura bağlı olarak görülür (EEA, 2007: 12). ÇZS'lerin en fazla görüldüğü sektör karayolu yük ve yolcu taşımacılık faaliyetlerini içeren ulaşım sektörüdür. Sanayileşmiş ülkelerde yolcu ulaşımının %93'ü ve yük taşımacılığının %76'sı karayolu üzerinden yapılmıştır. 2018 itibarıyla AB-28 ülkelerinde yolcu taşımacılığının %81,5'i, yük taşımacılığının da %51'i karayollarında gerçekleşmiştir (European Commission, 2020). Ulaşım türleri arasındaki dağılım sağlıklı ekonomik büyüme sürecini etkilemektedir. Karayolu ulaşımının marjinal sosyal maliyeti

ortalama maliyetlerinden büyüktür. Demiryolunda ise, marjinal maliyet ortalama maliyetten düşük olup ölçüğe göre artan getiriler hakimdir (OECD, 2003a:74-75).

Ulaşım türlerinin doğurduğu olumsuz dışsallıkları görmek üzere ülke uygulamalarına bakmak yararlı olacaktır. Şekil 7'de AB 15, Norveç ve İsviçre'de ulaşımdan kaynaklı oluşan toplam dışsal maliyetlerin ulaşım türlerine göre dağılımı görülmektedir. Buna göre toplam maliyetler 646 milyar euro iken karayolu 533 milyar euro ile maliyetlerin %83'ünü oluşturmaktadır. Geriye kalan maliyetlerin %15'ini havayolu, %3'ünü demiryolu ve denizyolu paylaşmaktadır.

Şekil 7: AB-15, Norveç ve İsviçre Ulaşımının Dışsal Maliyeti, 2000 (Milyar Euro)



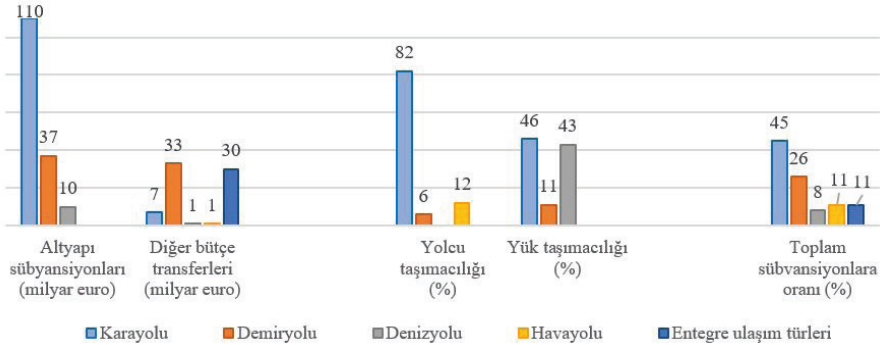
Kaynak: EEA (2007: 22).

1998 yılında AB, Macaristan ve İsviçre'de kara ve denizyolu ulaşım sübvansiyonları 40 milyar dolardı. Bu tutar, neredeyse tüm ülkelerde bu sektörlerin sosyal maliyetleri karşılayacak kadar ekonomiye katma değer sağladığını göstermekteydi. Daha sonra karayolu sübvansiyonlarına ağırlık vermeye başlandıkça ulaşımda yoğunluk bu türde oluşmaya başlamıştır (OECD, 2005: 148-149). Bu değişim OECD ülkelerinde de görülmektedir. 2000 yılında OECD ülkeleri karayolu ulaşım sübvansiyonları 1.1 trilyon dolara ulaşmıştır. OECD ülkeleri içinde karayolu ulaşım sübvansiyonunu en fazla veren ülke ABD'dir. OECD'nin 2000 yılı için belirtilen sübvansiyon tutarı ABD'deki rakamın sadece üçte ikisine denk gelmektedir (Myers ve Kent, 2001: 13). Bunun sonucu olarak Şekil 8 ile benzer dönemlerde ABD'de karayolu ulaşım maliyetlerinin toplamı 800 milyar dolar olmak üzere 700 milyar dolarının çevresel maliyetlerden ve geri kalanının da trafik sıkışıklığından kaynaklandığı görülmektedir (Myers, 2007).

Ayrıca ulaşım sektörünü karakterize eden bir başka faktör de kullanılan yakıtların %90'ının petrol ve türevlerinden elde ediliyor olmasıdır. 2010 yılında motorlu kara taşıt emisyonları, ABD'deki sera gazlarının %26'sını ve küresel emisyonların %14'ünü oluşturarak önemli bir CO2 kaynağına işaret etmektedir. Bununla birlikte petrol tüketiminin çevresel etkileri petrol arama, sondaj, taşıma süreçlerini de kapsayacak şekilde geniş kapsamlı düşünülmelidir (Rands ve Rands, 2018:1130).

Genel olarak ulaşım sübvansiyonlarının ulaştığı boyutları görmek üzere AB ülkeleri uygulamalarına bakıldığında, 2005 yılında, AB'deki ulaşım sübvansiyonları 270 milyar euroya ulaşmış ve bunun yaklaşık %50'si yol altyapısı inşaatı için kullanılmıştır (Xu vd., 2018). Avrupa Çevre Ajansı'na göre karayolu altyapı sübvansiyonlarının 110 milyar euro ile toplamdaki payı %56 iken bütçe içi sübvansiyonlar da dikkate alındığında oranı %94'e çıkmaktadır. Daha sonra 37 milyar euro ile demiryolu, 10 milyar euro ile denizyolu altyapısına yönelik sübvansiyonlar gelmektedir (Şekil 8).

Şekil 8: AB Bütçe İçi Ulaşım Sübvansiyonları, Ulaşım Türlerinin Yoğunluğu ve Toplam Sübvansiyonlardaki Payı, 2005



Kaynak: EEA (2007:15, 20).

Denizyolu taşımacılığında da sübvansiyonlar önemli bir yer tutmaktadır. AB'de her yıl bu ulaşım türünde 24 milyar euro fosil yakıt sübvansiyonu sağlanmaktadır. En büyük destek sağlayan ülke, yaklaşık 12 milyon ton yakıt için 6 milyar eurodan fazla sübvansiyon veren Hollanda'dır. Daha sonra 4.5 milyar euro ile Belçika gelmekte, AB toplam sübvansiyon miktarının yaklaşık yarısını bu iki ülke oluşturmaktadır. Sadece Hollanda, Belçika, İspanya ve Birleşik Krallık 15 milyar euroluk sübvansiyon sağlamaktadır. Yakıtlardan en kirleticilerini kullanan

deniz taşımacılığı, şu anda AB'nin iklim çabalarına katkıda bulunmayan tek sektördür. AB deniz yük taşıma faaliyetleri yıllık 140 milyon ton CO2 salınımına neden olmaktadır. Bu konuda en düşük emisyon seviyesindeki 20 AB devleti bile, iklim değişikliğine diğer tüm dünya ekonomilerinin toplamından daha fazla neden olmaktadır. Önümüzdeki yıllarda bu sektördeki emisyonların yılda 33 milyon ton daha da artması beklenmektedir. Büyük yakıt sübvansiyonları ve Avrupa iklim yasalarının denizcilik alanındaki eksikliği bu eğilimi beslemeye devam etmektedir (Bannon, 2019).

SONUÇ

Günümüzde bazı sübvansiyonlar, kaynakların yanlış tahsisine ve sosyal refahta bir azalmaya yol açan bir tür piyasa çarpıtması olarak algılanmaktadır. Bu tür sübvansiyonlar ÇZS olarak nitelendirilirler. ÇZS'lerin çok keskin ayırımı yapmanın zorluğu gerçeği altında, ÇZS'den bahsedebilmek için hem ekonomik hem de çevresel olarak kanıtlanabilir ve önemli ölçüde olumsuz etkilerinin olması gerekir. Bu çalışmada klâsik sınıflandırmalar olarak sektörlere ve ekonomik birimlere göre yapılan sınıflandırmalara ek olarak spesifik ve genel sınıflandırmaya yer verilmektedir. Spesifik sübvansiyonların tersine genel sübvansiyonlar çoğunlukla ÇZS özelliği gösterirler. Çünkü bir ekonomide sübvansiyonların çok geniş tutulması neredeyse herkese aynı avantajların sunulması anlamına gelir. Bu durum sübvansiyon politikalarının yönlendirici etkisini azaltarak etkinlik kaybına neden olmaktadır.

ÇZS'lerin ölçülmesi zordur. Ancak bu zorluklarına rağmen ÇZS'lerin ölçümüne yönelik Etkin Yardım Oranı, Üretici Sübvansiyon Eşitliği ve Fiyat Farkı Yaklaşımı gibi yaklaşımlar geliştirilmiştir.

Çevresel etkileri olan sektörlerde verilen sübvansiyonlar dünya genelinde önemli miktarlara ulaşmıştır. Örneğin 2004 yılında dünya genelinde ÇZS'lerin toplam sübvansiyonlardaki payı %81'e ulaşmıştır. Yine bazı yıllarda sadece fosil yakıtlara verilen net küresel destek, dünya GSYH'nin %1'i düzeyindedir. ÇZS'lere ilişkin verilerin akademik ve kurumsal çalışmalara dayalı olması kısıtı, ülkeler bazında ve dolayısıyla ülke grupları şeklinde karşılaştırma yapmayı zorlaştırmaktadır. Ancak bazı analizlere dayalı yorumlar yapılabilmektedir. Örneğin AB ülkeleri için yapılan bir araştırma sonuçlarına göre ekonomik olarak daha düşük gelirli ülkelerde ÇZS'lerin daha düşük olduğu görülmektedir. Bu durum bu ülkelerdeki sübvansiyon tutarlarının düşüklüğünden kaynaklanmaktadır.

Küresel düzeyde ÇZS'lerin en yüksek olduğu sektörler sırasıyla tarım, ulaşım, enerji, su, orman ve balıkçılıktır. Bunların yaklaşık yarısı OECD ülkelerinde gerçekleşmektedir.

Tüm sektörlerde çeşitli şekillerde yüksek sübvansiyonlardan kaynaklı olumsuz dışsallıklar söz konusudur. Örneğin balık stoklarının tükenmesinde ÇZS'lerin önemli bir payı vardır. Yine birçok OECD ülkesinde kömür üretimine yönelik verilen sübvansiyonların, enerji verimliliğini artırma çabalarını engellediği tespit edilmiştir. Enerji sektörü ÇZS'lerde üçüncü sırada yer almasına rağmen birçok ülkede (İran, Rusya, Çin gibi) bu sektör sübvansiyonlarının arttığı görülmektedir. Bazı ülkelerde fosil yakıt sübvansiyonunda düşüşler olmasına rağmen oldukça yüksek düzeylerde olduğu görülmektedir. Fosil yakıtlar hala küresel arzın %85'ini oluşturmaktadır.

ÇZS'lerin en fazla görüldüğü sektör yük ve yolcu taşımacılık faaliyetlerini içeren karayolu ulaşım alt sektörüdür. Buna rağmen dünya genelinde, ulaşım sübvansiyonları küresel GSYİH'nin %4'ünü çoktan geçmiştir. 2000'li yıllara gelindiğinde dünya genelinde, ulaşım sübvansiyonları küresel GSYİH'nin %4'üne ulaşmıştır. ÇZS'lerin tarımdan sonra en fazla görüldüğü sektör karayolu yük ve yolcu taşımacılık faaliyetlerini de içeren ulaşım sektörüdür. Bunun başlıca nedenleri arasında yer alan ve ulaşım sektörünü karakterize eden bir başka faktör, kullanılan yakıtların %90'ının petrol ve türevlerinden elde ediliyor olmasıdır. Ulaşım sübvansiyonlarının çevre üzerindeki etkileri; özendirdiği ulaşım türleri, seyahatler sırasında kullanılan araçların çevresel performansları ve ulaşımında ilave talep oluşturma şeklinde görülür. Özellikle ulaşım türleri arasındaki dağılım sağlıklı bir ekonomik büyüme sürecini etkilemektedir. Ulaşım sübvansiyonları içinde ilk sırada yol altyapı sübvansiyonları gelmektedir. Oysa karayolu ulaşımının marjinal sosyal maliyeti ortalama maliyetlerinden büyüktür.

Tarım sektörü hem en yüksek sübvansiyonların verildiği hem de ÇZS'lerin en yüksek olduğu sektördür. Tarımsal sübvansiyonlar çoğunlukla gübre ve kimyasal madde kullanımını teşvik etmektedir. OECD ülkeleri için yapılan araştırmalara göre tarımsal desteklerde %50 azalma böcek ilacı kullanımında %17'lik ve gübre kullanımında %14'lük bir azalma yaratacaktır. 2000'li yıllar itibarıyla 28 AB ülkesi ortalaması açısından tarımdaki üretici sübvansiyonlarının düştüğü görülmektedir. Ancak Rusya, Endonezya, Filipinler gibi bazı ülkelerde ise bu sübvansiyonlar artış göstermektedir.

Örneklerden görüldüğü üzere ÇZS'ler tüm sektörlerde verimliliği artırma ve yenilenebilir kaynaklara doğru kayma çabalarını olumsuz yönde etkilemektedirler. ÇZS'lerin azaltılmasının başta fiyat artışı gibi bazı etkileri olacaktır. Ancak neden olduğu zararlar düşünülünce azaltılmaları veya kaldırılmalarının kaynak kullanımında etkinlik ve refah açısından daha olumlu sonuçları olacaktır. Mesela Çin'in fiyat farkı uygulamasındaki nihaî tüketim sübvansiyonlarının kaldırılması enerji fiyatlarının yükselmesine neden olsa da, GSYH'nin %1.5'ine yakın kamu tasarrufu, enerji tüketiminde tasarruf ve CO2 emisyonlarında azalma söz konusudur.

Bazı ülkelerde 2000'li yıllardan sonra ÇZS'lerin azaltılma eğiliminde olduğu görülmektedir. Örneğin G20 ülkelerinin dokuzunda fosil yakıt sübvansiyonları düşürülmüştür. Bu ülke grubu içinde en yüksek düşüşün olduğu ülkeler Brezilya, Endonezya ve Çin olarak sıralanmaktadır. Ancak ÇZS'leri azaltan ülke sayısının sınırlı kaldığı görülmektedir. Sorunun küresel düzeyde ele alınıp tüm ülkelerin ÇZS'leri azaltmalarını sağlayacak küresel politikaya dönüşmesi gereklidir. Ulusal çözümler yeterli olmayacaktır. Çünkü ÇZS'lerin yarattığı sorunlar ulusal sınırlar içinde kalmamaktadır. Sorun ülkelerin tek başlarına karar almalarına bırakılamayacak kadar önem arz etmektedir. Uluslararası normları içeren ve ülkelerin de uyması zorunluluğu getirilen hukuki düzenlemeler yapılabilir. ÇZS'lere yönelik bilincin ve duyarlılığın artırılması önem arz etmektedir. Ancak o zaman beklenen faydalar sağlanabilir. Ayrıca ÇZS'lere neden olan genel sübvansiyonlar yerine spesifik sübvansiyonların verilmesi daha yararlı olacaktır. Bir başka alınacak önlem olarak sistematik verilerin oluşturulamadığı ormancılık gibi sektörlerde ÇZS'lerin raporlamasının yapılması ileri sürülebilir. Çünkü sektörlere yönelik verilen sübvansiyonların ÇZS unsuru taşıyıp taşımadığının belirlenmesi belirli bir etüt ve raporlamayı gerektirir. Her sübvansiyon çevresel zarar içermeyebilir. Sistematik saha çalışmaları ile verilerin oluşturulup raporlanması halinde sorun somutlaşabilecektir.

KAYNAKÇA

- Acar, Sevil, Lucy Kitson, Richard Bridle (2015), Subsidies to Coal and Renewable Energy in Turkey, Geneva: International Institute for Sustainable Development (IISD), Global Subsidies Initiative Report.
- Amegashie, J. Atsu (2006), The Economics of Subsidies, Crossroads, 6(2), pp.7-15.
- Andres, Luis A., Michael Thibert, Camilo Lombana Cordoba, Alexander V. Danilenko, George Joseph, and Christian Borja-Vega (2019), Doing More with Less: Smarter Subsidies for Water Supply and Sanitation, Washington: World Bank.
- Ankboğa, Ülkü (2019), Çevre Politikasının Ekonomik Araçları ve Türkiye’de Belediye Uygulamaları, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 41(1), ss. 23-50.
- Arthur, R, S Heyworth, J. Pearce, W. Sharkey (2019), The Cost of Harmful Fishing Subsidies, International Institute for Environment and Development(IIED) Working Paper, London: IIED.
- Bannon, Eoin (2019), €24bn in Fossil Fuel Subsidies ‘A Perverse Incentive’ for Shipping Pollution, Transport & Environment, <https://www.transportenvironment.org/news/€24bn-fossil-fuel-subsidies-’-perverse-incentive’-shipping-pollution>, (Erişim: 6.10.2020)
- Boone, Laurence (2019), The Time for Reform is Now to Respond to Global Challenges, <https://oecdoscope.blog/2019/07/12/the-time-for-reform-is-now/?print=pdf>, (Erişim: 7.05.2021)
- BP (2020), Statistical Review of World Energy 2020, 69th edition, London.
- Burniaux, Jean-Marc, Jean Chateau (2014), Greenhouse Gases Mitigation Potential and Economic Efficiency of Phasing-Out Fossil Fuel Subsidies, International Economics, V.140, pp.71-88.
- Climate Transparency (2019), Brown to Green: The G20 Transition Towards a Net-Zero Emissions Economy, Berlin:
- Coady, D., Sears L. Parry, B. Shan (2017), How Large Are Global Energy Subsidies?, World Development, V.91, pp.11-27.
- Çelikkaya, Ali (2017), “Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Yenilenebilir Enerjiye Sağlanan Teşvikler Üzerine Bir İnceleme”, Sayıştay Dergisi, s.104, ss. 1-26.
- Dobbs, Richard, Jeremy Oppenheim, Fraser Thompson, Marcel Brinkman, Marc Zornes (2011), Resource Revolution: Meeting the World’s Energy, Materials, Food, and Water Needs, McKinsey Company.
- El Sobki, M., P. Wooders, Y. Sherif (2009), Clean Energy Investment in Developing Countries: Wind Power in Egypt, Winnipeg: International Institute for Sustainable Development (IISD).

- Estupiñán, Nicolás, Andrés Gómez-Lobo, Ramón Muñoz-Raskin, Tomás Serebrisky (2007), *Affordability and Subsidies in Public Urban Transport: What Do We Mean, What Can Be Done?*, Washington: The World Bank Latin America and the Caribbean Region Sustainable Development Department.
- European Environment Agency-EEA (2019), *Trends in Mean Summer Chlorophyll-a Concentrations in Europe's Sea*, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/trends-in-mean-summer-chlorophyll-a-concentrations-in-europes-seas>, (Erişim: 22.11.2020).
- European Environment Agency-EEA (2007), *Size, Structure and Distribution of Transport Subsidies in Europe: EEA Technical Report No.3*, Copenhagen.
- European Commission (2020), *Statistical Pocketbook*, https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2020_en, (Erişim: 1.07.2021).
- Farah, Paolo Davide, Elena Cima (2015), *World Trade Organization, Renewable Energy Subsidies and the Case of Feed-In Tariffs: Time for Reform Toward Sustainable Development?*, *Georgetown International Environmental Law Review(GIELR)*, 27(1).
- GSI (2009), *Policy Brief: Achieving the G-20 Call to Phase Out Subsidies to Fossil Fuels*, Geneva:
- Hines, James H. (1998), "Tree Sides of Harberger Triangles", *NABER Working Paper*, 6852, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w6852/w6852.pdf (Erişim: 02.07.2021).
- Hogg, Dominic, Mikael Skou Andersen, Tim Elliott, Chris Sherrington, Thomas Vergunst, Sarah Ettliger, Laurence Elliott, Joe Hudson (2014), *Study on Environmental Fiscal Reform Potential in 12 EU Member States*, AARHUS University and Eumonia.
- IEA (2010), *World Energy Outlook 2010*, Paris.
- IEA (2002), *Electricity in India: Providing Power for the Millions*. Paris.
- IEA (1999), *World Energy Outlook Insights, looking at Energy Subsidies: Getting the Prices Right*, Paris.
- Jellema, Jon, Nora Lustig, Astrid Haas, Sebastian Wolf (2016), *The impact of taxes, transfers, and subsidies on inequality and poverty in Uganda*, London: International Growth Centre.
- Kahriman Hanbay, Esra (2020), "Küresel İklim Değişikliğinin Olumlu ve Olumsuz Dışsallıkları Üzerine Bir Değerlendirme", *Sayıştay Dergisi*, 33(118), ss. 101-131.

- Kjellingbro, Peter Marcus, Maria Skotte (2005), *Environmentally Harmful Subsidies–Linkages Between Subsidies, the Environment and the Economy*, Copenhagen: Environmental Assessment Institute.
- Kotan, Özge (2015), *DTÖ Müzakereleri Kapsamında Balıkçılık Sübvansiyonu Uygulamaları ve Türkiye'nin Tutumu*, Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi. Ankara.
- Lin, Boqiang, Zhujun Jiang (2011), *Estimates of Energy Subsidies in China and Impact of Energy Subsidy Reform*, *Energy Economics*, 33(2), pp.273-283.
- Mayand, Karel, Stéphanie Dionne, Marc Paquin, Isaak Pageot-LeBel (2003), *The Economic and Environmental Impacts of Agricultural Subsidies: An Assessment of the 2002 US Farm Bill&Doha Round*, Montreal.
- Meyer, Sozialwirt Christian, Sebastian Schmidt, Bettina Meyer, Kai Schlegelmilch, Martin Schlereth (2009), *Environmentally Harmful Subsidies: How Perverse Financial Incentives Threaten Biodiversity*, Munich.
- Milazzo, Matteo (1998), *Subsidies in World Fisheries: A Re-Examination*, Washington: World Bank Technical Paper. No. 406. Fisheries series.
- Mohring, Herbert (1972), *Optimization and Scale Economies in Urban Bus Transportation*, *The American Economic Review*, 62(4), pp.591-604.
- Morgan, Trevor (2007), *Energy Subsidies: Their Magnitude, How They Affect Energy Investment and Greenhouse Gas Emissions, and Prospects for Reform*, UNFCCC Secretariat Financial and Technical Support Programme.
- Mullen, Kathleen, Dongsheng Sun, David Orden and Ashok Gulati (2004), *Producer Support Estimates (PSEs) for Agriculture In Developing Countries: Measurement Issues and Illustrations from India and China*, Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Myers, Norman (2007), *Perverse Subsidies*, Inter Press Services, <http://www.ipsnews.net/2007/08/perverse-subsidies> (Erişim: 6.10.2020).
- Myers, Norman ve Jennifer Kent (2001), *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can Undercut the Environment and The Economy*, Washington: Island Press.
- Nedzel, Nadia E. (2018), "Subsidies", *Encyclopedia of Business Ethics and Society*, R.W. Kolb (ed.), Thousand Oaks: Sage, pp.3291-3296.
- O'Brien, Robert (1997), *Subsidy Regulation and State Transformation in North America, the GATT and the EU*, New York: Palgrave Macmillan.
- OECD (2020a), *Producer and Consumer Support Estimates*, OECD Agriculture statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-en> (Erişim: 15.05.2021).

- OECD (2020b), Government Financial Transfers, Fisheries and Agriculture Statistics, (database), https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FISH_GFT# (Erişim: 15.05.2021).
- OECD (2019), Uncertain Global Economy Should Prompt Governments to Embark on Reforms That Boost Sustainable Growth, Raise Incomes and Increase Opportunities for All, OECD Press Release, 12/07/2019.
- OECD (2017), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2017, Paris.
- OECD (2016), Review of Fisheries: Country Statistics 2015, Paris.
- OECD (2010), Green Growth Strategy Interim Report: Implementing Our Commitment to a Sustainable Future. Paris.
- OECD (2005), Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform, Paris.
- OECD (2003a), Environmentally Harmful Subsidies: Policy Issues and Challenges, Paris.
- OECD (2003b), Agricultural Trade and Poverty: Making Policy Analysis Count, Paris: Clearance Center.
- Parkin, Michael, Melanie Powell, Kent Matthews (2005), Economics, (7th ed.), Harlow: Pearson-Addison Wesley.
- Pauly, Daniel, Villy Christensen, Sylvie Guénette, Tony J. Pitcher, U. Rashid Sumaila, Carl J. Walters, R. Watson, Dirk Zeller (2002), Towards Sustainability in World Fisheries, Nature, V. 418.
- Pearce, David (2003), "Environmentally Harmful Subsidies: Barriers to Sustainable Development", Environmentally Harmful Subsidies: Policy Issues and Challenges, OECD (eds.), Paris, pp.9-30.
- Pekin, Tevfik (1974), Teşvik Tedbiri Olarak Sübvansiyonlar ve İşletme Kararları Üzerindeki Etkileri, Bornova: Ege Üniversitesi Yayınları No:202.
- Plunkett, H., R Wilson, S. Argy (1992), The Measurement of Effective Rates of Assistance in Australia, OECD Industry Commission Working Paper No.4, Belconnen.
- Rands, Gordon P., Pamela J. Rands (2018), "Energy Sources", Encyclopedia of Business Ethics and Society, R.W. Kolb, (eds), Thousand Oaks: Sage Publications, pp.1126-1137.
- Saunders, S., K. Schneider (2000), Removing Energy Subsidies in Developing and Transition Economies, ABARE, Conference Paper presented at 23rd Annual IAEE International Conference, Sydney.
- Steenblik, Ronald P. (2003), "Subsidy Measurement and Classification: Developing A Common Framework", OECD Workshop on Environmentally Harmful Subsidies: Policy Issues and Challenges, 7-8 November, Paris.

- Steenblik, Ronald P. (1995), A Note on the Concept of Subsidy, *Energy Policy*, 23, pp.478-492.
- Steenblik, Ronald P., Kenneth J. Wigley (1990), "Coal Policies and Trade Barriers", *Energy Policy*, 18(5), pp.351-367.
- Strokov, Sergei, William H. Meyers (1996), Producer Subsidy Equivalents and Evaluation of Support to Russian Agricultural Producers, Iowa State University Center for Agricultural and Rural Development, Working Paper 96-WP 168, Ames.
- Sumaila, U. Rashid, D. Pauly (2006), Catching More Bait: A Bottom-up Re-estimation of Global Fisheries Subsidies. Vancouver: University of British Columbia, Fisheries Center Research Report, 14(6).
- T.C. Ticaret Bakanlığı, Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması, Bölüm I: Genel Hükümler.
- UNEP (2008), Reforming Energy Subsidies: Opportunities to Contribute to the Climate Change Agenda, Geneva.
- Uluatam, Özhan (2012), Kamu Maliyesi, 7.B., Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Von Moltke, A., C. McKee, T. Morgan (2004), Energy Subsidies: Lessons Learned in Assessing their Impact and Designing Policy Reforms, Sheffield: Greenleaf.
- Watkins, Thayer (2021). The Impact of an Excise Tax or Subsidy on Price, San José State University Department of Economics. <https://www.sjsu.edu/faculty/watkins/taximpact.htm> (Erişim: 30.03.2021).
- World Bank (2012a), Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development, Washington.
- World Bank (2012b), The Real Cost of Fossil Fuels. <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/05/09/real-costs-fossil-fuel-subsidies> (Erişim:02.10.2020).
- World Trade Organization (2019), WTO Contribution to the 2019 High Level Political Forum.
- World Trade Organization (2006), World Trade Report 2006: Exploring the Links between Subsidies, Trade and the WTO, Geneva.
- Xu, Ping, Weiyu Wang, Chunxia Wei (2018), "Economic and Environmental Effects of Public Transport Subsidy Policies: A Spatial CGE Model of Beijing", *Mathematical Problems in Engineering*.

EXTENDED ABSTRACT

Incentives are traditional public finance tools that states use to achieve a number of economic and financial goals. The ultimate goal of subsidy practices is to achieve sustainable economic development by increasing economic growth. A sustainable economic development aims at increasing the welfare of the society by providing economic advantages with subsidies, which are public policy tools, and financial support to certain sectors and groups. Subsidies create the effects of supply and demand for goods, full competition conditions and technology exclusion. But for subsidies to meet expectations, they must be well planned to take into account the economic, demographic and environmental factors both at the national and global scales. Otherwise, subsidies could harm national economies. These harmful effects can occur in subsidies given to both producers and consumers. The subsidy - public deficit-interest- could reduce consumers' purchasing power in the long run by causing a subsidy spiral. Subsidies, which have become especially harmful in terms of their environmental impact, further fuel unsustainable economic activity and environmental degradation. Subsidies of this nature are referred to in the literature as environmentally harmful subsidies (EHS) or disruptive subsidies. The aim of this study is to provide the basis for a different classification by highlighting some environmental impacts of subsidies that have not received much attention so far and to analyze the results of subsidy implementation around the world. However, it should be noted that EHS are difficult to measure. Despite these challenges, approaches such as effective aid rate, producer subsidy equality and price difference approach have been developed to measure this kind of subsidies. Surveys have shown that EHS have reached large amounts globally and nationally. Even in some sectors, the proportion of EHS can exceed 1% of global gross domestic product (GDP). Agriculture, transport, energy, water, forestry and fisheries are the sectors with the highest level of EHS globally. Subsidies in these sectors account for 81% of the total subsidies in the world. Also, subsidies for coal production in many OECD countries have been found to hinder efforts to improve energy efficiency. Although the energy sector ranks third in the EHS, in many countries (such as Iran, Russia, China), subsidies for energy sector are increasing. Despite the fact that there are reductions in fossil fuel subsidies in some countries, they are quite small in scale. Fossil fuels still account for 85% of global supply.

The sector in which EHS are most commonly seen is the road transport sub-sector, which includes freight and passenger transport activities. Despite this, throughout the world, transport subsidies have already exceeded 4% of global GDP. In transportation subsidies, road infrastructure subsidies come first. However, the marginal social cost of road transport is greater than its average cost. On the other hand, the agricultural sector is the sector where the subsidies provided have the highest levels both in total and in terms of EHS. Agricultural subsidies mainly encourage the use of fertilizers and chemicals. As of the 2000s, producer subsidies in agriculture have fallen among 28 EU Member States. However, in some countries (Russia, Indonesia and the Philippines), these subsidies have increased.

In all sectors, EHS have negative impacts on increasing productivity and shifting towards renewable resources. A reduction in the EHS will have some consequences, including price increases in particular. Nevertheless, considering the damage they will cause, the reduction or elimination of EHS will have more positive consequences in terms of efficiency in the use of resources. For example, although the removal of final consumption subsidies in China's price difference practice caused energy prices to raise, public savings of close to 1.5% of GDP resulted in savings in energy consumption as well as a reduction in CO2 emissions. However, it seems that the number of countries that reduce the EHS remains limited. The analysis of the results of the available studies showed that some measures should be taken against EHS, which is a significant problem. In addition to the classifications made on the basis of sectors and economic units, specific and general classifications should be included. General subsidies, as opposed to specific subsidies, are usually creative. This reduces the driving effect of subsidy policies, resulting in a loss of effectiveness. Once again, it is important to increase awareness and sensitivity about the EHS. This problem needs to be addressed at the global level, and there should be a global policy that will encourage all countries to reduce their EHS. As another measure, it should be ensured that the EHS are reported in sectors such as forestry where systematic data cannot be created.



YAPISAL REFORMLARIN BÜTÇE HAKKININ ETKİN KULLANIMINA ETKİSİ: MEKSİKA ÖRNEĞİ

THE EFFECT OF STRUCTURAL REFORMS ON THE EFFECTIVE USE OF THE POWER OF THE PURSE: THE CASE OF MEXICO

Seda ÖZVAR¹

ÖZ

Bütçe hakkı, vatandaşlar ile temsil yetkisi verilen kurum ve organların, kamu gelirleri ve harcamaları ile ilgili bilgi ve söz sahibi olması açısından önem taşımaktadır. Meksika'da yetmiş bir yıllık tek parti iktidarından sonra yaşanan siyasi değişim, bütçe alanında çeşitli reformlar şeklinde tezahür etmekte ve bütçe hakkı kullanımını etkilemektedir. Reformlar, yasalar ve kurumlar kapsamında incelenmektedir. Yasaların ve kurumların, bilgilere erişim, kamu mali faaliyetlerinin açıklanması, bütçe sunumları ve muhasebe sistemlerinin uyumlaştırılması şeklinde yaptığı düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemelerin, şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramları açısından katkı sağladığı bilinmektedir. Makalede denetim açısından Kamu Maliyesi Çalışmaları Merkezi ve Federal Yüksek Denetim Bürosu ele alınmaktadır. Kamu Maliyesi Çalışmaları Merkezi yasama organı bünyesinde olduğu için bağımsız bir kurum olarak değerlendirilemezken, Federal Yüksek Denetim Bürosu kendi mevzuatı ile bağımsız bir kurum olarak çalışmalarını yürütmektedir. Yasama organı, bütçe üzerinde sahip olduğu yetkiler doğrultusunda bütçeyi etkileyen bir yasama organı olarak sınıflandırılmaktadır. Ancak devlet başkanının bütçe ile kısıtlı olmak suretiyle yasa teklifi verme yetkisine sahip olması, bütçe üzerindeki hakimiyetini korumasını sağlamakta

¹ Araştırma Görevlisi, Bandırma Onyedü Eylül Üniversitesi, Maliye Bölümü, sozvar@bandirma.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6457-4546.

Gönderim Tarihi/Submitted: 13.04.2021

Revizyon Talebi/Revision Requested: 14.05.2021

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 06.06.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 20.06.2021

Atıf/To Cite: Özvar, Seda (2021), Yapısal Reformların Bütçe Hakkının Etkin Kullanımına Etkisi: Meksika Örneği, Sayıştay Dergisi, 32 (121): 99-126

<https://doi.org/10.52836/sayistay.968706>

ve yasama organının etkisi olmayan ya da etkisi sınırlı hale gelmesine neden olmaktadır. Katılımcılık ise, merkezi hükümet çerçevesinde yetersiz olarak değerlendirilmekte, yerel yönetimler kapsamında pilot uygulamalara yer verildiği görülmektedir.

ABSTRACT

The power of the purse is important for the fellow citizens and the official bodies and institutions, which are authorized to represent, to gain knowledge and insight about public revenues and expenditures. The political change experienced after 71 years of single-party government in Mexico manifests in the form of various reforms regarding the budget and affects the use of the power of the purse. The reforms are examined under the scope of regulations and institutions. The regulations and institutions govern the access to information, disclosure of public financial activities, budget presentations, and harmonization of accounting systems. It is known that those regulations contribute to transparency and accountability. In this study, Public Finance Studies Center and the Federal Supreme Audit Office are considered in terms of the audit. While Public Finance Studies Center is not considered as an independent institution within the body of central legislative power, the Federal Supreme Audit Office operates as an independent institution with its legislation. The legislative power is categorized as a legislative body that affects the budget in accordance with the authority it has over the budget. However, the chief of the state has the authority to submit legislation proposals, which is limited by the budget, and thus the chief of state maintains hegemony over the budget and the legislative body has no or limited influence. Participation is evaluated as inadequate within the frame of the central government and there are pilot implementations under the scope of the local authority.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Bütçe Hakkı, Bütçe Reformları, Bütçe Süreci, Meksika.

Key Words: Budget, Power of the Purse, Budget Reforms, Budget Process, Mexico.

GİRİŞ

Devletin belli bir dönemde yapacağı harcamalara ve elde edeceği gelirlere ilişkin tahminleri içeren ve gelirlerin elde edilmesi ve harcanması süreçleriyle ilgili esasları düzenleyen bir belge olan bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin hukuki, siyasal ve kurumsal çerçeve, bir ülkedeki demokrasinin gelişimini ve ulaştığı düzeyi gösteren temel bir etkidir. Bütçe hakkı ise bu gelirlerin ve harcamaların miktarının, kullanım alanlarının ve yöntemlerinin belirlenmesinde vatandaşların ya da temsilcilerinin bilgi ve söz sahibi olmasını gerektiren bir ilke olarak, kamu hukukunun ve siyasal sistemlerin şekillenmesinde giderek daha fazla ağırlık kazanmaktadır.

Bütçe hakkının hangi aktörler tarafından nasıl kullanılacağı, demokrasinin doğuşu ve gelişmesine kaynaklık eden mücadelelerin kaynağını teşkil etmiştir.

Bütçe aracılığıyla sağlanan yetki ve imkanları kullananların hesap vermekle yükümlü tutulmasını ve sorumluluklarını gereği gibi yerine getirip getirmediğinin çeşitli araçlarla kontrol ve gözetimini içeren bütçe hakkının etkin kullanılabilmesi için hukuksal ve kurumsal altyapısının güçlendirilmiş olması büyük önem taşımaktadır. Gerek şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık gibi demokratik yönetim temel ilkelerinin hayata geçirilmesi; gerekse parlamentonun bütçenin hazırlık, uygulama ve gözetim süreçlerindeki etkinliğinin artırılması, yüksek denetim kurumları (Sayıştaylar) başta olmak üzere bağımsız denetim organlarının güçlendirilmesi, bütçe hakkının etkin kullanımını sağlayacak başlıca gereklilikler olarak sıralanabilir.

Bütçe hakkının etkin bir şekilde hayata geçirilmesi ve bu hakkın kullanımını sağlayan araçların kapsam ve işlevleri ülkeden ülkeye, egemen siyasal sistemin değerlerini, organik ve normatif çerçevesini belirleyen yasalar ve kurumsal yapılanmalara bağlı olarak farklılık gösterebilmektedir. Meksika, bütçe hakkının kullanımı konusunda yakın tarihte geçirdiği kapsamlı dönüşüm ve bu dönüşümün doğurduğu sonuçlar açısından incelenmeye değer bir uygulama örneği sunmaktadır.

Meksika'da, 2000 yılında yaşanan siyasi değişimden sonra gerçekleştirilen reformlar ve oluşturulan kurumlar, bütçe hakkının etkin kullanımında büyük katkılar sağlamıştır. Öncesinde, 1929 yılından 2000 yılına kadar hüküm süren Kurumsal Devrimci Parti (Partido Revolucionario Institucional - PRI) iktidarında hesap verebilirlik anlayışının neredeyse hiç olmadığı uzun bir dönem yaşanmıştır (Mora ve Garduño, 2017: 5-6). 2000 yılındaki devlet başkanlığı seçimlerini Ulusal Hareket Partisinin (Partido Acción Nacional - PAN) kazanması ve PRI iktidarına son verilmesi (Lorena Giselle Buzon Perez, 2013: 176) ile hem yasal çerçevede hem de kurumsal yapılanmada bütçe hakkının etkin kullanımı için kapsamlı yenilikler ve düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Dolayısıyla, Meksika'da bütçe hakkı kullanımı incelenirken 2000 yılı sonrası gerçekleştirilen reformlar ile oluşturulan kurumlar ve bunların yapmış olduğu etkiler önem taşımaktadır.

Yakın geçmişte bütçe alanında kapsamlı bir değişim sürecinin yaşandığı bir ülke olan Meksika'daki yapısal reformları incelemeyi amaçlayan bu çalışmada öncelikle bütçe hakkı kavramı ve bütçe hakkı kullanımını sağlayan araçlar kısaca incelendikten sonra bütçe reformları, yasal düzenlemeler ve kurumsal yapılar çerçevesinde ele alınacaktır. Bu kapsamda yasal düzenlemelerle bilgiye erişimde sağlanan kolaylıklar, uyumlaştırma çalışmaları ve denetim faaliyetleri

üzerinde durulacaktır. Kurumsal yapı boyutuyla ise sivil toplum kuruluşlarının çalışmaları ve denetim organlarının etkinliği tartışılacak; bütçe sürecinde yasama ve yürütmenin rolleri karşılaştırılarak, bütçe hakkı kullanımına etkileri değerlendirilecektir. Ayrıca, Açık Bütçe Endeksi verilerinden yararlanılarak Meksika'nın bütçe şeffaflık puanlarına ve halkın bütçe sürecine katılım oranına ilişkin analizlere yer verilecektir.

1. BÜTÇE HAKKI KAVRAMI VE UNSURLARI

Bir dönem içindeki gelir-gider tahminlerini gösteren, buna ilişkin uygulamaları düzenleyen bir belge ve araç (Mutluer vd., 2018: 7) olarak tanımlanan bütçe, bir tasarruf, izin ya da kanun olarak da değerlendirilebilmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2015: 2-3). Bütçe hakkı ise kamu gelirleri ve harcamaları ile ilgili bilgilere ulaşma ve düzenleme yapma yetkilerine sahip olacak kişi ve kurumların, demokratik ve hukuki yollarla seçilmesi ve vatandaşların sürece hakim olmalarının sağlanmasıdır (Narter, 2012: 39). Bütçe hakkının unsurları şu şekilde ifade edilmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2015:21-22):

- Toplumsal ihtiyaçların kamusal mal ve hizmet olarak sınıflandırılması,
- Kamusal mal ve hizmetlerin finansmanı için gereken kamu gelirlerinin tanımlanması,
- Gelir toplama ve harcama-karar yetkisinin kullanılması.

Bütçe hakkı kavramının anlam ve unsurları, demokrasi ile ilişkisini ortaya koymaktadır. Bütçe hakkının yer aldığı ilk belgenin 1215 Magna Carta Libertatum olduğu kabul edilmektedir. Söz konusu belgenin aynı zamanda İngiliz demokrasinin de ilk belgesi olduğu belirtilmektedir. Magna Carta ile krala sadece belirlenen haller için vergi isteme hakkı tanınmış, bunun dışındaki haller için Şehir Meclisi'nin kararı zorunlu hale getirilmiştir. Magna Carta, halkın temsilcilerinin kamu gelirlerinde söz sahibi olmasını sağlamış ve "temsilsiz vergi olmaz" (no taxation without representation) anlayışı hakimiyet kazanmıştır. 1688 Devrimi sonrasında kabul edilen Haklar Bildirisi (Bill of Rights) de parlamentonun yetkilerinin genişlemesine ve parlamentonun kamu giderleri için de söz sahibi olmasına olanak sağlamıştır (Mutluer vd., 2018: 44-45).

Amerika'da temsil hakkı olmadan getirilen vergilere karşı yapılan mücadele, bütçe hakkının elde edilmesinde rol oynamıştır. Fransa ile savaşan İngilizlerin,

savaşın getirdiği finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla koyduğu vergiler tepkilere yol açmıştır (Mutluer vd., 2018: 47-48). 1765 yılında İngiliz kolonisi eyaletlerde uygulanmak üzere, İngiliz parlamentosunda 'Damga Pulu Yasası' çıkarılmış, ancak kolonilerin gösterdiği tepkiler yasanın geri çekilmesine neden olmuştur (Birecikli, 2011: 86). Daha sonra 1767 yılında 'Townshend Yasaları' ile kağıt, boya, cam ve çay üzerine vergiler getirilmiştir. 1770 yılında söz konusu vergilere karşı oluşan tepkiler sonucunda çay hariç diğer vergiler kaldırılmıştır. Çay vergilerine ilişkin tepkiler devam etmiş ve bu durum Amerikan bağımsızlık hareketinin başlangıcı olmuştur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2015: 30-31). Sonuç olarak, 1776 Bağımsızlık Bildirisi'nde temsilsiz vergi olmayacağı ilkesine yer verilerek bütçe hakkı elde edilmiştir (Narter, 2012: 38).

Fransa'da 14. yüzyılda kralın vergi koyabilmesi için, 'Etats Generaux' olarak adlandırılan meclislerden izin alması şartı getirilmiş ve bu şart 16. yüzyıla kadar uygulama alanı bulmuştur (Dileyici ve Özkıvrak, 2010: 35). Daha sonra genel meclislere başvurulması, diğer bir ifadeyle vergide yükümlü rızasının aranması ilkesinin uygulamada yer bulamaması, krallara vergi konusundaki davranışlarında geniş bir özgürlük alanı sağlamıştır. Özellikle XIV. Louis, hiçbir denetim organını tanımayarak, vergi ile ilgili kararlarda tamamen kendi iradesine göre hareket etmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2015: 27-28). 1789 Fransız İhtilali'ne gelindiğinde rızasız vergi konulamayacağına dair kanun çıkarılmış ve İhtilal sonrası tüm anayasalarda söz konusu kanun yer almıştır. Ancak Fransa'da gerçek anlamda bütçe hakkının elde edilmesinin, 1862 yılında çıkarılan 'Genel Kamusal Muhasebe Kararnamesi' ile mümkün olduğu ifade edilmektedir (Dileyici ve Özkıvrak, 2010: 35-36).

Devletin gerçekleştireceği harcamalar ve toplayacağı gelirler ile ilgili, vatandaşların veya vatandaşlar adına karar verme yetkisi bulunan organların söz sahibi olmasını (Yılmaz ve Biçer, 2010: 206) içeren bütçe hakkı, 1215 Magna Carta Libertatum ile temeli atılan ve diğer ülkelerde de çeşitli gelişmelerle elde edilmiş ve tarihsel gelişimi çerçevesinde bugün ifade ettiği anlama kavuşmuştur. Bütçe hakkı, temsili demokrasilerde asil-vekil ilişkisi doğrultusunda parlamentolar tarafından kullanılmaktadır. Asil-vekil ilişkisinde taraflar, hizmeti sunanlar (vekil) ve hizmet sunanlara kaynak tahsis edenler (asil) olarak tanımlanmaktadır (Forrester, 2002: 124). Bu çerçevede bütçe hakkı, genel olarak vergi alınması, kamu gelirleri ile birlikte kamu harcamalarının karara bağlanması ve bütçenin onaylanmasına ilişkin yetkilerin halkın temsilcisi olan parlamentoda toplanmasını (Köse, 2019: 18) ifade eder.

Asil-vekil ilişkisi doğrultusunda siyasi sorumluluk ve yönetsel sorumluluk olarak nitelendirilen iki ana yetki devrinden bahsedilmesi mümkündür. Siyasi sorumluluk, vatandaşların asil (yetkiyi veren), siyasetçilerin vekil (yetkiyi alan) olarak yer aldığı ilişkiyi ifade etmektedir. Yönetsel sorumluluk ise siyasetçiler ile bürokrasi arasında tanımlanmaktadır. Siyasetçiler hayata geçirmek istedikleri politikalar için, bürokratlara yetki vermektedir. Bu ilişkide siyasetçiler asil, bürokratlar vekil konumundadır (Atiyas ve Sayın, 1997: 6). Bütçe hakkını kullanma yetkisi halkın temsilcilerinden oluşan parlamentolarda olmakla birlikte, bütçe hakkının doğrudan halk tarafından kullanılmasını sağlayan uygulamalar da desteklenmektedir (Kızıltaş, 2005: 375).

Temsili demokrasilerde siyasal rejime göre bütçe hakkının kullanımı farklılıklar göstermektedir. Başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter hükümet sistemleri söz konusu olmakla birlikte, uygulamada başkanlık veya parlamenter hükümet sistemlerinin ağırlıklı olarak tercih edildiği belirtilmektedir (Yegen, 2020: 153). Diğer bir ifadeyle, parlamenter hükümet sistemi ve başkanlık hükümet sistemi arasındaki farklılıklar doğrultusunda bütçe hakkının kullanımı ile ilgili değerlendirmeler yapılabilmektedir. Parlamenter sistemde yürütme erki, parlamento çoğunluğu tarafından oluşturulurken, başkanlık sisteminde yürütme organını oluşturan başkan doğrudan halk tarafından seçildiği için meşruiyetini doğrudan halktan almaktadır (Köse, 2019: 8). İki sistem arasındaki bu fark bütçe hakkı kullanımının parlamenter sistemlerde sadece meclis ile, başkanlık sistemlerinde meclisin yanı sıra hükümet başkanı aracılığıyla da kullanılabildiğini göstermektedir (Küçükaycan ve Çelikay, 2019: 334-335).

2. BÜTÇE HAKKININ KULLANIMINI SAĞLAYAN ARAÇLAR

Bütçe hakkının kullanımı, çeşitli mekanizmaların varlığı ve bunlara uygulamada etkinlik kazandırılması ile mümkün olmaktadır. Bunlar temel olarak parlamento, denetim, hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımçılık gibi kurum ve ilkelerden oluşmaktadır. Bu araçlar, bütçe hakkının işlerlik kazanmasında, vatandaşlar ve temsil yetkisi bulunan kurum ve organların kamu gelirleri ve giderleri ile ilgili bilgi almasında, değerlendirme yapmasında ve söz sahibi olmasında görev almaktadır. Bütçe hakkı kullanımını sağlayan araçlar, birbirleriyle ilişkili olup karşılıklı faydalar sağlamaktadır.

Asil-vekililişkisi çerçevesinde bütçe hakkının kullanılmasında parlamentolar aktif rol oynamaktadır. Bütçe hakkının optimum kullanımı, parlamentoların ne kadar etkin oldukları ile ilişkilendirilmektedir (Narter, 2012: 45). Parlamentoların bütçe ile ilgili yetki ve görevlerini yerine getirmelerinde bütçe görüşmelerine ayrılan zaman, komisyon sistemi vb. unsurlar belirleyici olmaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2018). Ayrıca bütçe komisyonlarının nitelikleri Anglosakson ve Kıta Avrupası modeline göre farklılık göstermektedir. Anglosakson modelde bütçenin uygulama öncesi ve sonrası gözetiminde farklı komisyonların görev alması esastır. Kıta Avrupası modelinde uygulama sonrası gözetim için başka bir komisyon bulunmamakta, bu görev bütçenin onaylanmasından sorumlu olan komisyon tarafından gerçekleştirilmektedir (Dikmen ve Çiçek, 2018: 286-287). Denetim, iç denetim ve dış denetim şeklinde gerçekleştirilmekte ve gelir ve giderlere ilişkin değerlendirmeleri içermektedir. Denetim, aynı zamanda kamu kaynaklarının etkin ve verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığı ve mevzuata uygunluk açısından verdiği bilgiler neticesinde hesap verebilirliğe katkıda bulunmaktadır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2018: 286-287). Denetim organlarının bağımsızlığı ve denetimlerini etkili bir şekilde yürütebilmeleri, bütçe hakkının etkin kullanımının en temel koşullardan birini oluşturmaktadır.

Bütçe hakkı kullanımını sağlayan araçlardan hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımcılık kavramları ise, teknolojik gelişmeler ve bilgi toplumunun bir getirisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Yaşanan değişimler, vatandaşları bilgi alma, kontrol etme ve katılım sağlama haklarına sahip olmada istekli hale getirmektedir (Çağan, 2008: 1). Hesap verebilirlik, birey ya da toplum adına görev ve sorumluluk alan kişi ve kurumların sorumluluklarını ne derece yerine getirdikleri ve yürüttükleri faaliyetlerin sonuçlarına ilişkin bilgileri paylaşma düzeyi ile doğrudan ilişkili olup, faaliyet sonuçlarının vatandaşlar (seçmenler) tarafından değerlendirilmesi ve devredilen yetkinin hesabının sorulabilmesi açısından önem taşır. Hesap verebilirlik, vatandaşların yasama organından, yasama organının da yürütmeden bütçe ile ilgili karar ve faaliyetlerini açıklama talebinde bulunmaları (Dikmen ve Çiçek, 2018: 273) yoluyla gerçekleşmektedir. Hesap verebilirlik; faaliyet raporları, iç kontrol, iç denetim, performans denetimi gibi araçlarla (Kırılmaz ve Atak, 2015: 213) sağlanabilmektedir.

Bütçe hakkı kullanımını sağlayan araçlardan biri de şeffaflık ya da mali saydamlık olarak adlandırılmakta ve şeffaflığın mali boyutu olarak değerlendirilmektedir (Koçdemir ve Yılmaz, 2020: 73). Hesap verebilirlik

bütçe ile ilgili faaliyet ve sonuçların açıklanmasını içerirken, şeffaflık bilgilerin kolay ulaşılabilen, güvenilir, anlaşılır ve detaylı olmasına (Kayalidere ve Özcan, 2014: 222) ilişkindir. Şeffaflık ilkesinin uygulanamadığı durumlarda bütçe ile ilgili bilgilere erişim kısıtlı olacağından, tam ve doğru analiz yapmak mümkün olmayacaktır. Bu nedenle şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcılık için ön şart olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca şeffaflık, kaynakların nasıl tahsis edildiği ve nasıl harcandığına dair gözetim sağlama, yetkililerin kaynakları kötü yönde kullanmalarında caydırıcı bir güç olma ve vatandaşların sağlanan hizmetler için geri bildirim yapmalarına olanak tanıma işlevlerini yerine getirmektedir.

Son olarak katılımcılık, parlamentolar dışında vatandaşların da doğrudan bütçe haklarını kullanabilmelerini sağlayan bir araç olarak ifade edilmektedir. Katılımcılığı ve aktörler arasındaki etkileşimi ön plana çıkaran yönetim yaklaşımı, halkın bütçe üzerindeki hakimiyetini güçlendirmek adına, bütçe sürecine katılımı ve tercihlerin daha fazla dikkate alınmasını sağlamaktadır (Altuğ, 2019: 208). Bütçede katılımcılık unsurunun getirdiği en önemli avantaj, vatandaşların her aşamada karar verme süreçlerinde yer alabilmeleridir. Vatandaşların isteklerini yerine getirmeye yönelik faaliyetler, seçim zamanları ile sınırlı kalmamaktadır (Kösekahya, 2003: 34-35). Katılımcılık unsuru, yerel yönetimler kapsamında gerçekleştirilen katılımcı bütçeler ya da merkezi yönetim kapsamında halkın bütçe sürecine katılımı olarak incelenebilmektedir. Katılımcılık anlayışında, ülke nüfusunun fazla olması, teknik ve karmaşık sorunlarla karşılaşılması, vatandaşların eğitim düzeyi ve vatandaşların toplumu temsil edecek şekilde seçilebilmesi gibi sorunlarla karşılaşmaktadır (Ergen, 2012: 319). Buna rağmen katılımcılık, vatandaşların düzenlemelere karşı uyumunu ve devlete güvenini artırma, sorunların ortak bir paydada çözülmesi, faaliyet ve düzenlemelerle ilgili şeffaflığın artması ve kamu kaynaklarının etkin olmayan kullanımını önleme şeklindeki faydaları ile önem kazanmaktadır (DPT, 2007: 15).

3. BÜTÇE HAKKI KAPSAMINDA MEKSİKA BÜTÇE REFORMLARININ VE BÜTÇE SÜRECİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Meksika'da gerçekleştirilen bütçe reformlarını ve bütçe sürecini incelerken, siyasi alandaki değişimin bütçe alanında nasıl etkiler ve değişimler yarattığını değerlendirmek yararlı olacaktır. Meksika'da 71 yıl boyunca süren Kurumsal Devrimci Parti (PRI) iktidarı, 2000 yılında gerçekleştirilen devlet başkanlığı seçimleri ile el değiştirmiş ve Ulusal Hareket Partisi (PAN) iktidara gelmiştir (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2021). Söz konusu değişim, güvenilir seçim kurumları ile şeffaf ve rekabetçi seçim prosedürlerinin oluşmasına imkan vermiş, Meksika için yeni bir kamu yönetimi tarzı benimsenmiştir (Moloeznik, 2003: 8). PRI iktidarının sürdüğü 71 yıl boyunca, hesap verebilirlik kavramının neredeyse olmadığı yarı otoriter bir dönem yaşanmıştır. Bu dönemin sona ermesiyle birlikte siyasi, ekonomik, kültürel vb. alanlarda daha şeffaf ve katılıma dayalı anlayış ortaya çıkmıştır. Yaşanan değişim bütçe alanını da etkilemiş, yasal ve kurumsal çerçevede bütçe reformları gerçekleştirilmiştir (Mora ve Garduño, 2017: 5-6). Bütçe sürecine ilişkin olarak günümüzde yaşanan gelişmeler, Meksika'da bütçe hakkının daha etkin kullanımını olanaklı kılmıştır.

3.1. Meksika Bütçe Reformları

Meksika'daki bütçe reformları, yasalar ve kurumlar bazında ayrı ayrı ele alınabilir. Yasalar bazında Federal Şeffaflık ve Bilgiye Erişim Yasası, Federal Bütçe ve Hazine Sorumluluğu Yasası, Devlet Muhasebesi Genel Yasası, Federal Denetim ve Hesap Verebilirlik Yasası, bütçe hakkını daha işlevsel kılan bir çerçeve sunmaktadır. Kurumlar bazında ise Kamu Maliyesi Çalışmaları Merkezi, Araştırma ve Analiz Merkezi, Ulusal Hazine Kongresi ve Federal Yüksek Denetim Bürosu, bütçe hakkının etkin kullanımı açısından önem taşıyan kurumlar olarak dikkat çekmektedir.

3.1.1. Yasal Düzenlemeler Kapsamında Gerçekleştirilen Bütçe Reformları

Yapılan tüm işlem ve uygulamalar ile bunlara ilişkin sonuçların paylaşılması ve kontrol edilebilir olmasını öngören hesap verebilirlik, bütçenin altın kavramlardan biri olarak kabul edilmektedir. Hesap verebilirlik ile şeffaflık, güvenilirlik ve denetim kavramları arasında yakın ilişki kurulmaktadır (Bovens, 2007: 448). Tablo 1'de Meksika'da bütçe reformlarının gerçekleştirildiği yasal düzenlemeler yer almakta ve bu düzenlemeler, bütçe hakkının etkin kullanımını sağlayan araçlara yaptıkları katkı açısından değerlendirilmektedir.

Tablo 1: Meksika'da Bütçe Reformlarını Gerçekleştiren Yasal Düzenlemeler

Kanun Yılı	Kanun Adı	Kanunun Kapsamı
2002	Federal Şeffaflık ve Bilgiye Erişim Yasası (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información)	-Yasa, hesap verebilir bir yönetim biçimi için çıkarılmış ve Şeffaflık Enstitüsü kurulmuştur. -On yıllardır ilk kez bilgiye erişim hakkı kullanılabilmiş ve Meksika'nın tarihi belgelenmeye başlamıştır.
2006	Federal Bütçe ve Hazine Sorumluluğu Yasası (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria)	-Bu yasa ile federal düzeydeki kamu mali faaliyetlerinin ana hedeflerinin belirlenmesi, sonuçlarının değerlendirilmesi ve açıklanması öngörülmüştür. -Bütçe ve yasal onay süreci için zaman çizelgesi belirlenmiştir. -Ayrıca Kamu Maliyesi Çalışmaları Merkezi'nin rolü genişletilmiştir.
2008	Devlet Muhasebesi Genel Yasası (Ley General de Contabilidad Gubernamental)	-Tüm yönetim kademeleri için muhasebe sistemleri ve bütçe sunumları uyumlu hale getirilmiştir. -Uyumlaştırma, bilgi elde etmenin kolay hale gelmesini sağlamış, veri ve rakamların açıklanması ve karşılaştırılması mümkün olmuştur.
2009	Federal Denetim ve Hesap Verebilirlik Yasası (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación)	-Federal Yüksek Denetim Bürosu'nun rolü genişletilmiştir. Federal olmayan ancak federal kaynakları kullanan kurumların (belediyeler, özek kurumlar vb.) bu kaynakları nasıl kullandıkları izlenmeye başlamıştır.

Kaynak: Mora ve Garduño (2017: 6-8) ve OECD (2015: 167)'den yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tabloda yer alan Federal Şeffaflık ve Bilgiye Erişim Yasası, Federal Bütçe ve Hazine Sorumluluğu Yasası, Devlet Muhasebesi Genel Yasası ile Federal Denetim ve Hesap Verebilirlik Yasası bütçe hakkı açısından incelendiğinde şeffaflık, hesap verebilirlik ve denetim araçlarının gelişmesine katkı sağlandığı görülmektedir. Yasalar, birden fazla araç için fayda sağlamakla birlikte, her araç için atılan olumlu adımlar şu şekilde sınıflandırılarak değerlendirilebilir:

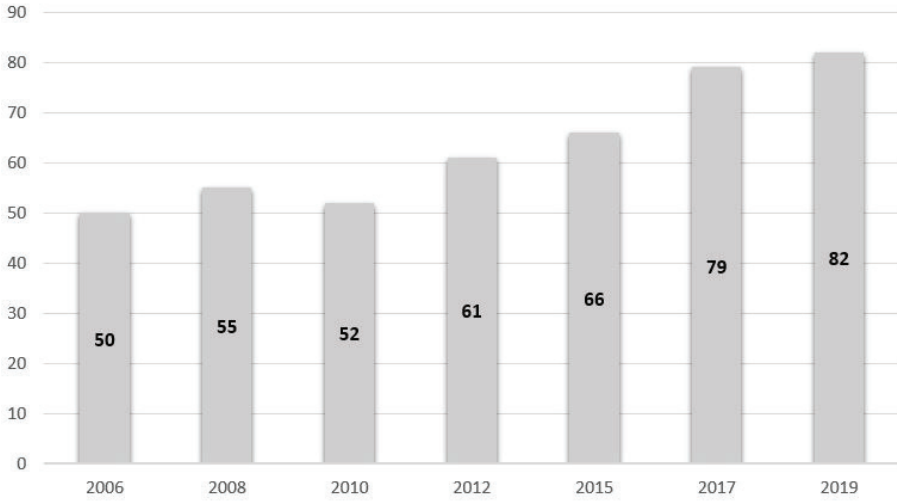
- **Şeffaflık açısından;** 2002 yılında yürürlüğe giren Federal Şeffaflık ve Bilgiye Erişim Yasası, bütçe ile ilgili bilgilere erişim hakkı sağlayarak uzun bir süreden sonra şeffaflık ilkesine işlerlik kazandırmaktadır. Federal Bütçe ve Hazine Sorumluluğu Yasası, federal düzeydeki

kamu mali faaliyetlerinin hedeflerini açıklamaktadır. Ayrıca Devlet Muhasebesi Genel Kanunu da bütçe sunumları için uyumlaştırma sağlayarak bilgileri anlaşılır ve erişimi kolay hale getirmektedir.

- **Hesap verebilirlik açısından;** 2006 yılında yürürlüğe giren Federal Bütçe ve Hazine Sorumluluğu Yasası, hem Kamu Maliyesi Çalışmaları Merkezi'nin yetkilerini genişleterek, hem de federal düzeydeki kamu mali faaliyetlerinin sonuçlarının değerlendirilmesini ve açıklanmasını sağlamak suretiyle hesap verebilirliği artırmaktadır. Böylece kamu kaynaklarının hangi alanlarda kullanıldığı, etkin kullanılıp kullanılmadığına dair bulgular elde edilmektedir.
- **Denetim açısından;** 2009 yılındaki Federal Denetim ve Hesap Verebilirlik Yasası etkili düzenlemeler içermektedir. Bu yasa ile Federal Yüksek Denetim Bürosu'nun rolü, diğer bir ifadeyle bütçe ile ilgili faaliyetlere ilişkin denetimin kapsamı genişletilmiştir. Denetimin etki alanının genişlemesi, kamu kaynaklarının kötüye kullanımının azaltılması anlamına gelmektedir.

Yasalar kapsamında şeffaflık ve hesap verebilirliğe yapılan katkı, açık bütçe endeksi bütçe şeffaflık puanlarında karşılık bulmaktadır. Uluslararası Bütçe Girişimi tarafından hesaplanan açık bütçe endeksi, vatandaşların bilgiye erişimlerinin (merkezi hükümetlerin kamu kaynaklarını kullanması ve artırması konularında) ne düzeyde olduğunu ortaya koymakta; 100 üzerinden 61 ve üstü bir şeffaflık puanı, kamunun bilgilendirilmesi adına bütçe ile ilgili yeterli belge ve materyalin yayımlandığını (IBP, 2019a) ifade etmektedir. Grafik 1'de Meksika'nın 2006-2019 yılları arasındaki bütçe şeffaflık puanları yer almaktadır.

Grafik 1: Meksika'nın Bütçe Şeffaflık Puanları (2006-2019)



Kaynak: Open Budget Index Rankings 2006, 2008, 2010, 2012, 2015, 2017 ve 2019'a verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Açık bütçe endeksinde Meksika, 2006 yılında 50, 2008 yılında 55 ve 2010 yılında 52 puan almıştır. Söz konusu yıllarda, bütçe ile ilgili bilgilerin yeterli düzeyde paylaşılmadığı sonucuna ulaşılabilmektedir. Ancak 2012 yılında bütçe şeffaflık puanı, minimum olması gereken seviyeye gelmiş ve daha sonraki yıllarda giderek kayda değer artışlar yaşanmıştır.

2019 yılında küresel ortalama şeffaflık puanı 45 (100 üzerinden)'tir. Ankete katılan ülkelerin yaklaşık %75'inin yetersiz puan aldığı belirtilmektedir. Meksika ise 2019 yılında 82 puan alarak ankete katılan ülkeler arasında dördüncü sırada yer almaktadır (IBP, 2019a). Meksika'da bütçe ile ilgili bilgilerin yayınlanmasında sivil toplum kuruluşu olan FUNDAR (Araştırma ve Analiz Merkezi)'in hukuki bir süreç yönetmesinin ve bu sürecin olumlu sonuçlanmasının büyük katkı sağladığı da bilinmektedir (IBP, 2020: 31).

Tablo 2: Meksika Bütçe Belgeleri ve Şeffaflık Puanları

Bütçe Belgesi	Belgenin Amacı ve İçeriği	Değerlendirildiği Mali Yıl	Belge İçerik Puanı
Ön Bütçe Tablosu	Yürütmenin bütçe teklifinden önce maliye politikalarının parametrelerini açıklar. Hükümetin ekonomik tahminlerini, beklenen geliri, harcamalarını ve borcunu özetler.	2019	78
Yürütmenin Bütçe Teklifi	Yürütme tarafından yasama organına sunulmaktadır. Gelir kaynaklarını, bakanlıklara tahsis edilecek ödenekleri, önerilen politika değişikliklerini ve mali durumu içermektedir.	2019	81
Yürürlüğe Giren Bütçe	Yasama organı tarafından onaylanan bütçedir.	2018	95
Vatandaş Bütçesi	Yürütmenin bütçe teklifinin ya da yürürlüğe giren bütçenin daha basit halidir. Önemli bilgileri halka iletmek için tasarlanmıştır.	2019	83
Yıl İçi Raporlar	Toplanan gerçek gelirler, yapılan gerçek harcamalar ve farklı aralıklarla yapılan borçlar hakkında bilgiler içermektedir. Aylık ya da üç aylık olarak hazırlanmaktadır.	2018	100
Yıl Ortası İnceleme Raporu	Mali yılın ortasından itibaren bütçenin uygulanmasına ilişkin güncellemeleri, ekonomik varsayımların gözden geçirilmiş halini ve bütçe sonuçlarının güncellenmiş tahminini göstermektedir.	2018	74
Yıl Sonu Raporu	Mali yıl sonunda hükümetin hesaplarının durumuna ve bütçe politika hedeflerine ulaşmada kaydedilen ilerlemeye yönelik değerlendirme yapılmaktadır.	2017	81
Denetim Raporu	Yüksek denetim kurumu tarafından düzenlenen bu belge, hükümetin yıl sonu hesaplarını incelemektedir.	2016	67

Kaynak: IBP (2019b).

Tablo 2’de Meksika’daki bütçe belgeleri ve şeffaflık puanları gösterilmektedir. Şeffaflık puanları belgelerin içerikleri değerlendirilerek verilmektedir. Şeffaflık için yapılan genel değerlendirmede olduğu gibi en yüksek puan aralığı 61-100 olarak belirlenmiştir (IBP, 2019b). Yıl içi raporlar ve yürürlüğe giren bütçe aldıkları yüksek puanlarla dikkat çekmektedir. Yıl içi raporların şeffaflık puanı 100, yürürlüğe giren bütçenin şeffaflık puanı 95’tir. Tablo 2’de yer alan bütçe belgelerinin tamamı 61 puanın üstünde yer almaktadır. Belgeler arasında karşılaştırma yapıldığında ise denetim raporunun ve yıl ortası inceleme raporunun en düşük şeffaflık puanlarını aldığı görülmektedir. Denetim raporunun şeffaflık puanı 67, yıl ortası inceleme raporunun şeffaflık puanı 74’tür.

3.1.2. Kurumlar Kapsamında Gerçekleştirilen Bütçe Reformları

Bütçe hakkının kullanımındaki etkinlik, bütçe sürecinde işlevi olan kurumların ve bu kurumların faaliyetlerinin etkinlik ve bağımsızlık düzeyinin artırılması ve denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi ile mümkün olacaktır. Bu kapsamda Meksika'da kurumlar bazında da bütçe reformları yapılmış ve kurumsal çerçevenin güçlendirilmesi, bütçe süreçlerine önemli katkılar yapmıştır. Tablo 3'te bütçe ile ilgili kurumların kuruluş yılı, nitelik ve faaliyetleri hakkında bilgiler yer almaktadır.

Tablo 3: Meksika'daki Bütçe Kurumları

Kuruluş Yılı	Kurum Adı	Niteliği	Faaliyetler
1998	Kamu Maliyesi Çalışmaları Merkezi (The Centro de Estudios de las Finanzas Públicas)	Yasama organı bünyesinde	-Kongreye rapor sunmakta, çeşitli kamu kurumları ile iş birliği yaparak kamu maliyesi ile ilgili konularda bilgi alışverişi yapma, politikaları değerlendirme ve tartışmaya açma işlevlerini yerine getirmektedir.
1999	Araştırma ve Analiz Merkezi (Centro de Análisis e Investigación)	Sivil Toplum Örgütü	-Demokrasi ve vatandaş katılımıyla ilgili araştırma yapan, disiplinler arası ve çoğulcu bir kuruluştur. -Bütçe ve politika analizi temel faaliyet alanlarıdır. -Sivil, sosyal ve hükümet aktörleri ile bağlantı kurmakta, uygulamalı araştırma ve eleştirel düşünme yöntemlerini kullanarak kamu politikalarını ve kurumlarını izlemektedir.
2002	Ulusal Hazine Kongresi (The National Treasury Convention)	Sivil Toplum Örgütü	-Şeffaflık, hesap verebilirlik ve denetim konularında çalışmalar gerçekleştirmektedir. -Kurumun stratejileri; mali bilgilerin ve ilgili yasal çerçevelerin uyumlaştırılması, yönetim kademelerinin iç ve dış kontrol organlarının güçlendirilmesi, bütçe sürecine vatandaş katılımının teşvik edilmesidir.
2009	Federal Yüksek Denetim Bürosu (Sayıştay) (Auditoría Superior de la Federación - ASF)	Bağımsız Kuruluş	-Kongreye rapor sunmakta, devam eden mali yıl ile ilgili varlık ve gelir paylaşımı denetimlerini gerçekleştirmekte, denetlenen kuruluşlardan tazminat ödeyecek olanlar için tazminat miktarlarını belirlemektedir.

Kaynak: Mora ve Garduño (2017: 7-8), OECD (2015: 166) ve OECD (2017: 26-28)'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Bütçe kurumlarından Araştırma ve Analiz Merkezi (FUNDAR), sivil toplum örgütü niteliği taşımaktadır. Şeffaflık ilkelerine göre yönetilen bağımsız bir kuruluştur. Çalışmalarıyla, demokrasinin güçlenmesini, toplum ile hükümet arasındaki ilişkileri olumlu yönde etkileyen yapısal değişiklikler yaratılmasını amaçlamaktadır. Araştırma ve Analiz Merkezi'nin çalışmaları; vergi adaleti, insan hakları ve yolsuzlukla mücadele gibi konular üzerinde yoğunlaşmaktadır. Kuruluşun en önemli katkılarından biri, bütçe ile ilgili belge ve dokümanların yayınlanmasına ilişkindir. Kuruluş, konu ile ilgili hukuki bir sürecin içinde bulunmuş ve bu süreç, bütçe ile ilgili belgelerin yayınlanmasına yönelik karar ile sonuçlanmıştır (IBP, 2020: 31).

Ulusal Hazine Kongresi de sivil toplum örgütü olarak bütçe kurumları arasında yer almaktadır. Kurumun açılışı hükümet, akademi ve sivil toplumun katılımıyla gerçekleşmiştir. Yapılan toplantılar neticesinde şeffaflık, denetim ve hesap verebilirlik için çeşitli stratejiler önerilmektedir. Ulusal Hazine Kongresi'nin kamu maliyesi tartışmaları için sadece resmi kurumlara değil, tüm paydaşlara yer açan bir platform olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca sivil toplum ve hükümet ilişkisinin iş birliğine dayalı olarak gelişmesini sağladığı belirtilmektedir (Mora ve Garduño, 2017: 7-8).

Diğer bütçe kurumları; Kamu Maliyesi Çalışmaları Merkezi ve Federal Yüksek Denetim Bürosu (Sayıştay) olup, her iki kurum da Kongre'ye rapor sunma görevini yerine getirmektedir. Kamu Maliyesi Çalışmaları Merkezi, yasama organı bünyesinde yer almakta ve bağımsız bir kurum olarak kategorize edilememektedir. Kurum çalışanlarının genellikle Finans Komitesi veya Bütçe ve Kamu Hesapları Komitesi'nde de görev yaptığı bilinmektedir. Kurum müdürünün atanmasından Kongre sorumludur. Kurum bütçesi, Kongre'nin idari bütçesinde yer almaktadır (OECD, 2015: 166).

Federal Yüksek Denetim Bürosu, kendi mevzuatı çerçevesinde bağımsız bir organ olarak çalışmaktadır (OECD, 2015: 166). Tablo 3'te belirtildiği üzere Federal Yüksek Denetim Bürosu, kongreye rapor sunma, mali yıl ile ilgili gerçek zamanlı denetimler yapma, tazminat ödeyecek kurumlar için tazminat miktarı belirleme gibi görevler üstlenmektedir (OECD, 2017: 26-28). Kurum, bağımsız nitelikte olması ve önemli görevler üstlenmesiyle bütçe sürecinde etkin rol oynamaktadır. Ancak kurumun sunduğu raporların incelenmesi ve değerlendirmesi açısından süreler ile ilgili zayıf yönler bulunmaktadır. Yıl sonu denetim raporu, mali yılın bitiminden on dört ay sonra Kongre'ye sunulmaktadır. Süresinin kısaltılması

ve raporun etkinliğinin artırılması adına anayasa kapsamında düzenlemeye gidilmiştir. Federal Yüksek Denetim Bürosu'na hem denetim planlamasına ve uygulamasına daha erken başlaması için izin yetkisi, hem de denetlenenlerden bilgi talep etme yetkisi verilmiştir. Böylece raporun daha kısa sürede hazırlanabilmesi için çözüm yolları geliştirilmiştir (OECD, 2017: 108-109).

Tablo 4: Denetim Raporlaması ve Bütçe Döngülerinin Karşılaştırılması

Önceki Mali Yıl İçin Denetim Raporlama Döngüsü (X-1 Mali Yılı)	X Mali Yılı	Gelecek Mali Yıl İçin Bütçe Forumu Döngüsü (X+1 Mali Yılı)
1 Ocak-Anayasa reformunun ardından Federal Yüksek Denetim Bürosu (ASF), önceki mali yıl için denetim faaliyetlerine başlayabilir.	Ocak	
30 Nisan-Ekonomi Bakanlığı, önceki mali yıla ait kamu hesabını, Temsilciler Meclisi'ne gönderir.	Nisan	1 Nisan-Yürütme, bir sonraki mali yıl için Kongre'ye gelir ve gider hedeflerini, projeksiyonlarını ve önceliklerini gönderir.
2 Mayıs-Temsilciler Meclisi İhtiyat Komitesi (CVASF) bir önceki mali yılın hesabını alır. 4 Mayıs- İlk incelemeden sonra CVASF, önceki yılın hesabını ASF'ye ve Temsilciler Meclisi Bütçe ve Kamu Hesapları Komitesi'ne (CBPA) iletir.	Mayıs	
30 Haziran-ASF, Temsilciler Meclisi'ne önceki mali yılın ilk denetim raporunu sunar.	Haziran	30 Haziran- Yürütme, Temsilciler Meclisi'ne mevcut bütçe için onaylanan programların yanı sıra teklifler için ayrıntılar ve gerekçeler hakkında rapor gönderir (yalnızca harcamalar için).
	Eylül	8 Eylül-Yürütme, bir sonraki mali yıl için gelir ve giderlerin bütçe taslağını sunar.
31 Ekim-ASF, Temsilciler Meclisi'ne önceki mali yılın ikinci denetim raporunu sunar.	Ekim	31 Ekim-Gelir Yasası, Kongre'nin iki kanadında da kabul edilir.
	Kasım	15 Kasım-Temsilciler Meclisi harcama bütçesini onaylar.
	X+1 Mali Yılı	
20 Şubat-ASF, üçüncü denetim raporunu ve sonuçlara ilişkin raporu, Temsilciler Meclisi'ne sunar.	Şubat	
30 Mayıs-CVASF, gözlem ve tavsiyelerinin yanı sıra ASF raporunun analizini, CBPA'ya sunar.	Mayıs	
31 Ekim-Temsilciler Meclisi kamu hesabını onaylar ve denetim döngüsünü sonlandırır.	Ekim	

Kaynak: OECD (2017: 112).

Tablo 4'te denetim raporlaması ve bütçe döngüsünün karşılaştırılmasına yer verilmektedir. Kongre'nin, Federal Yüksek Denetim Bürosu'nun sunduğu bazı raporlara ilişkin değerlendirme yapma süresinin az olduğu yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Örneğin, Federal Yüksek Denetim Bürosu önceki mali yılın ilk denetim raporunu 30 Haziran'a kadar Temsilciler Meclisi'ne sunmaktadır. Bu durum Ekim ayında Gelir Yasası geçmeden önce raporun incelenmesi için dört aylık bir süre olduğunu göstermektedir. Ancak, 31 Ekim'e kadar teslim edilen ikinci denetim raporunun incelenmesi için, 15 Kasım'da Harcama Bütçesinin onaylanmasına kadar iki haftalık süre bulunmaktadır (OECD, 2017: 111-112). Denetim raporları ile bütçe döngüsünün karşılaştırılarak, yıl sonu denetim raporunda olduğu gibi düzenlemeler yapılması önerilmektedir. Raporlar kapsamlı şekilde hazırlansa da, yeterli süre bulunmadığı takdirde yapılacak incelemeler prosedür olarak gerçekleşecektir. İnceleme için uygun sürelerin verilmesi, raporlardan daha etkin yararlanmayı sağlayabilecek ve denetimin işlevini artıracaktır.

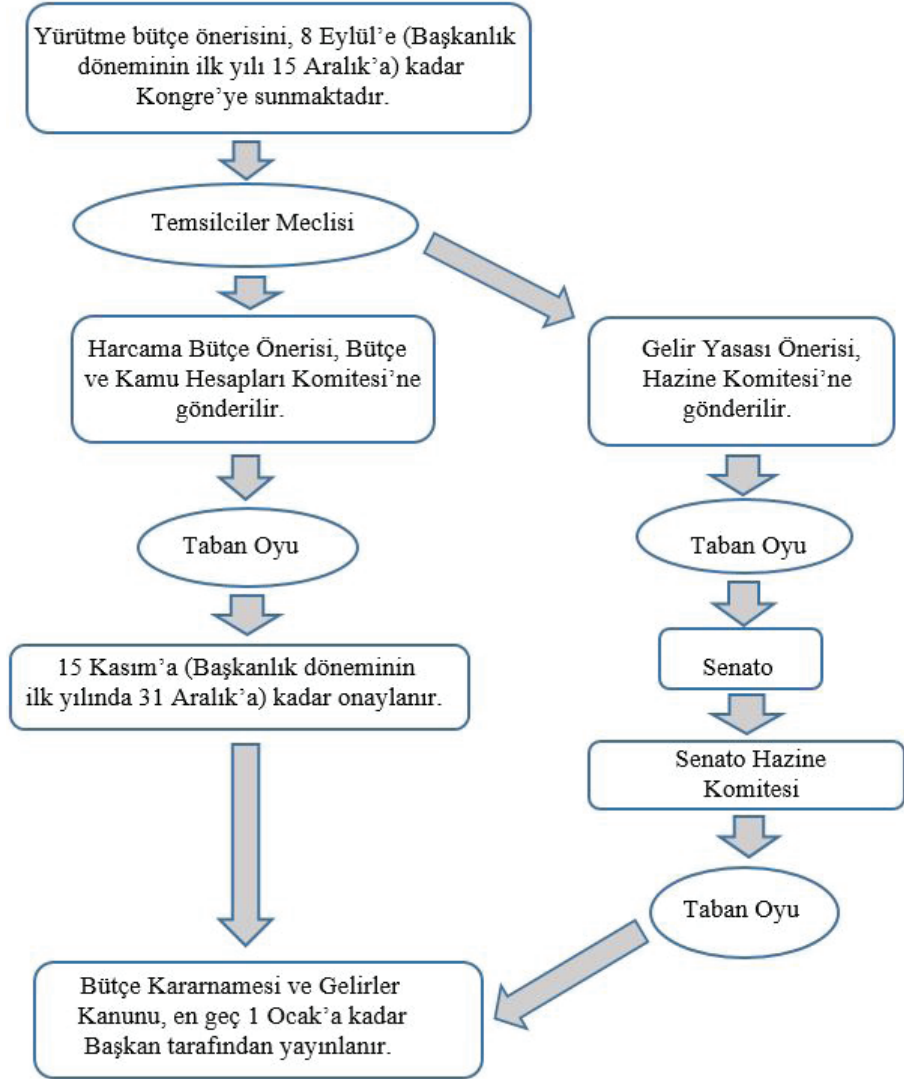
Sonuç olarak, Kamu Maliyesi Çalışmaları Merkezi, yasama organı bünyesinde bulunduğu ve bağımsız bir kurum olarak nitelendirilemediği için bütçe hakkının kullanılması açısından dezavantajlı görülmektedir. Buna rağmen kurum, Amerika Birleşik Devletleri Kongre Bütçe Bürosu'na (CBO) gerçekleştirdiği çalışma ziyaretleriyle, bütçe biriminin ve bütçe ile ilgili komitelerin düzenlenmesinde rol oynamıştır (OECD, 2015: 166). Ulusal Hazine Kongresi, vatandaşların bütçe konularına katılımını sağlamaktadır. Kurum aktif katılımdan ziyade, vatandaşların bütçe ile ilgili tartışmalara ilgi göstermesi ve bütçe ile ilgili konulara dikkat çekilmesi bakımından etkinlik göstermektedir. Araştırma ve Analiz Merkezi, bütçe ile ilgili belgelerin yayınlanmasında yürüttüğü hukuki süreç doğrultusunda katkı sağlamıştır. Federal Yüksek Denetim Bürosu (Sayıştay) ise bütçe hakkı kullanımını sağlayan araçlardan denetimi gerçekleştirdiği ve bağımsız kurum niteliği taşıdığı için önem arz etmektedir.

3.2. Meksika'da Bütçe Süreci

Başkanlık sisteminin uygulandığı Meksika'da Başkan, altı yıllık bir süre için seçilmektedir. Yasama organı, Senato ve Temsilciler Meclisi'nden oluşan iki kanatlı Kongre'dir. Üst kanat olan Senato için seçimler altı yılda bir, alt kanat olan Temsilciler Meclisi için üç yılda bir yapılmaktadır. Senato'da 128 senatör, Temsilciler Meclisi'nde 500 milletvekili yer almaktadır (Gülener, 2016: 42).

2006 tarihli Federal Bütçe ve Hazine Sorumluluğu Yasası ile Kongre'nin bütçe süreci ve yasal onay için zaman çizelgesi belirlenmiştir. Yürütme, bütçeyi göndermeden önce Kongre'ye iki rapor sunmaktadır: Nisan ayında sunulan rapor, gelecek mali yıl için makroekonomik tahminleri; Haziran ayında sunulan rapor ise önerilen yeni programları gösteren bütçenin program yapısını içermektedir (OECD, 2015: 167).

Şekil 1: Meksika Bütçe Süreci



Kaynak: Lorena Giselle Buzon Perez (2013: 202).

Şekil 1’de Meksika’nın bütçe süreci gösterilmektedir. Yürütme bütçe önerisini, 8 Eylül’e (Başkanlık döneminin ilk yılı 15 Aralık’a) kadar Kongre’ye sunmaktadır. Temsilciler Meclisi, harcama bütçe önerisini Bütçe ve Kamu Hesapları Komitesi’ne; gelir yasası önerisini Hazine Komitesi’ne göndermektedir. Taban oyu alındıktan sonra, Harcama Bütçe Önerisi 15 Kasım’a (Başkanlık döneminin ilk yılında 31 Aralık’a) kadar onaylanmaktadır. Gelir Yasası Önerisi ise Senato’ya gönderilmekte ve Senato Hazine Komitesi’nde oylamaya sunulmaktadır. Bütçe Kararnamesi ve Gelirler Kanunu, en geç 1 Ocak’a kadar Başkan tarafından yayınlanmaktadır (Lorena Giselle Buzon Perez, 2013: 202).

Tablo 5: Meksika Bütçe Döngüsü

Bütçe Dokümanı	Öngörülen Tarih/Dönem
Bütçe Genelgesi	Temmuz
Bütçe Öncesi Mali Politika Beyanı	Eylül
İlgili Bakanlıklar ile Müzakereler	Temmuz/Ağustos
Yönetici Bütçe Teklifi	Eylül
Bütçe Hakkında Parlamento Oylaması	Kasım
Mali Yıl Başlangıcı	1 Ocak
Yıl İçi Bütçe Uygulama Raporları	Aylık
Yıl Ortası Uygulama Raporu	Eylül
Mali Yıl Sonu	31 Aralık
Yıl Sonu Mali Tablosu	Nisan (Mali Yıl+1)
Denetlenmiş Mali Rapor	Haziran, Ekim (Mali Yıl+1) Şubat (Mali Yıl+2)
Parlamento Muhasebesi	Ekim

Kaynak: OECD (2019: 216).

Tablo 5’te Meksika bütçe döngüsü gösterilerek, yıl içi uygulama raporları, yıl ortası uygulama raporu, yıl sonu mali tablosu, denetlenmiş mali rapor ve parlamento muhasebesi tarihleri hakkında da bilgi verilmektedir. Yıl içi bütçe uygulama raporları aylık olarak, yıl ortası uygulama raporu Eylül ayında, denetlenmiş mali rapor ise Haziran ve Ekim (Mali Yıl+1) ile Şubat (Mali Yıl+2) aylarında sunulmaktadır.

Bütçe hakkının kullanılması parlamento açısından incelendiğinde, Temsilciler Meclisi taslak bütçeyi belirli sınırlamalar dahilinde değiştirme yetkisine sahiptir. Fakat yönetici tarafından sunulan program yapısını değiştiremez veya

yürütmenin yasal veya anayasal olarak yapmak zorunda olduğu harcamaları reddedemez. Yapılacak değişikliklerin, dengeli bütçe mali kuralı ile uyumlu olması gerekmektedir. Harcamaların artırılması ek gelir kaynaklarının tanımlanmasına bağlı olmaktadır (OECD, 2015: 167). Belirtilen bu özellikler dahilinde Temsilciler Meclisi'ni bütçeyi etkileyen yasama organı olarak sınıflandırmak mümkündür.

Yasama organının özelliklerini, bütçe sürecindeki rolünü ve hakimiyetini daha iyi anlayabilmek için gündem belirleme, bilgi kontrolü, siyasi kontrol şeklindeki güç kaynakları açısından da inceleme yapılması ve diğer aktörlerle karşılaştırılması önem taşımaktadır.

Tablo 6: Meksika'da Aktörlerin Güç Kaynakları

Alanlar/ Aktörler	Yasama	Yürütme
Gündem Belirleme	Düşük seviyeden (1997 öncesi) Orta seviyeye (1997 sonrası)	Yüksek seviyeden (1997 öncesi) Orta seviyeye (1997 sonrası)
Bilgi Kontrolü	Düşük seviyeden (1997 öncesi) Orta seviyeye (1997 sonrası)	Yüksek
Siyasi Kontrol	Düşük	Yüksek seviyeden (1997 öncesi) Orta-Yüksek seviyeye (1997 sonrası) ve Orta seviyeye (2000 sonrası)

Kaynak: Lorena Giselle Buzon Perez (2013: 212-213).

Tablo 6'da Meksika'da aktörlerin güç kaynakları belirtilmektedir. 1997 yılından sonra yasama için yaşanan olumlu yöndeki değişim dikkat çekmektedir. Gündem belirleme ve bilgi kontrolü düşük seviyeden orta seviyeye yükselmiştir. Yürütmede ise gündem belirleme yüksek seviyeden orta seviyeye, siyasi kontrol yüksek seviyeden orta-yüksek seviyeye ve daha sonra orta seviyeye gerilemiştir. Yaşanan bu gelişmelerde bütçe alanında yapılan reformların etkisi söz konusudur. Buna rağmen yasamanın siyasi kontrolü düşük ve yürütmenin bilgi kontrolü yüksektir (Lorena Giselle Buzon Perez, 2013: 212-213).

Yasama organlarının bütçe hakkı kullanımındaki yeri değerlendirilirken dikkate alınan unsurlardan biri de; bilgiye erişimdir. Bilgiye erişim kapsamında, yürütme ve denetim kurumu tarafından kapsamlı olarak ve zamanında sağlanan bilgiler ele alınmaktadır (Wehner, 2004: 11). Tablo 6'da yasama organının bilgi kontrolünün düşük seviyeden orta seviyeye yükseldiği, olumlu bir değişim yaşandığı görülmektedir. Kapsamlı bilginin yanı sıra, bilgilerin zamanında veriliyor

olması da yasama organının rolünü güçlendirmektedir. Bu nedenle raporların hazırlanma ve sunulma süreleri de dikkate alınmaktadır. Federal Yüksek Denetim Bürosu ile ilgili açıklama yapılırken ifade edildiği üzere, yasama organının bazı raporları incelemesine yönelik süreler kısıtlıdır. Ayrıca yıl sonu denetim raporu mali yılın bitiminden on dört ay sonra Kongre'ye sunulmaktadır. Bu konu hakkında anayasal düzenlemeler yapılarak bilgilerin zamanında sunulmasına yönelik iyileştirme yapılmaya çalışılmaktadır (OECD, 2017: 108-109).

Yasama organının bütçe sürecindeki rolünün, yapılan reformlar doğrultusunda 2000 yılı öncesi döneme göre daha kapsamlı hale geldiği anlaşılmaktadır. Ancak başkana, Anayasa'nın 71. maddesi doğrultusunda bütçe ile kısıtlı olmak şartıyla yasa teklifi sunma yetkisi verilmektedir (Gülener, 2016: 56). Bu durum, yasama organının, başkanların bütçesini değiştirmeyi veya engellemeyi bırakmasına neden olmaktadır. Devlet başkanı bütçe üzerinde hakimiyetini sağlamaktadır (Morgenstern ve Nacif, 2002: 14). Başkana verilen bütçe ile ilgili yasa teklifi sunma yetkisi yasama organının, bütçeyi etkileyen yasama organından ziyade etkisi olmayan ya da sınırlı etkisi olan yasama organı niteliği kazanmasına neden olmaktadır.

Bütçe süreci ile ilgili değerlendirilmesi gereken alanlardan katılımcılık ise, demokratik yönetişimin güçlendirilmesi açısından önem arz etmektedir. Katılımcılık, uluslararası değerlendirmelerde merkezi yönetim düzeyi için ele alınmaktadır. Açık Bütçe Endeksi'nde merkezi yönetimin yürütme, yasama organı ve yüksek denetim kurumunun uygulamaları baz alınarak ülkeler 100 puan üzerinden değerlendirilmekte; 61 puandan az alan ülkelerde halkın katılımı yetersiz görülmektedir. Halkın katılımı açısından küresel ortalama 14, OECD ortalaması 23 olup, Meksika'nın 2019 yılındaki puanı 35'tir. Diğer bir ifadeyle birçok ülkede halkın merkezi hükümet kapsamında bütçe sürecine katılımının yeterli olmadığı görülmekte (IBP, 2019b) ise de, katılımcı bütçe anlayışının, merkezi yönetimden ziyade yerel ya da bölgesel yönetimler düzeyinde geliştirilmeye çalışıldığı bilinmektedir. Meksika için 2019 yılında General Escobedo eyaletinde gerçekleştirilen pilot uygulama, buna örnek olarak verilebilmektedir. Vatandaşlar, belediyenin iklim değişikliği kapsamında gerçekleştirilecek çalışmaların nasıl olması gerektiği, kaynakların nasıl harcanacağı ile ilgili konularda katılım göstermiştir (UN-Habitat, 2020: 26). Katılımcı bütçeleme anlayışının yerel yönetimler kapsamında geliştirilmesi, kaynakların etkin kullanımı açısından önem taşımaktadır.

SONUÇ

Meksika'da yapılan ve bütçe hakkının etkin kullanımını sağlayan bütçe reformları, yasal düzenlemeler ve kurumsal yapılar bazında gerçekleştirilmiştir. Bütçe süreçlerinde reform gerçekleştiren temel yasal düzenlemelerle bilgiye erişim, kamu mali yönetimine ilişkin faaliyetlerin ve sonuçlarının açıklanması, bütçe sunumları ve muhasebe sistemlerinin uyumlaştırılması, yüksek denetim organının rolünün genişletilmesi gibi alanlarda önemli gelişmeler sağlandığı ve bütçe süreçlerinde saydamlık ve hesap verebilirliğin güçlendirildiği görülmektedir. Meksika'nın bütçe şeffaflık puanlarında da, 2006-2019 yılları arasında iyileşme yaşandığı gözlenmektedir. Uluslararası Bütçe Girişimi tarafından oluşturulan Açık Bütçe Endeksi'nde Meksika, 2019 yılında 82 puan alarak, endekse dahil edilen ülkeler arasında dördüncü olmuştur. Bu puan, Meksika'da bütçe ile ilgili konularda yeterli düzeyde belge ve bilginin üretildiği ve kamuoyu ile paylaşıldığı anlamına gelmektedir.

Bütçe reformları kurumsal yapılanmalar açısından incelendiğinde; Kamu Maliyesi Çalışmaları Merkezi, Araştırma ve Analiz Merkezi, Ulusal Hazine Kongresi, Federal Yüksek Denetim Bürosu'nun bütçe hakkının kullanılmasında etkin roller üstlendiği görülmektedir. Kamu Maliyesi Çalışmaları Merkezi, Meksika'da bütçe ile ilgili birimlerin ve düzenlemelerin oluşturulmasında görev almış; ancak yasama organı bünyesinde yer alması nedeniyle bağımsız olmadığı yönünde eleştirilerle karşılaşmaktadır. Sivil toplum örgütü niteliğindeki Araştırma ve Analiz Merkezi, bütçe ile ilgili belgelerin yayınlanmasında yapmış olduğu katkıyla bilinmektedir. Ulusal Hazine Kongresi de sivil toplum örgütü niteliğinde olup, bütçe ile ilgili konuların daha fazla tartışılır hale gelmesi için çalışmalar gerçekleştirmektedir. Federal Yüksek Denetim Bürosu ise, bağımsız düzeyi ve kapsamı genişletilmiş olan denetim işlevi ile bütçe hakkının etkin kullanılmasında kilit bir kurum olarak değerlendirilmektedir. Kurumun sunmuş olduğu raporların hazırlanmasında kullanılan sürelerin uzun, raporların incelemesi için tahsis edilen sürelerin kısa olması eleştirilere konu olmakta ise de gerçekleştirilen anayasal değişikliklerle bu sorunun çözümüne yönelik tedbirler geliştirilmiştir.

Meksika'daki bütçe süreci yasama organının rolü ve yürütmenin gücü açısından değerlendirildiğinde, yasama organının bütçe sürecindeki rolünün, yapılan reformlar doğrultusunda güçlendiği görülmektedir. Yasama organı, bütçenin program yapısını değiştirememekte ve yürütmenin yasal ya da anayasal olarak yapmak zorunda olduğu harcamaları reddedememektedir. Bunun dışında

dengeli mali kural ile uyumlu olmak şartıyla değişiklik yapabilmektedir. Yasama organı, sahip olduğu araçlar dolayısıyla bütçeyi etkileyen yasama organı olarak nitelendirilmektedir. Ancak devlet başkanına, anayasa kapsamında bütçe ile sınırlı olmak suretiyle yasa teklifi sunma yetkisi verilmiştir. Bu yetki, yasama organının, başkanların bütçesi üzerinde değişiklik yapmamasına ve başkanın bütçe sürecindeki gücünü korumasına neden olmaktadır.

Son olarak katılımcılık açısından yapılan değerlendirmede, diğer ülkelerin büyük çoğunluğunda olduğu gibi merkezi hükümet düzeyinde Meksika'daki katılımın da yetersiz olduğu görülmektedir. Açık Bütçe Endeksinde Meksika'nın 2019 yılına ilişkin puanı 35'tir. Katılımcılık düzeyinin küresel ortalama için 14, OECD ortalaması için 23 olduğu dikkate alındığında, 35 puanın çok düşük olmadığı söylenebilir. Bununla birlikte genel değerlendirme yapıldığında merkezi hükümet düzeyi için katılımcılığın yeterli olmadığı ortaya çıkmakta, fakat katılımcı bütçe anlayışının yerel yönetimlerde pilot uygulamalar kapsamında geliştirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Meksika'da hesap verebilirlik ve şeffaflık kavramlarının yönetim anlayışında neredeyse hiç yer almadığı bir dönemden, bütçe reformları kapsamında yapılan yasal ve kurumsal değişiklikler sonucunda sağlanan kapsamlı dönüşümün olumlu sonuçları, bütçe hakkının etkin kullanımı için yapılabilecekler konusunda iyi bir örnek oluşturmaktadır. Meksika örneğinden de görüleceği üzere, demokratik yönetişimin güçlendirilerek saydam, hesap verebilir ve halka güven veren bir yönetimin tesis edilebilmesi için bütçe süreçlerinde katılımın artırılması, başta denetim ve gözetim mekanizmaları olmak üzere bu alanda görev üstlenen kurumsal yapıların güçlendirilmesi ve bu şekilde bütçe hakkının etkin kullanımının güvence altına alınması büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- Altuğ, Figen (2019), Kamu Bütçesi, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- Atiyas, İzak ve Sayın, Şerif (1997), Siyasi Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru, Tesev Yayınları, İstanbul.
- Birecikli, İhsan Burak (2011), Amerika'nın Kuruluşu ve ABD-Avrupa İlişkileri (1776-1876), Uluslararası Tarih Araştırmaları Dergisi, ss.81-103.
- Bovens, Mark (2007), Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, European Law Journal, Vol.13, No.4 (July), pp.447-468.
- Çağan, Nami (2008), Modern Bütçe Sürecinde Parlamento'nun Rolü, https://www.tbmm.gov.tr/etkinlikler/pbmd_sempozyum_1008/belgeler/sempozyum%20afyon%202008_bildiriler/nami_cagan.pdf, Erişim: 04.02.2021.
- IBP (2006), The Open Budget Index 2006, <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Revised-OBI-2006-Rankings-1-10-131.pdf>, Erişim: 27.03.2021.
- IBP (2008), The Open Budget Index 2008, <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Rankings2008-Revised.pdf>, Erişim: 27.03.2021.
- IBP (2010), The Open Budget Index 2010, https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Rankings.pdf, Erişim: 27.03.2021.
- IBP (2012), The Open Budget Index 2012, <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI-2012-Rankings-English.png>, Erişim: 27.03.2021.
- IBP (2015), Open Budget Index 2015, <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-OBI-Rankings-English.pdf>, Erişim: 27.03.2021.
- IBP (2017), The Open Budget Index 2017, <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-OBIrankings.pdf>, Erişim: 27.03.2021.
- IBP (2019a), Open Budget Index Rankings 2019, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings>, Erişim: 27.03.2021.
- IBP (2019b), Open Budget Survey 2019: Mexico, International Budget Partnership, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/mexico>, Erişim: 21.02.2021.
- IBP (2020), Open Budget Survey, https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_EN.pdf, Erişim: 04.04.2021.
- Dikmen, Süleyman ve Çiçek, Hüseyin G. (2018), Etkin Bir Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevi, Maliye Dergisi, 174: 270-298.
- Dileyici, Dilek ve Özkıvrak, Özlem (2010), Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt 2, No 1.

- DPT (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, <http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/ezQdE+oik674.pdf>, Erişim: 05.02.2021.
- Edizdoğan, Nihat ve Çetinkaya, Özhan (2015), Kamu Bütçesi, Ekin Yayınevi, 6.Baskı, Bursa.
- Ergen, Zuhul (2012), Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli, Maliye Dergisi, 163: 316-334.
- Forrester, John (2002), The Principal-Agent Model and Budget Theory, Budget Theory in the Public Sector (Ed. Aman Khan and W.Bartley Hildreth), Quorum Books, London.
- Gülener, Serdar (2016), Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, Seta Yayınları, İstanbul.
- Kayalidere, Gül ve Özcan, M. Pelin (2014), Bütçe Saydamlığı ve Ekonomik Özgürlüğün Yolsuzluk Üzerindeki Etkisi, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 28, Sayı: 2, ss.219-234.
- Kırılmaz, Muhammet ve Atak, Filiz (2015), Kamu Maliye Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Araçları: Faaliyet Raporları, Ombudsman Akademik Dergisi, Yıl: 2 Sayı: 3, ss.189-217.
- Kızıtaş, Emine (2005), Bütçe Hakkının Kullanımında Geline Aşama: Doğrudan Demokrasi, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, http://malieyeseppozyumu.org/wp-content/uploads/2016/11/Maliye-Sempozyumu_20.pdf, Erişim: 02.02.2021.
- Koçdemir, Mehmet ve Yılmaz, Hakkı Hakan (2020), Kamu Mali Yönetiminde Bütçe Saydamlığı ve Yolsuzluk İlişkisi: Açık Bütçe Endeksi ve Yolsuzluk Algılama Endeksi Üzerinden Bir Analiz, Sayıştay Dergisi, 33 (118), 71-99.
- Köse, Hacı Ömer (2019), Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim: Parlatonun Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamento Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi, Sayıştay Dergisi, Sayı: 114, Temmuz-Eylül, ss.7-31.
- Kösekahya, Gamze (2003), Katılımcılık ve İyi Yönetişim, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı Yayını, Ankara, Ayrıntı Basımevi, ss.35-36.
- Küçükaycan, Durdane ve Çelikay, Ferdi: "Bütçe Teorisi Perspektifinden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Bütçeleme Süreci ve Bütçe Hakkı Üzerindeki Etkileri", Güncel Maliye Tartışmaları - I, Seçkin Yayıncılık, 2019, ss.329-356.
- Lorena Giselle Buzon Perez, M. A. (2013), President, Congress, and Budget-Making in Argentina and Mexico: The Role of Informal Institutions, May 6, <https://repository.library.georgetown.edu/handle/10822/559487>, Erişim: 20.02.2021.
- Moloeznik, Marcos Pablo (2003), The Challenges to Mexico in Times of Political Change, Crime, Law & Social Change, 40: 7-20.

- Mora, Diego de la ve Garduño, Javier (2017), The Road to Budget Transparency in Mexico, <https://www.internationalbudget.org/publications/road-to-budget-transparency-in-mexico/>, Erişim: 06.02.2021.
- Morgenstern, Scott ve Nacif, Benito (2002), Legislative Politics in Latin America, Cambridge University Press, Newyork.
- Mutluer, M.Kamil, Öner, Erdoğan ve Kesik, Ahmet (2018), Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 4. Baskı, İstanbul.
- Narter, Recep (2012), Anayasal Açıdan Bütçe Hakkı, EÜHFĐ, C. XVI, S. 1-2: 35-52.
- OECD (2015), OECD Journal on Budgeting, Volume 2015/2, Mexico, 165-173.
- OECD (2017), Mexico's National Auditing System: Strengthening Accountable Governance, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019), Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries, <https://www.oecd.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018-9789264307957-en.htm>, Erişim: 20.02.2021.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı (2021), Meksika'nın Siyasi Görünümü, <https://www.mfa.gov.tr/meksika-siyasi-gorunumu.tr.mfa>, Erişim: 19.05.2021.
- UN-Habitat (2020), Exploring the Role of Participatory Budgeting in Accelerating the SDGs: A Multidimensional Approach in Escobedo, Mexico, Published in Nairobi.
- Yegen, Baki (2020), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kapsamında Bütçe Sürecinin Analizi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 22, Sayı: 1, ss.151-170.
- Yılmaz, Hakan H. ve Biçer, Mustafa (2010), Parlatonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Maliye Dergisi, Sayı 158 (Ocak-Haziran), ss.201-225.
- Yılmaz, Hakan H. ve Biçer, Mustafa (2018), "Başkanlık ve Parlatenter Hükümet Sistemlerinde Bütçe Sürecinde Hesap Verebilirlik: Anayasa Değişikliği ile Türkiye'de Öngörülen Yeni Yapı", Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim (Ed. Yüksel Demirkaya), Hiper Yayın, İstanbul, ss.365-412.
- Wehner, Joachim (2004), Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle, World Bank Institute, Washington DC.

EXTENDED ABSTRACT

Power of the purse is important for fellow citizens along with the official bodies and institutions, which are authorized to represent, to have knowledge and to gain insight about public revenues and expenditures. After seventy-one years of single party rule in Mexico, the political change resulted in various reforms regarding the budget and affected the use of the power of the purse. The reforms implemented are examined within the scope of regulations and institutions. It is known that regulations and institutions contribute to information access to information, statement of the financial activities, budget presentations and harmonization of accounting systems in terms of the transparency and accountability. In this respect, Federal Law of Transparency and Access to Information, Federal Law on Budget and Treasury Responsibility, General Law on Government Accounting, Federal Law on Audit and Accountability were reviewed. Contributions made by these laws are corresponding to the budget transparency scores of the open budget index. The open budget index calculated by the International Budget Partnership presents the level of the information citizens have access to. A transparency score of 61 or more out of 100 indicates that sufficient documents and materials related to the budget have been published to inform the public. The global average transparency score in 2019 was 45 (out of 100). It was stated that approximately 75% of the countries participating in the survey received insufficient scores. On the other hand, in 2019, Mexico ranked fourth among the countries participating in the survey with 82 points. In this study, Public Finance Studies Center and the Federal Supreme Audit Office were considered in terms of audit. While Public Finance Studies Center is not an independent institution within the body of central legislative power, the Federal Supreme Audit Office operates as an independent institution with its own legislations. In addition to this, non-governmental organizations and institutions contribute to the effective use of the power of the purse. The main activities of the Research and Analysis Center, which is one of the nongovernmental organizations, is the analysis of the budget and policies. One of the most important contributions of the organization is the legal process carried out for the publication of budget-related documents. The National Treasury Congress, which is a non-governmental organization, is a platform that embodies all stakeholders, not only official institutions. The legislative power is categorized as a legislative body which affects the budget in accordance with authority it has over the budget. However, the fact that the chief of the state

has the authority to submit legislation proposal, which is limited by the budget, causes a hegemony over the budget. This causes limited or no effect on the legislative power. In case of participants, they are evaluated to be inadequate within the framework of the central government, and it is seen that there are pilot practices within the scope of local authority. The pilot practice performed in the State named General Escobedo in 2019 can be given as an example. The citizens participated in the discussions as regards how the municipality should work to combat climate change and how the resources should be allocated. Developing the participatory budgeting approach within the scope of local governments is quite important in terms of the effective use of the resources. In the recent past, structural reforms in Mexico have led to a comprehensive change in the budget field. The transformation experienced has led to a transition from a management approach where the concepts of accountability and transparency are almost absent to a management approach where the power of the purse can be used effectively. For this reason, Mexico can be considered as a good example of what could be done for the effective use of the power of the purse.



TÜRKİYE'DE VERGİ YÜKÜ İLE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN GAYRİ SAFİ YURTIÇİ HASILA ARASINDAKİ İLİŞKİ: FOURIER YAKLAŞIMI

RELATIONSHIP BETWEEN TAX BURDEN AND GDP PER CAPITA IN TURKEY: FOURIER APPROACH

Adil AKINCI¹

Muhammet ATALAY²

ÖZ

Kamu hizmetlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için güvenilir kamu gelirlerine ihtiyaç vardır. Literatürde ve uygulamada en güvenilir kamu geliri olarak vergiler ön plana çıkmaktadır. Vergi gelirlerinin kompozisyonu ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, ülkelerin gelişmişlik seviyesi vergi kompozisyonunun belirleyicisi olmaktadır. Vergi kompozisyonu, vergi mükelleflerinin üzerine düşen vergi yükünü belirlemektedir. Vergi yükü, bir yandan mükelleflerin kullanılabilir gelirini azaltmakta, diğer yandan da ekonomik büyüme üzerinde etkiler yaratmaktadır. Ekonomik büyüme üzerinde ortaya çıkacak etkiler ise gelecek dönemlerde kişi başına düşen geliri yeniden belirleyecek olup, vergi mükelleflerinin kullanılabilir gelirini doğrudan etkileyecektir. Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de 1975-2019 yılları arasında vergi yükü ile kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasıla arasındaki ilişkiyi incelemektir. Çalışmada, Fourier KPSS birim kök testi, Fourier EG Eşbütünlüşme Testi

¹ Doç. Dr., Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, adil.akinci@bilecik.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2181-6952

² Dr. Öğr. Üyesi, Kırklareli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü, Sayısal Yöntemler ABD, atalay@klu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3960-500X

Gönderim Tarihi/Submitted: 11.03.2021

Revizyon Talebi/Revision Requested: 26.03.2021

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 04.06.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 10.06.2021

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Akıncı, Adil

Atıf/To Cite: Akıncı, Adil ve Atalay, Muhammet (2021), Türkiye'de Vergi Yükü ile Kişi Başına Düşen Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Arasındaki İlişki: Fourier Yaklaşımı, Sayıştay Dergisi, 32 (121): 127-152

<https://doi.org/10.52836/sayistay.968784>

ve Fourier Standard Granger Causality Single Frequency testinden yararlanılmıştır. Elde edilen bulgulara göre, vergi yüğü ile kişi başına düşen gayri safi hasıla arasında uzun dönem eşbütünlüşme ilişkisi olmadığı tespit edilmiştir. Nedensellik analizi sonuçlarına göre ise, kişi başına düşen gayri safi hasıladan vergi yüküne doğru nedensellik olduğu istatistiki olarak %5 anlamlılık düzeyinde tespit edilmiştir.

ABSTRACT

Reliable public revenues are needed to ensure the proper delivery of public services. Taxes come forward as the most reliable public revenue in literature and practice. Although the composition of tax revenues varies between countries, the level of countries’ development is the determinant of the tax composition. The tax composition determines the tax burden on taxpayers. The tax burden reduces the available income of taxpayers on the one hand and has an impact on economic growth on the other hand. The impacts on economic growth will re-determine the per capita income in the coming periods and directly affect the taxpayers’ disposable income. This study aimed to examine the relationship between tax burden and gross domestic product per capita in Turkey between 1975 and 2019. In the study, Fourier KPSS Unit Root Test, Fourier EG Cointegration Test, and Fourier Standard Granger Causality Single Frequency test were used. According to the results, there was no long-term co-integration relationship between the tax burden and gross product per capita. The results of the causality analysis showed that there was causality at the level of 5% significance from gross product per capita to tax burden.

Anahtar Kelimeler: Vergi Yüğü, Ekonomik Büyüme, Kişi Başı GSYİH, Fourier Eşbütünlüşme, Fourier Nedensellik

Keywords: Tax Burden, Economic Growth, GDP per capita, Fourier Cointegration, Fourier Causality

GİRİŞ

Kamu harcamalarının finansmanını sağlamak için devletin egemenlik gücüne dayanarak ve cebri olarak topladığı vergiler, maliye politikasının önemli araçlarından birisidir. Vergiler makroekonomik birçok değişkeni olumlu veya olumsuz olarak etkileme gücüne sahiptir. Devlet vergi gelirlerini toplarken, vergi mükelleflerinin kullanılabilir gelirini azalttığı için bu durum vergi mükellefleri üzerinde bir yük meydana getirir. Bu mali yük, vergi mükellefleri tarafından farklı tepkilerle karşılanabilir. Vergi mükellefleri katlanmak zorunda oldukları vergi yükünü mali anestezi nedeniyle farkına varmadan yerine getirebilir. Verginin doğrudan mükellef tarafından ödendiği durumda ise vergi ödemenin mükellef üzerinde psikolojik baskıya sebep olması, vergi yüküne mükellef tarafından verilen bir diğer tepki olarak ortaya çıkmaktadır. Vergi yüküne karşı verilen

tepkiler vergiden kaçınma, vergi kaçırma, vergi ötelemesi, vergi reddi ve vergi grevi gibi birçok farklı şekilde ortaya çıkabilmektedir. Vergi mükellefleri ödedikleri vergiler ile kamu hizmetlerinin finansmanına katkı sunarken, aynı zamanda kamu hizmetlerinden faydalanmaktadırlar. Vergi mükelleflerinin vergi yüküne karşı vereceği tepki, kamu hizmetlerinin kalitesi ve boyutunu etkilemektedir.

Devletler vergi gelirleri ile vatandaşlarına kamu hizmeti sunarken, aynı zamanda maliye politikası aracı olan vergilerle ekonomi politikalarına yön vermektedirler. Devletlerin uygulayacağı ekonomi politikaları, toplumsal refah ve büyüme üzerinde önemli etkilere sahiptir. Dolayısıyla ekonomi politikalarının önemli bir aracı olan vergi ile toplumsal ve bireysel refah seviyesi arasında doğrudan bir ilişki söz konusudur. Vergi mükelleflerinin vergiler nedeniyle kısa dönemde kullanılabilir gelirleri azalsa bile, uygulanacak ekonomi politikalarının başarısına bağlı olarak kişisel gelirlerinde ve refah seviyelerinde önemli artışlar gerçekleşebilecektir.

Bu çalışmada, Türkiye’de 1975-2019 yılları arasında vergi yükü ile kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasıla arasındaki ilişki araştırılmıştır. Bu kapsamda, çalışmanın ilk bölümünde vergi yükü ile ilgili kavramsal çerçeve ele alınmış, ikinci bölümde vergi yükü ile kişi başına düşen gelir ilişkisi incelenmiş, üçüncü bölümde literatürde yer alan ampirik çalışmaların sonuçlarına değinilmiş, dördüncü bölümde de vergi yükü ile kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasıla arasındaki ilişkiyi incelemek için yapılan ekonometrik analize yer verilmiştir. Çalışmanın sonuç bölümünde ise ekonometrik analiz kapsamında elde edilen bulgular değerlendirilmiş ve politika önerileri sunulmuştur.

1. VERGİ YÜKÜ VE ETKİLERİ

Devlet tarafından topluma sunulan mal ve hizmetlerin finansmanının sağlanmasında en önemli gelir kaynağı olan, tarihsel süreç içerisinde de toplumsal gelişmelerin temel dinamiği olarak birçok politik, ekonomik ve toplumsal olgunun ortaya çıkmasında temel rolü oynayan vergiler, maliye politikasının da etkin bir aracıdır. Devletler, vergileme yoluyla vergi mükelleflerinden kendisine transfer ettiği fonlar vasıtasıyla, bazı mali ve mali olmayan amaçları gerçekleştirebilme amacını taşımaktadırlar. Dolayısıyla vergileme, vergi mükelleflerinin kullanılabilir gelirlerini azalmakta ve vergi mükellefleri üzerinde mali bir yük yaratmaktadır (Susam, 2016: 283).

Klasik iktisatçılar, devletin ekonomi içerisindeki rolünü sınırlayarak vergilerin mali amacını ön plana çıkarırken, yaşanan ekonomik gelişmelerle birlikte ortaya çıkan Keynesyen iktisadi düşünce ise devletin ekonomi içerisindeki rolünü genişleterek, vergilerin mali amaçlarıyla birlikte mali olmayan amaçlarını da ön plana çıkarmıştır. Ortaya çıkan yeni ekonomik ve sosyal gelişmeler karşısında devletin üstlendiği fonksiyonların artması, devletin ekonomi içerisinde önemli bir aktör olmasını sağlamıştır. Ekonomideki önemi ve rolü artan devletin, gerek yaptığı harcamaların gerekse topladığı vergilerin tutarındaki artış ise kaçınılmaz hale gelmiştir. Kamu hizmetlerinde sürekliliğin esas olması, yaşanan ekonomik ve sosyal gelişmelere bağlı olarak kamu hizmetlerinin hem çeşit hem de miktar olarak artması ile birlikte devletin sağlam ve süreklilik arz eden gelir kaynakları bulması ve kamu hizmetlerinin bu güvenilir kaynaklara dayandırılması büyük önem arz etmektedir. Doğal kaynak zengini (petrol, doğalgaz vb.) ve turizm cenneti bazı küçük ölkeler hariç olmak üzere, devletlerin en güvenilir gelir kaynağını vergiler oluşturmaktadır (Şen ve Sağbaş, 2017: 30).

Mali, ekonomik, sosyal ve siyasal hedeflere ulaşabilmek için oluşturulan vergi politikalarının en önemli faktörlerinden birisi vergi yüğü olmaktadır. Vergilemenin hangi kesimden yapılacağı, hangi vergileme araçlarının uygulanacağı ve vergi oranlarının artırılması veya azaltılması kararlaştırılırken, vergi yüğü incelemeleri önemli bir yol haritası niteliği taşıyacaktır (Öztürk, 2013: 133).

Vergi yüğü, toplumun sahip olduğu ödeme gücünün, katlanmak zorunda kaldığı vergi tutarına oransal ilişkisi olarak da tanımlanabilmektedir (Edizdoğan vd., 2019: 180). Vergi yüğü nedeniyle mükelleflerin vergi ödemekten dolayı hissettikleri psikolojik baskıya subjektif vergi yüğü, mükelleflerin ödedikleri vergiler ile elde ettikleri gelir arasındaki oransal ilişkiye ise objektif vergi yüğü denilmektedir (Şen ve Sağbaş, 2017: 293). Vergiler aracılığıyla mükellefler üzerinde yaratılan mali yükümlölükler, yani bir ölkede toplanan vergi gelirlerinin gayri safi milli hasılaya oranı, vergi yüğü olarak tanımlanmaktadır (Işık ve Kılıç, 2009: 150). Vergi yüğü, kullanılabilir gelir üzerindeki vergi oranı olarak da tanımlanmakta olup, vergi politikasının ekonomi içerisindeki yeri ile ilgili bir ölçü olarak kabul edilmektedir (Reed ve Rogers, 2006: 405).

Vergi yüğü, bir ölkenin gelişmişlik düzeyinin göstergesi olmakla birlikte, gelişmekte olan ölkelerde büyük sermaye yatırımı gerektiren altyapı gibi beşeri sermaye yatırımları, özel tasarrufların istenilen düzeyde olmaması ve buna paralel seyreden kamu hizmetlerinin niteliği ve ulaşılabilirliği de vergi yüğü kavramının önemini ortaya koyan hususlardır (Ay ve Haydanlı, 2017: 136).

Ülkelerin uygulamış olduğu vergi politikalarına bağlı olarak ortaya çıkan vergi yükü, bütçe gelirleri başta olmak üzere yatırım, talep, üretim, kaynak dağılımı, fiyat gibi birçok makroekonomik değişkeni etkilemektedir (Abuselidze, 2012: 493). Ayrıca vergi yükünün ekonomi üzerinde gelir etkisi ve ikame etkisi de bulunmaktadır. Artan vergi yükü, gelir etkisi yoluyla daha fazla çalışmayı teşvik etmek suretiyle hem kişisel gelirin artmasını hem de ekonomik büyümeyi hızlandırabileceği gibi, ikame etkisi yoluyla çalışmama yönünde bir tercihe yol açmak suretiyle kişisel geliri ve ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyecek bir sonuca da neden olabilmektedir (Demir, 2013: 54). Ağır vergi yükünün söz konusu olduğu durumlarda mükellefler bu vergi yükünden kurtulabilmek amacıyla vergiden kaçınma, vergi kaçakçılığı, vergi borcunu zamanında ödememe, verginin reddi, vergi cennetlerine göç etme, çıkar ve baskı grupları ile karar alıcıları etkileme gibi davranışlar içerisinde bulunabilirler (Şen ve Sağbaşı, 2017: 299-302).

2. VERGİ YÜKÜ İLE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN GELİR İLİŞKİSİ

Devletin ekonomi içerisindeki en önemli amaçlarından birisi olarak kabul edilen ekonomik büyüme ve kalkınma hedefi, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sürdürülebilir bir şekilde sağlanmaya çalışılmaktadır. Gelişmiş ülkelerin uygulayacağı ekonomik büyüme ve kalkınma politikaları ile gelişmekte olan ülkelerin uygulayacağı ekonomik büyüme ve kalkınma politikaları, sahip oldukları yapısal özellikleri (işsizlik, fiyat istikrarı vb.) nedeniyle farklılık gösterebilmektedir. Genel olarak gelişmekte olan bir ülke ekonomisinde maliye politikasının temel amacı, istikrarlı bir ortam temin etmek suretiyle ekonomik büyümenin ve kalkınmanın sağlanmasıdır (Sivrekli Demircan, 2003: 100). Ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması ile birlikte artış gösterecek olan gayri safi yurtiçi hasılanın, vergi kapasitesini de olumlu etkilemesi beklenmektedir. Vergi kapasitesindeki artışı etkin bir şekilde kullanabilen bir mali sistemin varlığı, vergi yükünün optimal düzeyde gerçekleşmesini sağlayarak, vergi gelirlerini olumlu yönde etkileyecektir (Çelikay, 2017: 170).

Maliye politikasının önemli bir aracı olan vergi politikası ile ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesini sağlamak ve bunu sürdürülebilir bir şekilde yürütmek, vergilemenin en önemli ekonomik amaçları arasında yer almaktadır. Bu amacı gerçekleştirirken devletler, bir yandan vergileme yoluyla vatandaşlarına vergi yükümlülükleri getirirken, diğer taraftan da ekonomik

büyüme ve kalkınmaya bağlı olarak vatandaşlarının başta kişi başına düşen geliri olmak üzere, sosyal refah düzeyini artırmaktadırlar. Ekonomik büyümenin sağlanması gelir artışına neden olmakta, artan gelire bağlı olarak devletlerin vergi toplayabilme potansiyellerini, yani vergi kapasitesi olarak ifade edilen alanı daha da genişleyecektir. Kişi başına düşen gelir düzeyi, bir ülkenin vergi kapasitesini belirleyen en önemli faktörler arasında yer almaktadır (Tokatlıoğlu ve Selen, 2017: 296).

Türkiye’de kişi başına düşen gelirin, vergi yükünün ve ekonomik büyümenin genel seyrini görebilmek amacıyla son on yıllık dönemin verileri Tablo 1, 2 ve 3’te sunulmuştur. Türkiye’ye ait istatistiki verilerle beraber, genel eğilimi görebilmek ve karşılaştırma yapabilmek amacıyla bazı gelişmiş ülkelerin, gelişmekte olan ülkelerin ve bazı ülke grup ortalamalarının verileri de tablolarda sunulmuştur. Vergi yükü oranı, vergi gelirlerinin gayri safi yurtiçi hasıla içindeki payını ifade etmektedir.

Tablo 1: Vergi Yükü Oranları (%)

Yıllar	Türkiye	ABD	Almanya	Brezilya	Arjantin	Euro Bölgesi	Yüksek Gelirli Ülkeler	Dünya Ortalaması	Orta Gelirli Ülkeler
2010	18.86	8.60	11.19	14.26	12.85	18.86	14.68	13.97	12.38
2011	18.57	9.57	11.48	14.86	12.66	19.00	15.07	14.33	12.69
2012	18.11	9.80	11.62	14.32	12.95	19.51	15.28	14.44	12.57
2013	18.36	10.52	11.61	14.13	12.45	19.83	15.66	14.66	12.44
2014	17.95	10.95	11.48	13.50	12.61	19.82	15.81	14.66	12.11
2015	18.18	11.22	11.48	13.63	12.34	19.72	15.90	14.68	11.98
2016	18.27	10.90	11.30	13.69	12.10	19.68	15.84	14.59	11.77
2017	17.72	11.73	11.44	13.62	10.94	19.20	16.18	14.91	11.89
2018	17.28	9.91	11.49	14.18	10.13	19.35	15.67	14.58	11.98
2019	16.48	10.02	11.49	14.03	10.65	19.47	15.74	15.35	-

Kaynak: World Bank (2021a)

Tablo 1’den de görülebileceği üzere, Türkiye’nin vergi yükü oranı, Euro Bölgesi’nden sonra tabloda yer alan en yüksek vergi yükü oranıdır. Euro Bölgesi’nde vergi yükü oranının yüksek olması, II. Dünya Savaşı sonrası gelişen sosyal refah devleti uygulamalarına bağlı olarak gelişen sosyal devlet uygulamaları, gelirin yeniden dağıtımı ve refah harcamalarının finanse edilebilmesi amacı ile açıklanabilmektedir (Gümüş, 2020: 102).

Dünya ortalaması ve yüksek gelirli ülkelerin ortalamasından daha yüksek olan Türkiye'nin vergi yükünün, ilgili ülkelerdeki kişi başına düşen gelir ile durumu karşılaştırıldığında ise, Tablo 2'den görülebileceği üzere, son yıllarda Türkiye'nin kişi başına düşen gelirden sadece orta gelirli ülkelerin üzerinde kaldığı görülebilmektedir. Euro Bölgesi'nin vergi yükü Türkiye'nin vergi yükünden fazla olmasına rağmen, kişi başına düşen gelirin Türkiye'nin yaklaşık üç katı olduğu görülmektedir. Tablo 1 ve 2'deki veriler karşılaştırmalı incelendiğinde, yıllar itibarıyla bazı ülkelerde vergi yükü oranı düşerken kişi başına düşen gelirin arttığı (Arjantin, Yüksek Gelirli Ülkeler, Dünya Ortalaması, Orta Gelirli Ülkeler), bazı ülkelerde vergi yükü oranının artmasına rağmen kişi başına düşen gelirin de arttığı (Amerika, Almanya, Euro Bölgesi), bazı ülkelerde de vergi yükü oranının azalmasına rağmen kişi başına düşen gelirin azaldığı (Türkiye, Brezilya) görülmektedir.

Tablo 2: Kişi Başına Düşen Gelir İstatistikleri (\$)

Yıllar	Türkiye	ABD	Almanya	Brezilya	Arjantin	Euro Bölgesi	Yüksek Gelirli Ülkeler	Dünya Ortalaması	Orta Gelirli Ülkeler
2010	1074243	4846752	4153193	1128624	1038596	3756889	3865390	955318	386749
2011	1142077	4988682	4664478	1324561	1284886	4061535	4153863	1049005	451854
2012	1179532	5161061	4385836	1237002	1308266	3759992	4134481	1060744	477164
2013	1261448	5311767	4628576	1230032	1308025	3910515	4162915	1078386	499277
2014	1215734	5506474	4795999	1211259	1233480	3985837	4229831	1095268	511958
2015	1100625	5683938	4108673	881400	1378906	3437079	3973491	1024907	480480
2016	1089532	5795158	4210752	871010	1279024	3514774	4034313	1028634	478083
2017	1059147	6006222	4455282	992539	1461304	3714067	4201315	1082766	519635
2018	945559	6299647	4781051	900123	1163350	4003851	4441546	1138555	547870
2019	912656	6529752	4646752	871719	991228	3897634	4461249	1143322	556193

Kaynak: World Bank (2021b)

Kişi başına düşen geliri açıklamak için vergi yükü değişkeninin yanı sıra ekonomik büyüme oranları da büyük önem taşımaktadır. Tablo 3'te ekonomik büyüme oranları sunulmuştur. Tablo 1 ve 2'deki veriler de göz önüne alındığında; vergi yükü oranı düşerken kişi başına düşen gelirin arttığı ülkelerde (Arjantin, Yüksek Gelirli Ülkeler, Dünya Ortalaması, Orta Gelirli Ülkeler), Arjantin dışındaki ülkelerde ekonomik büyüme sürekli pozitif büyüme olarak gerçekleşmiştir. Vergi yükü oranının artmasına rağmen kişi başına düşen gelirin de arttığı ülkelerde ise (Amerika, Almanya, Euro Bölgesi), Amerika, Almanya ve Euro Bölgesi'nde ekonomik büyüme oranı pozitif olarak artarken, Euro Bölgesi'nde özellikle Avrupa

borç krizinin yaşandığı dönemde ekonomik büyüme oranlarının negatif olduğu görülmektedir. Vergi yükü oranının azalmasına rağmen kişi başına düşen gelirin azaldığı ülkeler (Türkiye, Brezilya) incelendiğinde, Türkiye'de ekonomik büyüme oranları pozitif olmasına rağmen, büyüme oranlarında artış-azalış şeklinde dalgalanmalı bir yapı olduğu; Brezilya'da ise 2015 ve 2016 yıllarında negatif büyüme, diğer yıllarda ise pozitif olmasına rağmen düşük büyüme oranları görülmektedir.

Tablo 3: Ekonomik Büyüme Oranları (%)

Yıllar	Türkiye	ABD	Almanya	Brezilya	Arjantin	Euro Bölgesi	Yüksek Gelirli Ülkeler	Dünya Ortalaması	Orta Gelirli Ülkeler
2010	8.43	2.56	4.18	7.53	10.13	2.14	2.95	4.30	7.47
2011	11.20	1.55	3.93	3.97	6.00	1.69	1.87	3.14	6.03
2012	4.79	2.25	0.42	1.92	-1.03	-0.89	1.29	2.52	5.19
2013	8.49	1.84	0.44	3.00	2.41	-0.25	1.46	2.67	5.14
2014	4.94	2.53	2.21	0.50	-2.51	1.39	2.05	2.86	4.46
2015	6.08	2.91	1.49	-3.55	2.73	2.04	2.33	2.87	3.97
2016	3.32	1.64	2.23	-3.28	-2.08	1.90	1.74	2.61	4.30
2017	7.50	2.37	2.60	1.32	2.82	2.58	2.44	3.30	4.95
2018	2.96	2.93	1.27	1.32	-2.57	1.88	2.19	2.98	4.44
2019	0.92	2.16	0.56	1.14	-2.09	1.29	1.64	2.34	3.61

Kaynak: World Bank (2021c)

3. LİTERATÜR İNCELEMESİ

Vergi yükünün, kişi başına düşen gelir başta olmak üzere diğer makroekonomik değişkenler ile ilişkisi, pek çok çalışmada farklı yöntemler kullanılarak incelenmiştir. Literatürde, vergi yükü ile kişi başına düşen gelirin incelendiği çalışmaların yanı sıra, vergi yükü ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki de sıkça incelenmiştir.

Vergi gayretini ölçen faktörleri tartıştıkları ve seçtikleri 72 ülkeyi bu kriterlere göre sıraladıkları çalışmalarında Lotz ve Morss (1967), bu faktörlerin vergi oranlarıyla ilişkisini göstermek için regresyon analizi kullanmışlardır. Analiz sonuçlarına göre, gelişmekte olan ülkelerde, kişi başına düşen GSMH ve dışa açıklık seviyesinin vergilendirmenin temel bileşenleri olan vergi yükü, vergi çabası ve vergi kapasitesini pozitif yönde etkilediğini belirtmişlerdir.

Giles ve Caragata (2001)'nin Yeni Zelanda'da 1968-1994 döneminde ölçülebilen kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün toplam vergi yükündeki değişikliklere etkisini ölçmeyi amaçlayan çalışmasında elde edilen ampirik kanıtlar, artan vergi yükünün daha fazla gizli ekonomik faaliyet ve daha fazla vergi kaçakçılığını teşvik ettiğini ortaya koymuştur. Reed ve Rogers (2006), 1987-2000 yılları arasında 47 eyalet için National Association of State Budget Officers (NASBO)'nun vergi yükü serisini ve 1987-1997 yılları arasında da 47 National Conference of State Legislatures (NCSL)'nin vergi yükü serisini baz alarak, vergi politikaları doğrultusunda vergi yükünde meydana gelecek değişimlerin milli gelir üzerindeki etkilerini zaman serisi yöntemleriyle incelemişlerdir. Çalışmada, milli gelirdeki değişimlerin vergi yükünü etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca, çalışmada vergi yükünün belirleyicileri hususunda da varyans ayrıştırması analizi ile yapılan araştırmada, vergi politikalarından ziyade, vergi politikası dışındaki unsurların vergi yükünün belirleyicisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Holcombe and Lacombe (2004) çalışmalarında, bir eyaletteki gelir artışını komşu eyaletlerdeki gelir artışıyla karşılaştırarak, marjinal eyalet gelir vergisi oranlarındaki değişikliklerin, kişi başına gelir üzerindeki etkisini incelemektedir. 1960'dan 1990'a kadar kişi başına gelir artışının bağımlı değişken olarak kullanıldığı regresyon analizi sonuçları, gelir vergisi oranlarını komşularından daha fazla artıran devletlerin kişi başına gelir artışının daha yavaş olduğunu göstermektedir. Ortalama eyalet vergi yüklerindeki artışlar da kişi başına gelir artışı üzerinde olumsuz bir etkiye sahiptir.

Eyalet ve yerel vergi gelirlerinin kişisel gelire oranı olarak tanımlanan vergi yükünün, reel kişi başına düşen gelir üzerinde negatif yönde ve anlamlı etkisi olduğunu bulduğu çalışmasında Reed (2008), yıllık ABD (1970-1999) zaman serisi için basit EKK regresyonu uygulamıştır. Sonuçlar, beş yıllık bir dönemde vergi yükünde %1'lik bir artışın, o dönemde %1,37'lik daha düşük büyüme ile ilişkili olduğunu göstermektedir. Bu artış, gelecek dönemlerin daha yüksek vergi seviyeleri ile başlamasına neden olmakta ve diğer eyaletlerden %1 puan daha yüksek bir başlangıç vergi yüküne sahip bir eyalette, sonraki beş yıllık dönemlerde reel kişi başına düşen gelirin %0,90 azalacağı tahmin edilmektedir.

1968-2006 döneminde Türkiye'de vergi yükü ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi Johansen eşbütünleşme analizi ile inceleyen Ünlükaptan ve Arısoy (2011), vergi yükü ile ekonomik büyüme arasında uzun dönemli ilişki tespit etmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerin vergi performansını karşılaştırmalı olarak inceledikleri çalışmalarında Ivanyina ve von Haldenwang (2012), 177 ülke için GSYİH’nın yüzdesi olarak vergi gelirini gösteren vergi oranı ile kişi başına düşen GSYİH’nın logaritması arasındaki ilişkiyi regresyon analizi ile araştırmışlar ve bu ilişkinin etki olarak küçük ama istatistiksel olarak anlamlı olduğunu keşfetmişlerdir. 2007-2008 yıllarına ait verilerle yaptıkları analiz sonucuna göre, kişi başına GSYİH’nın logaritmasında %10’luk bir artış, vergi oranını yaklaşık %0,34 puan artırmaktadır.

Goff, Lebedinsky ve Lile (2012) vergi gelirlerinin 1997’den 2005’e kadar kişi başına GSYİH büyümesi üzerindeki etkilerini inceledikleri çalışmalarında, standart kesitsel regresyon yerine eşleştirilmiş analiz kullanarak yaklaşık iki katı açıklayıcılık elde ettiklerini söylemektedirler. Eşleştirilmiş analizde, bir yüzde puanı daha yüksek vergi yükünün, kişi başına kümülatif nominal GSYİH büyümesini yaklaşık %2 azalttığını göstermişlerdir.

Türkiye’de 1988-2011 döneminde vergi yükü ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi ARDL eşbütünlüşme testi ile inceleyen Mangır ve Ertuğrul (2012), vergi yükü ve GSYH arasında eşbütünlüşme ilişkisi tespit etmiştir. ARDL modeli sonuçlarına göre de hem uzun hem kısa dönemde vergi yükü ile GSYH arasında negatif ve istatistiksel olarak anlamlı ilişki olduğu sonucuna varılmıştır.

Karagianni vd. (2012), 1948:1-2008:4 döneminde Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) toplam vergi yükü, üretim ve ithalat üzerindeki vergi yükü, kişisel gelir üzerindeki vergi yükü ve kurumlar vergisi üzerindeki vergi yükü şeklinde dört farklı vergi yükü oranı ile kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasılanın büyüme oranı arasındaki nedensellik ilişkisini Hiemstra ve Jones ile Diks ve Panchenko doğrusal olmayan nedensellik analizi yöntemleri ile analiz etmişlerdir. Hiemstra ve Jones testinden elde edilen bulgularda, tüm vergi yükü oranlarından GSYİH büyümesine doğru bir doğrusal olmayan nedensellik tespit edilmiştir. Diks ve Panchenko testinden elde edilen bulgulara göre ise, üretim ve ithalat vergi yükü oranının kişi başı gayri safi hasıladaki büyüme oranı ile kurumlar vergisi yükünden kişi başı gayri safi hasıladaki büyüme oranına doğru bir nedensellik tespit edilmiştir.

Vergi politikasının ekonomik büyüme üzerindeki kısa ve uzun vadeli etkilerini tahmin ettikleri çalışmalarında Ojeda and Yamarik (2012), havuzlanmış ortalama grup (PMG) tahmincisi kullanmışlardır. 1968–2008 yılları arasında

ABD'deki 48 eyalete ait panel veriyi kullanarak yaptıkları çalışmada, bağımlı değişken olan transfer ödemeleri hariç reel kişisel gelirdeki büyüme oranı üzerinde toplam vergi gelirinin kişisel gelire oranlanması ile hesaplanan toplam vergi yükünün etkisini incelemişlerdir. Çalışmada ARDL(2,1) modeline dayanan hata düzeltme modeli elde edilmekte ve emlak vergilerinin hem kısa vadeli hem de uzun vadeli ekonomik büyümeyi azalttığı, satış vergilerinin uzun vadeli büyümeyi azalttığı, gelir vergilerinin ise kısa veya uzun vadeli etkisinin olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır

AB-27 ülkelerinde 1995-2010 döneminde uzun vadeli büyüme oranı ile vergi yükünün farklı bileşenleri ve kamu harcamaları arasındaki ilişkiyi çoklu regresyon modeli ile tahmin ettikleri çalışmalarında Stoilova ve Patonov (2013), bağımlı değişken olarak kişi başına GSYİH'nin yıllık büyüme oranını, bağımsız değişkenler olarak farklı vergi gelirleri ve kamu harcamalarını (GSYİH'ye oranlayarak) almışlardır. Çalışmanın ampirik sonuçları, doğrudan vergilerin GSYİH'deki oranının kişi başına GSYİH'nin yıllık büyüme oranı üzerinde pozitif yönde güçlü bir etkisi olduğunu göstermektedir.

Tiwari ve Mutascu (2014), 1947:Q1-2009:Q3 döneminde ABD'de gayri safi yurtiçi hasıla, kişi başı gayri safi yurtiçi hasıla, cari gelirler (CR), cari vergi gelirleri (TO), kişisel cari vergiler (PCT), üretim ve ithalat vergileri (TPI) ve kurumlar vergisi (TCI) değişkenlerini kullanarak vergi yükü ile ekonomik büyüme değişkenleri arasındaki ilişkiyi Granger nedensellik testleri ile incelemiştir. Alternatif vergi yükü değişkenlerine GSYİH'ye doğrusal olmayan Granger nedensellik, geleneksel Granger nedensellik ve Toda-Yamamoto tabanlı Granger nedensellik testi uygulanmıştır. Geleneksel Granger nedensellik testi, yalnızca TO'nun GSYİH'nin (kişi başına) nedeni olduğunu, bootstrap tabanlı Toda-Yamamoto Granger nedensellik testi, vergi yükü değişkenlerinin hiçbirinin GSYİH'ye neden olmadığını göstermektedir. Bununla birlikte, doğrusal olmayan Granger nedensellik testi, PCT ve TPI'den GSYİH'ye güçlü ve CR'den GSYİH'ye zayıf nedensellik tespit etmektedir. Çalışmada genel olarak, CR, PCT ve TPI değişkenlerinin kişi başına düşen GSYİH büyüme oranının Granger nedeni olduğu sonucu tespit edilmiştir.

Vergi gelirlerinin ve oranlarının ekonomik büyüme, girişimcilik ve istihdam üzerindeki etkilerini araştırdıkları çalışmalarında Gale, Krupkin ve Rueben (2015), 1977-2011 dönemi için ABD'de, her beş yıllık dönemler için, toplam vergi gelirinin kişi başına düşen gelirdeki payı ile kişi başına düşen reel gelir artışı arasında anlamlı ilişki bulunmadığını söylemektedirler. Marjinal vergi oranlarının basit EKK regresyon modeline dâhil edilmesi de bu sonucu değiştirmemektedir.

Adam, Kammass ve Lapatinas (2015), gelişmiş ve gelişmekte olan 75 ülke için 2000-2010 dönemi için panel veri analizi yöntemi ile yaptığı analizde, kişi başına düşen gelirin vergi yükünü pozitif yönde etkilediğini tespit etmişlerdir.

Saraç (2015), Türkiye’de 1969-2013 dönemi için Markov rejim değişim tekniği yöntemini kullanarak vergi yükü ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Analiz sonucunda, daralma ve genişleme dönemlerinde, dolaysız vergilerin gayri safi yurtiçi hasıla içerisindeki payının artmasının ekonomik büyümeyi negatif yönde etkilediği, dolaylı vergilerin gayri safi yurtiçi hasıla içerisindeki payının artmasının ise ekonomik büyümeyi pozitif yönde etkilediği tespit edilmiştir.

Sachsıda vd. (2016), 2002:1-2015:6 döneminde Brezilya’da vergi yükünün kişi başı GSYİH ve büyümesi üzerindeki etkisini incelemişlerdir. Elde edilen bulgulara göre, genel vergi yükünün kişi başı GSYİH’nin hem seviyesi hem de büyümesi üzerinde olumsuz etkisi olduğu tespit edilmiştir. Toplam vergi yükünde %1’lik bir artışın, kişi başına reel GSYİH’yi %0,3 oranında düşürdüğü analiz sonuçlarından tespit edilmiştir.

Türkiye’de 1980-2017 dönemi arasında vergi yükü ile GSMH arasındaki ilişkiyi araştırdığı çalışmasında Koç (2019), Johansen eş-bütünleşme analizi ve hata düzeltme modeli kullanarak, vergi yükü ve GSMH arasında eşbütünleşme ilişkisi bulmuş, bu ilişkinin pozitif yönde ve istatistiksel olarak anlamlı olduğu sonucuna varmıştır.

Karayılmazlar ve Göde (2017), vergi yükü ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi 1965-2015 döneminde Türkiye’de VECM (Hata Düzeltme Modeli) ile incelemişlerdir. Çalışmada, vergi yükündeki pozitif değişimlerin ekonomik büyümeyi negatif yönde etkilediği tespit edilmiştir. Vergi yükünde meydana gelen %1’lik bir değişimin ekonomik büyümede %0,28’lik değişime neden olacağı ve bu etkinin negatif yönlü olduğu sonucuna varılmıştır.

Vergi yükü ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi inceledikleri çalışmalarında Organ ve Ergen (2017), model tahmini için ARDL eş-bütünleşme testi kullanmışlar ve uzun dönemde vergi yükü ile GSYİH arasında negatif bir ilişki tespit etmişlerdir.

Çelikay (2017), 1924-2014 döneminde Türkiye’de kısa ve uzun dönemde kişi başına düşen GSYİH’daki değişikliklerin vergi yüküne etkilerini ARDL sınır testi analizi ile araştırmıştır. Çalışmada, değişkenler arasında pozitif yönlü bir

ilişki olduğu ancak bu etkileşimin uzun dönemde ortaya çıktığı tespit edilmiştir. Buna göre, uzun dönemde kişi başına düşen GSYİH’daki %1’lik artış vergi yükü üzerinde %0,07 düzeyinde bir artış meydana getirmektedir. Hata düzeltme modeli ile yapılan tahmine göre kısa dönemde ters yönde ancak istatistiksel açıdan anlamsız bir ilişki olduğu tespit edilmiştir.

Saafi vd. (2017), 1970-2014 döneminde 23 OECD ülkesinde altı farklı vergi yükü oranının gayri safi yurtiçi hasılaya oranı [toplam vergi geliri (TTR), kişisel gelir üzerindeki vergiler (TPE), kurum gelirleri üzerindeki vergiler (TCI), mal ve hizmetler üzerindeki vergiler (TGS), mülk üzerindeki vergiler (TPR) ve sosyal güvenlik primleri (SSC)] ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi Toda- Yamamoto testi ve Kyrtsov and Labys testi ile incelemiştirler. Kyrtsov and Labys nedensellik testinden elde edilen bulgular, 23 OECD ülkesinden 19’unda vergi yapısı ile büyüme arasında nedensellik ilişkisi bulunduğunu göstermektedir. Bu nedensellik Avustralya, Finlandiya, Japonya, Yeni Zelanda ve Norveç’te ekonomik büyümeden vergi yükü oranlarına doğrudur. Almanya, Hollanda, Portekiz ve İsveç’te nedensellik vergi yükünden ekonomik büyümeye doğrudur. Ayrıca, göstergelerden sosyal güvenlik primleri üzerindeki vergi yükü veya mülk üzerindeki vergi yükü için Türkiye ve İngiltere’de vergi yükü ile ekonomik büyüme arasında iki yönlü bir Granger nedensellik gözlenmiştir. Doğrusal Granger nedensellik testi sonucu ile karşılaştırıldığında, Türkiye için doğrusal olmayan test sonucu tutarlı bulunmaktadır.

Baiardi vd. (2019), 1995-2014 döneminde 34 OECD ülkesinde vergi yükü ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi panel hata düzeltme modeli ile incelemiştirler. Elde edilen bulgulara göre, uzun vadede, toplam vergi yükü, ekonomik büyüme ile istatistiksel olarak negatif yönde anlamlı ilişkilidir ve doğrudan vergiden dolayı vergilere gelirden bağımsız vergi kayması, ekonomik büyüme ile pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı bir şekilde ilişkilidir.

Türkiye’de 1970-2018 yılları için ekonomik büyümeyi temsilen GSYİH ile vergi yükü arasındaki ilişkiyi VAR analizi ve Granger nedensellik testi ile inceledikleri çalışmalarında Özpençe ve Mercan (2020), VAR analizi sonucuna göre vergi yükünün 3. dönemde ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etkisi olduğunu bulmuşlardır. Granger nedensellik testi sonucunda ise vergi yükü ve ekonomik büyümenin birbirinin karşılıklı nedenleri olduğu sonucuna varılmıştır.

Pata ve Ela (2020), 1965-2017 döneminde Türkiye’de finansal gelişme ve toplam vergi yükü arasındaki ilişkiyi Fourier-Shin eşbütünleşme testi ve Fourier-Granger nedensellik analizi ile incelemiştir. Elde edilen bulgulara göre, değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişki olduğu tespit edilmiştir. Fourier-Granger nedensellik testinin sonuçlarına göre ise finansal gelişme ve vergi yükü arasında çift yönlü bir nedensellik tespit edilmiştir.

Çelikay (2020), 1993-2016 döneminde 34 OECD ülkesi için panel veri analizi yöntemi ile yaptığı analizde, kişi başına düşen gelirin vergi yükünü pozitif yönde etkilediğini tespit etmiştir.

4. EKONOMETRİK UYGULAMA

4.1. Veri

Çalışmanın ekonometrik analizinde Türkiye’de 1975-2019 yılları arasında kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasıla (lkb) ve vergi yükü (lv) arasındaki ilişki incelenmiştir. Kişi başına düşen gayri safi milli hasıla ve vergi yükü değişkenleri 1975-2019 döneminde yıllık verilerden oluşmaktadır. Kişi başına düşen gayri safi milli hasıla değişkenine ait veri setine Dünya Bankası veri tabanından, vergi yükü değişkenine ait veri setine ise Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı veri tabanından ulaşılmıştır. Vergi yükü değişkeni toplam vergi gelirlerinin (sosyal güvenlik kesintileri hariç ve vergi iadeleri düşülmüş) gayri safi yurtiçi hasılaya oranı olarak hesaplanmıştır. Her iki değişkene ait serinin logaritması alınarak analize dahil edilmiştir.

4.2. Ekonometrik Uygulama Sonuçları

4.2.1. Birim Kök Testi

Fourier KPSS birim kök testi, Becker vd. (2006) tarafından Fourier fonksiyonu kullanarak Kwiatkowski vd. (1992) testini geliştirerek literatüre yeni bir durağanlık testi olarak kazandırılmıştır. Fourier fonksiyonlarının önemi ise, bilinmeyen fonksiyonların hareketini yakalayabilmesi sayesinde sadece ani değişimleri değil aynı zamanda yavaş değişimleri de tespit edebilmektedir (Kılıcı, 2019a: 782; Yılcı, 2017: 55-56).

Becker vd. (2006) çalışmasında aşağıdaki denklemi tahmin etmektedir:

$$y_t = \alpha_0 + \gamma_1 \sin\left(\frac{2k\pi t}{T}\right) + \gamma_2 \cos\left(\frac{2k\pi t}{T}\right) + e_t \quad (1)$$

Denklem 1'de k , frekans değerini; π , pi sayısını; t , trend değerini ve T ise gözlem sayısını ifade etmektedir. Kalıntı kareler toplamını minimum veren frekans sayısı optimal k 'yı vermektedir. Doğrusal olmayan trendin yokluğunu gösteren temel hipotezin aşağıdaki F-test istatistiği ile sınanması önerilmiştir (Yılancı, 2017: 57):

$$F_i(k) = \frac{[SSR_0 - SSR_1(k)]/2}{SSR_1(k)/(T-q)} \quad i = \mu, \tau \quad (2)$$

Denklem 2'de SSR_1 , kalıntı kareler toplamını; SSR_0 ise temel hipotezin geçerli olduğu regresyonun kalıntı karelerini; q ise bağımsız değişken sayısını ifade etmektedir. F test istatistiğinin gücü veri durağan olmadığı zaman azaldığı için, F testi ancak durağanlık temel hipotezinin reddedilmesi halinde kullanılabilir. F testinde temel hipotezin reddedilmemesi halinde, diğer bir ifadeyle trigonometrik terimlerin anlamsız olması halinde, bu yöntem KPSS test istatistiğini verecektir.

Fourier KPSS testi temel hipotezi ise (Becker vd., 2006);

$$\begin{aligned} H_0 &: \text{Seri durağandır,} \\ H_a &: \text{Seri birim kök içermektedir,} \end{aligned} \text{şeklindedir.}$$

"lv" ve "lkb" değişkenlerine ait serilere uygulanan Fourier KPSS birim kök testi ve KPSS birim kök testi sonuçları Tablo 4'te sunulmuştur.

Tablo 4: Fourier KPSS Birim Kök Testi Sonuçları

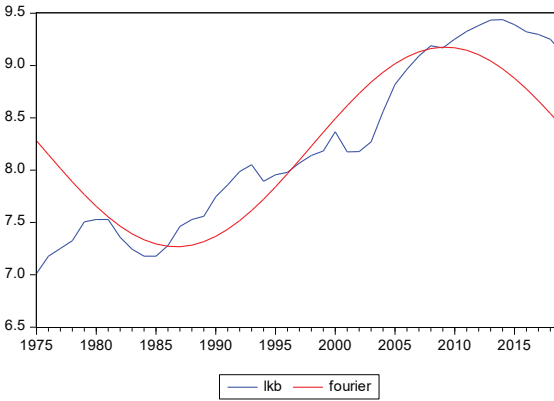
Değişken	F-İstatistikleri	MinKKT	Frekans Değeri (k)	FKPSS	KPSS
lv	23.08973	0.290918	1	0.306716	0.713928
Δ lv	2.188153	0.201366	4	0.157344	0.119117
lkb	53.27261	8.073243	1	0.358459	0.811188
Δ lkb	4.620924	0.408157	3	0.118974	0.113762

Not: Fourier KPSS birim kök testi kritik değerleri sabitli model frekans değeri (k)=1 için sırasıyla %1, %5 ve %10 değerleri 0.2699, 0.1720 ve 0.1318'dir. Fourier KPSS birim kök testi kritik değerleri sabitli model frekans değeri (k)=3 için sırasıyla %1, %5 ve %10 değerleri 0.7182, 0.3393 ve 0.4480'dir. Fourier KPSS birim kök testi kritik değerleri sabitli model frekans değeri (k)=4 için sırasıyla %1, %5 ve %10 değerleri 0.7222, 0.3476 ve 0.4592'dir. KPSS birim kök testi için kritik değerler %1, %5 ve %10 anlamlılık düzeyinde sırasıyla 0.739000, 0.463000 ve 0.347000'dir. Trigonometrik terimlerin anlamlılığını test etmek amacıyla kullanılan F testi için kritik değerler ise %1, %5 ve %10 seviyesinde sırasıyla 6.730, 4.929 ve 6.730'dur.

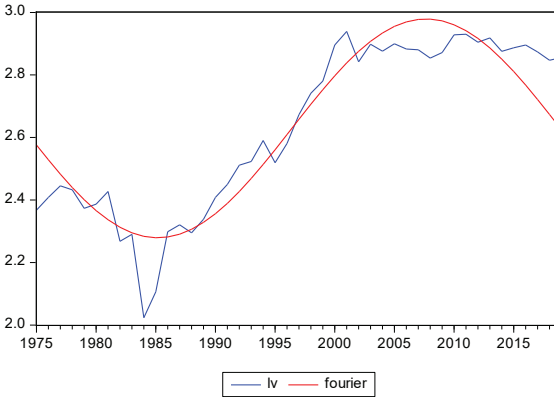
Test sonuçlarına göre, “lv” ve “lkb” değişkenlerinin Fourier KPSS birim kök test istatistiklerinin %5 anlamlılık düzeyinde kritik değerlerden büyük olması nedeniyle “Ho: Seri durağandır” hipotezi reddedilmektedir, yani seriler birim kök içermektedir. “lv” ve “lkb” değişkenlerinin birinci farkları alındığında ise %5 anlamlılık düzeyinde kritik değerlerin Fourier KPSS birim kök test istatistiklerinden büyük olduğu tespit edilmiş olduğundan, “Ho: Seri durağandır” hipotezi reddedilememektedir, yani seriler durağandır. KPSS birim kök testi sonuçlarına göre de seriler düzey değerlerde birim köklü, birinci fark değerlerde ise durağan oldukları tespit edilmiştir.

Şekil 1 ve 2’de serilerin grafikleri ve Fourier fonksiyonları sunulmuştur. Grafikler incelendiğinde Fourier tahminlerinin makul olduğu ve serilerdeki uzun salınımları yakaladığı görülmektedir.

Şekil 1: “lkb” Değişkeni ve Fourier Fonksiyonu



Şekil 2: “lv” Değişkeni ve Fourier Fonksiyonu



4.2.2. Eşbütünleşme Testi

Eşbütünleşme regresyonu Denklem 3'teki gibi ele alındığında, olup bağımlı değişken skaler (scalar) dir (gerçek bir sayıdır). ise bağımsız değişkenlerin vektörüdür.

$$y_{1t} = d(t) + \beta' y_{2t} + u_t \quad (3)$$

ise tek bir frekans bileşeniyle aşağıdaki Fourier genişletmesi kullanılarak tahmin edilebilen belirleyici bir fonksiyonudur:

$$d(t) = \alpha_0 + \gamma_k \sin\left(\frac{2k\pi t}{T}\right) + \delta_k \cos\left(\frac{2k\pi t}{T}\right) \quad (4)$$

Denklem 4'te yer alan , doğrusal olan veya olmayan bir sabit içeren geleneksel deterministik terimini, ise gözlem sayısını, ise kalıntı kareler toplamının en az olduğu Fourier frekans değerini göstermektedir. olduğunda, doğrusal olmayan trend yoktur ve geleneksel Engle-Granger eşbütünleşme testi ortaya çıkmaktadır. Bu model denklem 5'te gösterilmiştir:

$$y_{1t} = \alpha_0 + \gamma_1 \sin\left(\frac{2k\pi t}{T}\right) + \gamma_2 \cos\left(\frac{2k\pi t}{T}\right) + \beta' y_{2t} + e_t \quad (5)$$

"Ho: Eşbütünleşme yoktur" sıfır hipotezini test edebilmek için, Augmented Dickey Fuller (ADF) birim kök testini denklem 6'daki modelin kalıntılarına uygulanmaktadır:

$$\Delta u_t = \rho \hat{u}_{t-1} + \sum_{i=1}^p \gamma_i \hat{u}_{t-i} + \varepsilon_t \quad (6)$$

Burada olup, Fourier Engle Granger (FEG)'in "Ho: Eşbütünleşme yoktur" şeklinde tanımlanan sıfır hipotezi için t-istatistiklerini gösterir ve denklem 7'deki gibi gösterilir:

$$\tau_{FEG} = \frac{\hat{\rho}}{se(\hat{\rho})} \quad (7)$$

Burada $\hat{\rho}$, ρ 'nın sıradan en küçük kareler tahmincisini belirtirken, $se(\hat{\rho})$ ise $\hat{\rho}$ 'nın standart hatasıdır (Yılcı, 2019: 4-5).

"lkb" ve "lv" değişkenleri arasındaki uzun dönem ilişkiyi incelemek için Fourier EG eşbütünleşme analizinden yararlanılmıştır ve test sonuçları Tablo 5'te sunulmuştur.

Tablo 5: Fourier EG Eşbütünleşme Testi Sonuçları

Frekans	Min KKT	Fourier EG Test İstatistiği
2	2.60028	-2.53043

Not: Fourier EG Eşbütünleşme testi için kritik değerleri %1,%5 ve %10 seviyesinde sırasıyla -4.665, -3.995 ve -3.648’dir

Tablo 5’te yer alan sonuçlara göre, Fourier EG test istatistiğinin kritik değerlerden büyük olması (mutlak olarak küçük olması) nedeniyle H_0 : Eşbütünleşme yoktur hipotezi reddedilememektedir. Fourier EG eşbütünleşme testine göre “lkb” ve “lv” değişkenleri arasında eşbütünleşme ilişkisinin olmadığını göstermektedir. Elde edilen bu sonuç, “lv” değişkeninde meydana gelen değişimlerin “lkb” değişkeni üzerinde uzun dönemde bir etkisi olmadığını göstermektedir.

4.2.3. Nedensellik Testi

Değişkenler arasındaki ilişkinin yönünü belirleyebilmek amacı ile Fourier Standard Granger Causality Single Frequency testi yönteminden yararlanılarak nedensellik analizi yapılmıştır. Enders ve Jones (2016), VAR sistemi içerisindeki yumuşak kırılmaları yakalayabilmek amacı ile esnek fourier formunu kullanmışlardır. Granger nedensellik testi yöntemiyle de kısa dönemli dinamikler üzerine yoğunlaşmışlardır (Kılıcı, 2019b: 87). Enders ve Jones (2016), yapısal kırılma olduğunda, kırılma tarihinin kesin tarihini ve büyüklüğünü belirleyebilmek amacıyla kukla değişken kullanılabilceğini belirtmişlerdir. Ancak, değişkenler arasındaki bağlantılar yapısal kırılmalara maruz kaldığında, doğrusal yöntemlerin değişkenler arasındaki ilişkileri yakalamakta yetersiz kalmaktadır. Bu durumda alternatif bir yaklaşım öneren Enders ve Jones (2016), esnek Fourier serisi yaklaşımını kullanarak, VAR sistemi içerisinde varolan yumuşak kırılmaları yakalamaya çalışmışlar ve Granger nedensellik testlerini kullanarak kısa dönemli dinamikler üzerine yoğunlaşmışlardır.

Granger (1969) nedensellik testi denklem 8’deki gibi formüle edilmiştir:

$$\begin{aligned}
 X_t &= \sum_{j=1}^m a_j X_{t-j} + \sum_{j=1}^m b_j Y_{t-j} + \varepsilon_t \\
 Y_t &= \sum_{j=1}^m c_j X_{t-j} + \sum_{j=1}^m d_j Y_{t-j} + \eta_t
 \end{aligned}
 \tag{8}$$

Enders ve Jones (2016) ise esnek Fourier serisi yaklaşımı ile denklemi aşağıdaki gibi tanımlamıştır:

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 \sin\left(\frac{2k\pi t}{T}\right) + \beta_2 \cos\left(\frac{2k\pi t}{T}\right) + \sum_{i=1}^p \theta_i Y_{t-j} + \sum_{i=1}^p \delta_i X_{t-i} + \varepsilon_t$$

$$X_t = \gamma_0 + \gamma_1 \sin\left(\frac{2k\pi t}{T}\right) + \gamma_2 \cos\left(\frac{2k\pi t}{T}\right) + \sum_{i=1}^p \tau_i Y_{t-j} + \sum_{i=1}^p \varphi_i X_{t-i} + u_t$$
(9)

Kırılmaların kontrol edilmesinde Fourier terimleri kullanıldığı zaman, Granger nedensellik testleri, daha önce elde edilen sonuçlardan önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Enders ve Jones (2016) modele trigonometrik fonksiyonları ekleyerek, değişkenler arasında çok daha güçlü ilişkiler tespit etmişlerdir (Kılıcı, 2019d: 225).

"lkb" ve "lv" değişkenleri arasındaki Fourier Granger Nedensellik testi sonuçları Tablo 6'da yer almaktadır. Analizde, örneklem sayısı, 50'nin altında olduğu için, bootstrap p-value dikkate alınmıştır (Kılıcı, 2019c: 104).

Tablo 6: Fourier Granger Nedensellik Testi Sonuçları

İlişkinin Yönü (Hipotezler)	Frekans	Wald İstatistiği	Asimptotik p-value	Bootstrap p-value
"lkb" değişkeni "lv" değişkeninin nedeni değildir	1	4.192	0.041	0.048
"lv" değişkeni "lkb" değişkeninin nedeni değildir	1	1.741	0.187	0.200

Tablo 6'da yer alan sonuçlara göre, "lkb" değişkeni "lv" değişkeninin nedeni değildir hipotezinin test sonuçlarına göre reddedildiği, yani "lkb" değişkenin "lv" değişkenin nedeni olduğu, değişkenler arasında bir nedensellik ilişkisinin olduğu tespit edilmiştir. Tablo 3'te yer alan, "lv" değişkeni "lkb" değişkeninin nedeni değildir hipotezinin ise test sonuçlarına göre reddedilemediği, yani "lv" değişkeninin "lkb" değişkeninin nedeni olmadığı tespit edilmiştir.

SONUÇ

Vergi yükü ile kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasıla arasındaki ilişkinin incelendiği bu çalışmada, ekonometrik analiz sonucunda elde edilen bulgulara göre, Fourier EG eşbütünleşme testi sonuçları, Türkiye’de vergi yükü ile kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasıla değişkenleri arasında uzun dönemde bir ilişki olmadığını göstermektedir. Bu sonuç, vergi yükünün uzun dönemde kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasılayı etkilemediğini göstermektedir. Fourier Granger nedensellik testi sonuçlarına göre, vergi yükünün kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasılanın nedeni olmadığı, kişi başına düşen gayri safi hasılanın ise vergi yükünün nedeni olduğu tespit edilmiştir. Bu sonuca göre, kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasılanın vergi yükünün nedeni olduğunu söylenebilmektedir. Yani, kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasılanın artması ya da azalması durumu vergi yükünü etkilemektedir.

Elde edilen bulgulara göre, vergi yükü ile kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasıla arasında ilişki bulunamaması, vergi yükünde meydana gelecek değişimlerin kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasıla üzerinde etkili olmadığı ve verginin gelir etkisi yaratmadığını ortaya koymaktadır. Özellikle, Türkiye’de vergi yükünün ağırlıklı olarak dolaylı vergilerden oluşması, vergi yükünün adaletsiz bir şekilde marjinal tüketim eğilimi düşük gruplar üzerinde ağır bir yük oluşturması, kayıt dışı ekonominin varlığı nedeniyle vergilendirilemeyen ekonomik faaliyetlerin milli gelir hesaplarına dahil edilememesi, kişi başına düşen gayri safi milli hasılaya etki ettiği için, vergi yükünün kişi başına düşen gayri safi milli hasıla üzerindeki etkisini azalttığı şeklinde değerlendirilebilir.

Vergi yükünün vergi mükellefleri üzerinde bir baskı yaratmaması, bu yükün vergi mükellefleri arasında adaletli dağılımı, verginin ağırlıklı olarak servet ve gelir konularından alınması, dolayısıyla ödeme gücü unsurunun ön planda tutulması, vergi politikasının etkinliği açısından büyük önem taşımaktadır. Vergi yükünün ekonomik etkinliği açısından bir diğer husus da, vergilemenin mali ve ekonomik sınırıdır. Bu iki hususa da vergi politikalarının etkinliği açısından politika yapıcıların dikkat etmesi gerekmektedir. Vergi yükünün mali sınıra ulaşması durumunda vergilemenin gelir etkisi ortadan kalkacak ve vergilemenin ikame etkisi etkin olacaktır. Ayrıca vergilemenin mali sınıra ulaşması, ağır vergi yükü nedeniyle kayıt dışı ekonomiye geçişi hızlandıracaktır. Vergilemede adaletsizlik, ağır vergi yükü ve kayıt dışı ekonomi ise gerek kişi başına düşen milli gelir artışı gerekse de genel ekonomik istikrarı olumsuz etkileyecektir.

KAYNAKÇA

- Abuselidze, G. (2012), “The Influence of Optimal Tax Burden on Economic Activity and Production Capacity”, *Intellectual Economics*, 6(4): 493-503
- Adam, A., Kammas, P. ve Lapatinas, A. (2015), “Income Inequality and the Tax Structure: Evidence from Developed and Developing Countries”, *Journal of Comparative Economics*, 43(1): 138-154.
- Ay, H. ve Haydanlı, M. L. (2017), “Vergi Yükü Ekseninde Toplumsal Yapının Gelir Dağılımı ve Yoksullukla İlişkisi”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(3): 136-153
- Baiardi, D.; Profeta, P.; Puglisi, R. ve Scabrosetti, S. (2019), Tax Policy and Economic Growth: Does It Really Matter?, *Int Tax Public Finance*, 26: 282–316. <https://doi.org/10.1007/s10797-018-9494-3>
- Becker, R., Enders, W. ve Lee, J. (2006), A Stationarity Test in The Presence of an Unknown Number of Smooth Breaks, *Journal of Time Series Analysis*, 3(5): 381-409
- Çelikay, F. (2017), Milli Gelirin Vergi Yükü Üzerindeki Etkileri: ARDL Sınır Testi Yaklaşımı ile Türkiye Üzerine Bir İnceleme (1924-2014), *Sosyoekonomi*, 25(2).
- Çelikay, F. (2020), Dimensions of Tax Burden: A Review on OECD Countries, *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 25(49): 27-43.
- Demir, İ.C. (2013), Türkiye’de Vergi Yükü (Objektif ve Subjektif Yönleriyle), Dora Yayınevi, 1. Baskı, Afyonkarahisar
- Edizdoğan, N.; Çetinkaya, Ö. ve Gümüş, E. (2019), Kamu Maliyesi, Ekin Yayınevi, 10. Baskı, Bursa
- Enders, W., Jones, P. (2016), Grain Prices, Oil Prices, and Multiple Smooth Breaks in a VAR, *Studies on Nonlinear Dynamics and Econometrics*, <http://dx.doi.org/10.1515/snde-2014-0101>.
- Gale, W.G., Krupkin, A. ve Rueben, K.S. (2015), The Relationship Between Taxes and Growth at the State Level: New Evidence. *National Tax Journal*, 68(4): 919–942.
- Giles, D. E. A. ve Caragata, P. J. (2001), The Learning Path of The Hidden Economy: The Tax Burden and Tax Evasion in New Zealand, *Applied Economics*, 33:14, 1857-1867
- Goff, B., Lebedinsky, A. ve Lile, S. (2012), A Matched Pairs Analysis of State Growth Differences. *Contemporary Economic Policy*, 30 (2): 293-305.

- Granger, C. W. (1969), Investigating Causal Relations by Econometric Models and Crossspectral Methods, *Econometrica*, 37(3): 424-438.
- Gümüş, İ. (2020), Esping-Andersen ve Refah Rejimi Tartışmaları: Teorik Bir Değerlendirme, *Ekonomi Maliye İşletme Dergisi*, 3(1):101-117.
- Holcombe R.G. ve Lacombe D.J. (2004), The Effect of State Income Taxation on Per Capita Income Growth. *Public Finance Review*, 32(3): 292-312.
- Işık, N. ve Kılıç, E.F. (2009), OECD Ülkelerinde Vergi Yükü ve Vergi Türleri: Karşılaştırmalı Bir Analiz, *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İİBF Dergisi*, 11(17): 147-173
- Ivanyina, M. ve von Haldenwang, C. (2012), A Comparative View on the Tax Performance of Developing Countries: Regional Patterns, Non-Tax Revenue and Governance. *Economics*, 6(1): 1-44.
- Karagianni, S.; Pempetzoglou, M. ve Saraidaris, A. (2012), Tax Burden Distribution and GDP Growth: Non-Linear Causality Considerations in The USA, *International Review of Economics & Finance*, 21(1): 186-194
- Karayılmazlar, E. ve Göde, B. (2017), Vergi Yükünün Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi, *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(4): 131-142.
- Kılıcı, E. N. (2019a), Analysis of the Causality Relationship between Brent Crude Oil Prices and Energy Import in Turkey under Structural Breaks, *Business and Economics Research Journal*, 10(4): 777-788.
- Kılıcı, E. N. (2019b), Dış Borçların Ülke CDS Primleri Üzerindeki Etkisinin İncelenmesi: Türkiye Örneği, *Sayıştay Dergisi* 112: 75-92.
- Kılıcı, E. N. (2019c), Reserve Adequacy in Turkey: A Study on Comparison of the Reserves with Imports and Short- Term External Debt, *Academic Review of Economics and Administrative Sciences*, 12(4), 578-588.
- Kılıcı, E. N. (2019d), Türkiye Enflasyon Görünümüne İlişkin Bir Değerlendirme; Reel Efektif Döviz Kuru İle Tüketici Fiyat Endeksi Arasındaki İlişkinin Analizi, *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(6): 219-227
- Koç, Ö. (2019), Türkiye’de Vergi Yükü ve Ekonomik Büyüme İlişkisi. *Alanya Akademik Bakış*, 3(3): 247-259.
- Kwiatkowski, D., Phillips, P. C., Schmidt, P. ve Shin, Y. (1992), Testing the Null Hypothesis of Stationarity Against the Alternative of A Unit Root: How Sure Are We That Economic Time Series Have A Unit Root? *Journal of Econometrics*, 54(1-3): 159-178.

- Lotz, J. R. ve Morss, E. R. (1967), Measuring "Tax Effort" in Developing Countries, IMF Staff Papers, 1967(003), A004. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/024/1967/003/article-A004-en.xml> (Erişim Tarihi: 29.05.2021)
- Mangır, F. ve Ertuğrul, H. M. (2012), Vergi Yükü ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: 1988-2011 Türkiye Örneği, Maliye Dergisi, 162: 256-265.
- Ojede, A. ve Yamarık, S. (2012), Tax Policy and State Economic Growth: The Long- Run and Short-Run of It, Economic Letters, 116(2): 161-165.
- Organ, İ. ve Ergen, E. (2017), Türkiye'de Vergi Yükünün Ekonomik Büyümeye Etkileri Üzerine Bir Çalışma, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (27): 197-207.
- Ozpençe, O. ve Mercan, N. (2020), The Relationship Between Tax Burden and Economic Growth: Turkey Case. Journal of Business Economics and Finance, 9(2): 143-154.
- Öztürk, N. (2013), Kamu Maliyesi, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Pata, K. ve Ela, M. (2020), Türkiye'de Finansal Gelişimin Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkileri: Fourier Eşbütünlük ve Nedensellik Testleri, Mali Çözüm Dergisi/Financial Analysis, 30(158).
- Reed, W.R. (2008), The Robust Relationship Between Taxes and US State Income Growth. National Tax Journal, 61: 57-80
- Reed, W.R. ve Rogers, C. L. (2006), Tax Burden and the Mismeasurement of State Tax Policy, Public Finance Review, 34(4): 404-426.
- Saafi, S.; Mohamed, M. B. H. ve Farhat, A. (2017), Untangling the Causal Relationship Between Tax Burden Distribution and Economic Growth in 23 OECD Countries: Fresh Evidence From Linear and Non-Linear Granger Causality, The European Journal of Comparative Economics, 14(2): 265-301.
- Sachsida, A.; Mendonca, M. J. C. ve Moreira, T. B. S. (2016), Tax and Growth in a Developing Country: The Case of Brazil, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2772161> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2772161>
- Saraç, T. B. (2015), Vergi Yükü ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Örneği, Maliye Dergisi, 169: 21-35.
- Sivrekli Demircan, E. (2003), Vergilendirmenin Ekonomik Büyüme ve Kalkınmaya Etkisi, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 21: 97-116.
- Stoilova, D. ve Patonov, N. (2013), An Empirical Evidence for the Impact of Taxation on Economy Growth in the European Union, Tourism & Management Studies, 3:1031-1039.

- Susam, N. (2016), Kamu Maliyesi Temel Kavramlar ve Esaslar, Beta Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul.
- Şen, H. ve Sağbaş, İ. (2017), Vergi Teorisi ve Politikası, Barış Arıkan Yayınları, 3. Baskı, Ankara.
- Tiwari, A. K. ve Mutascu, M. (2014), A Revisit on The Tax Burden Distribution and GDP Growth: Fresh Evidence Using A Consistent Nonparametric Test for Causality for The USA, *Empirical Economics*, 46(3): 961-972.
- Tokatlıoğlu, M. ve Selen, U. (2017), Maliye Politikası, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Ünlükaplan, İ. ve Arisoy, İ. (2011), Vergi Yüğü ve Yapısı İle İktisadi Büyüme Arasındaki Dinamik Etkileşimler Üzerine Uygulamalı Bir Analiz, *METU Studies in Development*, 38(1): 71.
- World Bank (2021a), Databank – Tax Revenue, <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>, Erişim Tarihi: 20.05.2021.
- World Bank (2021b), Databank - GDP per Capita, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>, Erişim Tarihi: 23.05.2021.
- World Bank (2021c), Databank - GDP Growth, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>, Erişim Tarihi: 30.05.2021
- Yılanrı, V. (2019), A Residual-Based Cointegration test with a Fourier Approximation, MPRA Paper, ID:95395, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/id/eprint/95395>, Erişim Tarihi: 11.05.2020
- Yılanrı, V. (2017), Petrol Fiyatları ile Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişkinin İncelenmesi: Fourier Yaklaşımı, *Ekonometri ve İstatistik e-Dergisi*, 27: 51-67.

EXTENDED ABSTRACT

With some exceptions, taxes are one of the most substantial public revenues of developed and developing countries. Considering the financial and non-financial purposes of taxes, their crucial status as fiscal policy tools have enabled them to have an influential role in economic policies. While taxes are actively used in economic policies, they also reduce disposable personal income, and thus they cause voters' reactions and put various pressures on the policymakers. Therefore, policymakers have to use the taxes collected by the state authority in an efficient manner and increase society's economic welfare with the economic policies implemented. As the welfare level of the country rises, per capita income increases, and accordingly, tax burden decreases. Inefficient tax policies, taxation policies that are not adopted by the society, intensive taxation on particular segments, adverse effects of taxes on unfair income distribution and paying most of the income as tax may increase the tax burden, decrease taxpayers' desire to pay taxes or result in informal economy. Decreases in tax revenues and an increase in informal economy put the existing taxpayers under heavier burden of taxation to strengthen public incomes, thus increase tax burden.

This study examined the relationship between the tax burden and the gross domestic product per capita between 1975-2019 in Turkey. In this context, in the first part of the study, the conceptual framework related to the tax burden was discussed. The second part addressed the relationship between tax burden and per capita income while the third part covered the results of the empirical studies available in the literature. In the fourth part, the econometric analysis conducted to examine the relationship between the tax burden and the gross domestic product per capita was presented. Finally in the conclusion part, findings of the econometric analysis were evaluated, and policy recommendations were presented.

In the present study examining the relationship between tax burden and gross domestic product per capita based on the results of the econometric analysis, the Fourier EG cointegration test results showed no long-term relationship between the variables of tax burden and per capita gross domestic product in Turkey. This finding suggests that tax burden does not affect gross domestic product per capita in the long run. Likewise, according to the results of the Fourier Granger causality test, tax burden does not cause gross

domestic product per capita; on the contrary, gross product per capita causes tax burden. Based on this, it can be argued that gross domestic product per capita is the reason for tax burden. In other words, any increase or decrease in the gross domestic product per capita affects tax burden.

As per the findings of the study, the lack of a relationship between tax burden and gross domestic product per capita reveals that changes in the tax burden do not influence gross domestic product per capita, and tax does not create an income effect. In particular, in Turkey, tax burden mainly consists of indirect taxes, there is an unfairly heavy tax burden on groups with a low marginal consumption tendency, and untaxed economic activities cannot be included in national revenue accounts due to informal economy. All these affect per capita gross national product and reduce the effect of the tax burden on gross national product per capita.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD



İSLAM İŞBİRLİĞİ TEŞKİLATINA ÜYE ÜLKE SAYIŞTAYLARINA YÖNELİK KAPASİTE GELİŞTİRME PROGRAMI VE SAYIŞTAYIN KATKILARI

CAPACITY BUILDING PROGRAM FOR THE SAIs OF THE MEMBER STATES OF THE ORGANISATION OF ISLAMIC COOPERATION AND TCA'S CONTRIBUTIONS

Ahmet TANER¹

Türkiye Cumhuriyeti Sayıştayı, üyesi bulunduğu küresel ve bölgesel örgütler başta olmak üzere çeşitli uluslararası kuruluşlar aracılığıyla eğitim alanında diğer ülke Sayıştayları ile işbirliğini sürdürmektedir. Bu kapsamda İslam İşbirliği Teşkilatına bağlı kuruluşlarından olan ve Teşkilatın genel amaçları doğrultusunda üye ülkelerin ihtiyaçlarını karşılamak üzere çeşitli alanlarda eğitim programları düzenleyen SESRIC (İslam Ülkeleri İstatistik, Ekonomik ve Sosyal Araştırma ve Eğitim Merkezi) ile 2019 yılında imzalanan mutabakat zabtına istinaden geliştirilen "Kamu Denetimi Kapasite Gelişim Programı" çerçevesinde, Türk Sayıştayı tarafından SESRIC ile ortak eğitim programları düzenlenmektedir.

Bu kapsamda Sayıştay tarafından 15-16 Haziran 2021 tarihlerinde, İslam İşbirliği Teşkilatına üye ülkelerin Sayıştay temsilcilerinin katıldığı "Denetimde Kalite Yönetimi" konulu online bir eğitim gerçekleştirilmiştir. Programın açılış konuşmaları Sayıştay Başkanı Seyit Ahmet BAŞ ile SESRIC Genel Direktör Yardımcısı Fadi FARASIN tarafından yapılmıştır.

Sayıştay denetçileri tarafından video konferans yoluyla verilen eğitimin ilk oturumunda, "ISSAI 140 Yüksek Denetim Kurumları İçin Kalite Kontrolü" standardının

¹ Sayıştay Uzman Denetçisi, ataner@sajistay.gov.tr, ORCID: 0000-0003-1925-795X

Atıf/To Cite: Taner, Ahmet (2021), İslam İşbirliği Teşkilatına Üye Ülke Sayıştaylarına Yönelik Kapasite Geliştirme Programı ve Sayıştayın Katkıları, Sayıştay Dergisi, 32 (121): 155-157

temel gereklilikleri ele alınmış, 2022 yılında yürürlüğe girecek Uluslararası Kalite Yönetimi Standardı (ISQM-1)'nin getirdiği yeniliklerle ilgili katılımcılar bilgilendirilmiştir. ISSAI 40, Uluslararası Kalite Kontrol Standardında (ISQC 1) yer alan ve Yüksek Denetim Kurumlarınca uygulanabilmesi için gerektiği şekilde uyarlanan temel ilkelere dayanır.

Eğitimin ikinci oturumunda, Türk Sayıştayı tarafından yürütülen düzenlilik ve performans denetimlerindeki kalite kontrol süreçleri ele alınmış, planlama, uygulama ve raporlama süreçlerinde kalite kontrolden sorumlu komisyon ve birimler ile yürüttükleri gözden geçirme faaliyetleri hakkında bilgilendirme yapılmıştır. Sayıştay tarafından hazırlanan Denetimde Kalite Yönetim Rehberi çerçevesinde kalite kontrol süreçleri planlama, uygulama ve raporlama süreçlerine ilişkin temel kontrol ve gözden geçirme faaliyetleri düzenlenmektedir. Kalite kontrolü kapsamında bu süreçler katılımcılara ayrıntılı ve kapsamlı şekilde anlatılmıştır.

Eğitimin üçüncü oturumunda, Türk Sayıştayının kalite güvencesi çalışmalarıyla ilgili tecrübe ve birikimi katılımcılarla paylaşılmıştır. Bu kapsamda, Sayıştay'ın kurum içi ve kurum dışı kalite güvence çalışmalarıyla ilgili tecrübeleri konusunda katılımcılar bilgilendirilmiş, 2018 yılı ve 2019 yılı düzenlilik denetimlerine yönelik yürütülen kalite güvence değerlendirme çalışmaları hakkında paylaşımında bulunulmuştur.

Eğitimin son oturumunda ise katılımcılara eğitim öncesinde gönderilen sorulara verilen cevaplar ve yapılan tartışmalar çerçevesinde, farklı ülke ve kurumların denetimde kalite kontrol süreçleri konusunda farklılaşan ya da benzeşen yönleri belirlenmeye çalışılmıştır.

SESRIC ile imzalanan mutabakat zabtı çerçevesinde daha önce de 21-25 Eylül 2020 tarihlerinde, Türkmenistan Cumhuriyeti ile Özbekistan Cumhuriyeti'nden farklı kamu idarelerinin temsilcilerinin katıldığı "Yeni Kamu Yönetiminin Temel Nitelikleri ve İyi Yönetimin Yerleştirilmesinde Kamu Sektörü Denetiminin Rolü" konulu online eğitim gerçekleştirilmiştir. Türkmenistan'dan Maliye ve Ekonomi Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Refah Bakanlığı ile İstatistik Komitesi temsilcileri, Özbekistan'dan ise Ekonomik Kalkınma ve Yoksullukla Mücadele Bakanlığı ile Merkez Bankası temsilcileri eğitime katılmışlardır.

Sayıştay denetçileri tarafından video konferans yoluyla verilen ve dört gün süren eğitimin ilk gününde, dünyada ve ülkemizde kamu mali yönetim sistemlerinde yaşanan değişim ve yeniden yapılanma süreçleri incelenmiş, kamusal hesap verebilirliğin kapsam ve içeriği ile dayandığı temel ilkeler ele alınmıştır. Dünyada

olduğu gibi ülkemizde de kamu yönetimi alanındaki reform ihtiyacını doğuran etkenler başta olmak üzere reformun amaç ve hedefleriyle uygulama sonuçları konusunda detaylı bilgilendirme yapılmıştır. Bu kapsamda, küreselleşmenin kamu sektöründeki paradigma değişimine etkisi ele alınmış, devletin artan fonksiyonları karşısında kıt olan kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanılması zorunluluğu, küreselleşme süreciyle birlikte hızı ve yoğunluğu artan yeniden yapılanma arayışları ve değişimin niteliği tartışılmıştır. Ayrıca, yeni kamu yönetimi anlayışının kamusal hesap verebilirlik ve denetim yaklaşımları üzerindeki etkileri incelenerek, kamuda değişen denetim metodolojilerinin kapsam ve içeriği hakkında katılımcılar bilgilendirilmiştir.

Eğitimin ikinci gününde, ülkemizde 2000'li yılların başında başlayan reform adımlarının bir parçası olarak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, Belediye Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gibi yasal düzenlemelerin kamu mali yönetim sistemimize getirdiği yenilikler ele alınmıştır. Bu düzenlemelerle birlikte yaşanan dönüşüm süreci performans esaslı bütçeleme, stratejik planlama, iç kontrol/iç denetim ve dış denetim süreçleri üzerinden katılımcılara aktarılmıştır. İkinci gün oturumlarında özellikle, kamu mali sistemimizde bütçe süreçlerinin hazırlık, uygulama ve denetimi konularına odaklanılmıştır.

Üçüncü gün oturumlarında INTOSAI Denetim Standartları ele alınmış, yeni ISSAI çerçevesinin (INTOSAI Mesleki Bildirimler Çerçevesi) kamu denetimine getirdiği yenilikler üzerinde durulmuştur. INTOSAI Denetim Standartları alanında, 2016 yılındaki XXII. INCOSAI (INTOSAI Kongresi) sırasında alınan karar gereği ISSAI çerçevesinin revize edilmesi ve INTOSAI Mesleki Bildirimlerinin güvenilirliğini geliştirmek, kamu sektörünün denetimi için yetkili bir çerçeve oluşturmalarına yardımcı olmak ve teknik kalitelerini artırmak amacıyla yürütülen proje kapsamında hazırlanan, 2019 Eylül ayında Moskova'da gerçekleştirilen 24. INTOSAI Kongresinde onaylanan "INTOSAI Mesleki Bildirimler Çerçevesi (IFPP)" ele alınmış; katılımcılar revizyon süreci ve yeni standart çerçevesi hakkında bilgilendirilmiştir.

Dördüncü gün oturumlarında, Türk Sayıştayının görev ve sorumluluklarıyla, yürüttüğü denetimlerin kapsam ve içeriği, uyguladığı denetim metodolojileri konusunda paylaşımda bulunulmuş, kamu denetim alanında dünyada yükselen eğilimler, yeni denetim metodolojileri çerçevesinde anlatılmış, kamu mali yönetim sistemimizin geçirdiği yeniden yapılanma sürecinden elde edilen dersler ve çıkarımlarla ilgili katılımcılar bilgilendirilmiştir. Son oturumda, katılımcıların kendi ülke ve kurumlarındaki bilgi ve tecrübelerin paylaşımına yer verilmiştir.

SAYIŞTAY KARARLARI

DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları

Decisions of Board of Appeal



TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 10.02.2021

No : 48947

Konu: Üniversitelerin sosyal tesislerinde çalışan personele fazla mesai ücreti ödemesinin mevzuatımızda yer almaması nedeniyle Üniversite Sosyal Tesisler İşletmesi müdür ve müdür yardımcılarında fazla çalışma ücreti ödenmesinin mümkün bulunmadığı ve Üniversite Senatosunun Sosyal Tesisler Kurma ve İşletme Yönergesi ile böyle bir belirleme yapma yetkisinin bulunmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

Konunun Esası Yönünden İnceleme:

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 128 inci maddesinde:

“Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. (Ek cümle: 7/5/2010-5982/12 md.) Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.”

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun;

“Kapsam” başlıklı 1 inci maddesinde:

"Bu Kanun, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanır.

..."

"Amaç" başlıklı 2 nci maddesinde:

"Bu Kanun, Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenler.

(Mülga birinci cümle: 13/2/2011 - 6111/117 md.) Bu Kanunda öngörülen yönetmelikler Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulur.",

28 inci maddesinde:

"Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç). (Ek cümle: 8/8/2011 - KHK-650/38 md.; iptal cümle: Anayasa Mahkemesinin 18/7/2012 tarihli ve E.: 2011/113, K.: 2012/108 sayılı Kararı ile.; (...)) Yeniden düzenleme son cümle: 2/1/2014 - 6514/9 md.) Memurlar, mesleki faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak üzere ofis, büro, muayenehane ve benzeri yerler açamaz; gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ait herhangi bir iş yerinde veya vakıf yükseköğretim kurumlarında çalışamaz.

..."

146 ncı maddesinde ise:

"Bu Kanunun birinci maddesinin birinci fıkrası kapsamına giren memurlar aylık, ücret, ödenek, hizmetle ilgili her çeşit ödeme ve bunların şekil ve şartları bakımından bu Kanundaki hükümlere, aynı maddenin ikinci fıkrası kapsamına giren memurlar özel kanunlardaki hükümlere tabidir.

Memurlara kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu Kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemez,

hiçbir yarar sağlanamaz. (Gençlik ve Spor hizmetleri uygulamasında filen görevlendirilecekler hariç.)

..."

Denilmekte olup, bu hükümler karşısında memurların aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin (toplu sözleşme hükümleri saklı kalmak kaydıyla) kanunla düzenlenmesi gerekmektedir birlikte, memurlara kanun, tüzük (artık Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi) ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu Kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemeyecek ve hiçbir yarar sağlanamayacaktır.

Diğer taraftan, devlet memurlarının belirlenmiş olan çalışma saatleri dışındaki fazla çalışmalarının telafi edilmesi konusunda mevzuatımızda iki sistem benimsenmiş durumdadır. Buna göre fazla çalışma, ücretle ya da izin suretiyle karşılanmaktadır. Memurların fazla çalışmalarının ücretle karşılanması hususu; teşkilat kanunlarındaki hükümlere, 657 sayılı Kanunun 178 inci maddesine, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 13 üncü maddesine, bütçe kanunlarına, toplu sözleşme hükümlerine dayanmaktadır.

657 sayılı Kanununun "Çalışma Saatleri" başlıklı 99 uncu maddesinde:

"Memurların haftalık çalışma süresi genel olarak 40 saattir.

Bu süre Cumartesi ve Pazar günleri tatil olmak üzere düzenlenir.

Ancak özel kanunlarla yahut bu kanuna veya özel kanunlara dayanılarak çıkarılacak tüzük ve yönetmeliklerle, kurumların ve hizmetlerin özellikleri dikkate alınmak suretiyle farklı çalışma süreleri tespit olunabilir.

..."

"Günlük Çalışma Saatlerinin Tespiti" başlıklı 100 üncü maddesinin birinci fıkrasında:

"Günlük çalışmanın başlama ve bitme saatleri ile öğle dinlenme süresi, bölgelerin ve hizmetin özelliklerine göre merkezde Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca, illerde valiler tarafından tespit olunur.

..."

Hükümleri bulunmaktadır.

Aynı Kanununun 147 nci maddesinde "fazla çalışma ücreti" kurumların, bu Kanununun 178 inci maddesinde yazılı esaslar çerçevesinde normal çalışma saatleri dışında çalıştırdıkları memurlara, fazla çalışma saati itibariyle ödenen para şeklinde tanımlanmış, "Fazla Çalışma Ücreti" başlıklı 178 inci maddesinde ise aynen:

"A) 99 ve 100 üncü maddeler hükümleri uyarınca tespit olunan günlük çalışma saatleri dışında;

a) Salgın hastalık ve tabii afetler gibi olağanüstü hallerin olması (Bu hallerin devamı süresince),

b) Fabrika, atelye, şantiye, işletme gibi yerlerde İş Kanununa tabi olarak işçi çalıştıran kurumlarca hizmetin gereği olarak işçi ile birlikte çalışma saatleri ve günü dışında çalışmanın zorunlu bulunması,

hallerine münhasır olmak üzere, yapılan fazla çalışmalar ücretle karşılır.

Yukarıda sayılan hallerde yaptırılacak fazla çalışmanın süresi ve saat başına ödenecek ücret Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenir."

B) Kurumlar gerektiği takdirde personelini günlük çalışma saatleri dışında fazla çalışma ücreti vermeksizin çalıştırabilirler. Bu durumda personele yaptırılacak fazla çalışmanın her sekiz saati için bir gün hesabı ile izin verilir. Ancak, bu suretle verilecek iznin en çok on günlük kısmı yıllık izinle birleştirilerek yılı içinde kullanılabilir. Fazla çalışmanın uygulama esas ve usulleri Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığınca müştereken belirlenir..."

Hükmüne yer verilmiştir.

Günlük çalışma saatleri dışında yapılacak fazla çalışmanın uygulanmasına ilişkin esaslar ise 19/02/1975 tarihli ve 7/9493 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ekinde yürürlüğe konulan Fazla Çalışmanın Uygulama Esaslarını Gösterir Yönetmelikte düzenlenmiştir. Mezkur Yönetmeliğin "Fazla Çalışmanın Ücretle Karşılması" başlıklı V. Bölümünün 8 inci maddesinde:

"Devlet Memurları Kanununun 99. ve 100. maddeleri hükümleri uyarınca tespit olunan günlük çalışma saatleri dışında ve aşağıdaki şartların gerçekleşmesi hallerinde fazla çalışma ücretle karşılır:

a) Görevin kanun ile belirli bir süre içinde bitirilmesinin zorunlu bulunması,

b) İnsan, hayvan ve bitkilerle ilgili hastalıklar, arızalar ile tabii afetler gibi olağanüstü hallerin oluşu (Bu hallerin devam süresince)

c) İş Kanununa tabi olarak işçi çalıştıran kurumlarca hizmetin gereği olarak işçi ile birlikte çalışma saatleri ve günü dışında çalışmanın zorunlu bulunması,

d) Görevin gereği olarak çalışma saatlerini aşması zorunlu işlerde çalışılması.

Ancak, 1, 2 ve 3. derece yönetici kadrolarında bulunanlara fazla çalışma ücreti ödenmez.”

9 uncu maddesinde:

“Bakanlıklar ve müstakil bütçeli kuruluşlar 8. maddenin (a), (c) ve (d) fıkraları gereğince yapılacak fazla çalışma için gerekçeli teklif hazırlarlar.”

10 uncu maddesinde de:

“Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, Maliye Bakanlığı ile bütçe mutabakatını sağladıktan; Belediye ve İl Özel İdareleri, bütçelerini vesayet makamlarına tasdik ettirdikten sonra dokuzuncu maddenin (a), (c) ve (d) fıkraları kapsamına giren fazla çalışma taleplerini Devlet Personel Dairesine (Bu Dairenin bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığı kanalı ile) gönderirler.”

Hükümleri yer almaktadır.

11/10/2011 tarihli ve 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile memurların farklı mevzuata dayanan kurumsal fazla çalışma ödemeleri kaldırılmış, bunların yerine 27/06/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 13 üncü maddesinde; “Belirli bir sürede bitirilmesi gereken zorunlu ve istisnai işlerden, her defasında ayrıca Bakanlar Kurulu kararı alınması kaydıyla, Bakanlar Kurulunca uygun görülenlerde çalışan 657 sayılı Kanuna tabi personele, ayda elli saati ve bir yılda altı ayı geçmemek üzere yılı merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenen fazla çalışma saat ücretinin beş katını aşmamak kaydıyla ilgili kurumun önerisi ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenen çalışma süresi, miktar, usul ve esaslar dahilinde fazla çalışma ücreti ödenebilir. Bu ödeme damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz. Diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde yaptıkları fazla çalışma karşılığında herhangi bir ad altında ödeme yapılan personele bu madde uyarınca ayrıca fazla çalışma ücreti ödenmez.” hükmü getirilmiştir. Ancak bu hükme göre ödeme yapılabilmesi, bu hususta Bakanlar Kurulu Kararı (artık Cumhurbaşkanı Kararı) alınmasına bağlanmıştır.

Anlaşılabacağı üzere, fazla çalışmanın ücretle karşılanması konusu mevzuatımızda özel olarak düzenlenmiş, şartları tahdidi olarak sayılmış, usulü belirlenmiştir. Bu durumlar dışında memurlara fazla çalışma ücreti ödenebileceğine dair yasal bir düzenleme bulunmamaktadır.

Dolayısıyla, üniversitelerin sosyal tesislerinde çalışan personele fazla mesai ücreti ödemesinin mevzuatımızda yer almaması bir yana; Üniversite Senatosunun Sosyal Tesisler Kurma ve İşletme Yönergesi ile böyle bir belirleme yapma yetkisi de mevcut değildir.

Özetle, Üniversitede Öğretim Görevlisi kadrosunda bulunan, kadrosunda çalışırken Sosyal Tesisler Müdürlüğü ile görevlendirilen ile Sosyal Memur kadrosunda çalışırken Sosyal Tesisler Müdür Yardımcılığı ile görevlendirilen ve Fakülte Sekreteri kadrosunda çalışırken yine Sosyal Tesisler Müdür Yardımcılığı ile görevlendirilen'a Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve Kanun Hükmünde Kararname ile belirlenen sınırları da aşacak şekilde Üniversite Senatosunda kabul edilen Üniversitesi Sosyal Tesisler Kurma ve İşletme Yönergesi'nde yapılan bir düzenleme ile yılı Bütçe Kanunu ile belirlenen fazla mesai ücretinin 15 (onbeş) katı ve diğer personel için ise 8 (sekiz) katına kadar ve ayda en çok yüz elli (150) saate kadar ödeme yapılması yasal mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, Sosyal Tesisler Genel Sekreterliğe bağlı Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı bünyesinde faaliyet göstermekte, ister kendi gelirlerinden olsun isterse de üniversite bütçesinden olsun yukarıda detaylı bir şekilde verilen fazla mesai ücretlerine ilişkin mevzuat hükümleri karşısında adı geçen personele fazla mesai ücreti ödenmesi kamu zararına sebebiyet vermektedir.

Bu açıklamalar çerçevesinde, konunun esası yönünden tazmin hükmünde hukuken bir isabetsizlik görülmemekle beraber; (herhangi bir kanıtlayıcı belge gönderilmeden) tazmin hükmüne konu kamu zararının tahsil edildiğine ilişkin bildirim yapılmışsa da -eğer ki temyiz konusu olayla ilgili ise- bu tahsilat ilamın infazı mahiyetinde olacağından bu hususta da Kurulumuzca yapılacak bir işlem bulunmamaktadır.

Sorumluluk Yönünden İnceleme:

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 32 nci maddesinde:

"Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına,

kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur.”

Aynı Kanununun 33 üncü maddesinde:

“Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.

Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler. ...

Gerçekleştirme görevlileri, bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar. ...”

Hükümleri yer almaktadır.

Sayıştayca yapılan incelemeler sonucunda kamu zararı tespit edildiğinde ve kamu kaynağının verimli, etkin ve ekonomik kullanılmadığı saptandığında, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde sorumlu tutulacak görevli ve yetkililerin belirlenmesi hususundaki tereddütleri gidermeye yönelik 14.06.2007 tarih ve 5189/1 karar No’lu Sayıştay Genel Kurul Kararında da; harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının ve buna konu olan harcamaların bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygunluğundan sorumlu olduklarına; asli bir gerçekleştirme belgesi olan ödeme emri belgesini düzenleyen sıfatıyla imzalayan gerçekleştirme görevlisinin, düzenlediği belge ile birlikte harcama sürecindeki diğer belgelerin doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan harcama yetkilisi ile birlikte sorumlu tutulması gerektiğine karar verilmiştir.

Öte yandan, 5018 sayılı Kanununun 31 inci maddesinin 3 üncü fıkrası kanunun verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisi ve bu yetkiden doğan sorumluluğun, kurul, komite veya komisyona ait olacağını düzenlenmektedir.

Ayrıca, yukarıda sözü edilen Sayıştay Genel Kurul Kararı'nın "SORUMLULAR" başlıklı 3 üncü Bölümünün "Harcama Yetkilileri" başlıklı 3 üncü maddesinin "Kurul, Komite veya Komisyon Üyelerinin Harcama Yetkisinden Doğan Sorumluluğu" başlıklı (b) fıkrasında da:

"Kurul halinde görev yapan karar organlarının genellikle icra yetkileri bulunmamaktadır. Ancak Savunma Sanayi Müsteşarlığında olduğu gibi bazı kuruluşların karar organlarının icra yetkisi bulunmaktadır. Bu nedenle Kanunun 31 'inci maddesinin üçüncü fıkrasında sayılan yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk belirlenirken; kararın, harcama talimatının unsurlarını taşıyıp taşımadığının ve kurul, komisyon veya komitenin harcama sürecinde rol alıp almadığının belirlenmesi gerekmektedir.

Bu durumda;

- Kanunların verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, encümen gibi adlarla teşkil edilen yönetim organlarının kararı, harcama talimatının taşınması gereken unsurları taşıyor ve kurul, komisyon, komite harcama sürecinde yer alıyorsa, harcama yetkisinden doğan sorumluluğun yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul, komite veya komisyona ait olacağına,

- Yönetim kurulu, icra komitesi, encümen gibi adlarla teşkil edilen yönetim organlarının kararı, harcama talimatının taşınması gereken unsurları taşıyor, ancak kurul, komisyon, komite harcama sürecinde yer almıyorsa, yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komitenin sadece harcama talimatının kanun, tüzük ve yönetmeliklere uygun olmasından sorumlu olacağına,

- Yönetim kurulu, icra komitesi, encümen gibi adlarla teşkil edilen yönetim organlarının kararı bir giderin yapılması için harcama yetkilisine izin verme şeklinde düzenlenmiş ise, bu halde kurul, komisyon veya komitenin harcamaya izin veren kararın kanun, tüzük ve yönetmeliğe uygun olmasıyla sınırlı olarak sorumlu olacağına"

Şeklinde karar verilmiştir.

Yine aynı Kararın "Gerçekleştirme Görevlileri" başlıklı 4 üncü maddesinin "Kurul, Komisyon veya Benzeri Bir Organca Düzenlenen Gerçekleştirme Belgelerinde Sorumluluk" başlıklı (c) fıkrasında da:

“5018 sayılı Kanununun 33’üncü maddesi uyarınca mali işlemin gerçekleştirilmesinde görevli olanların sorumluluğu, bu işlemleri yetkili ve görevli olarak yapmalarına ve yapılan giderin bu kişilerce düzenlenen belgeye dayanılarak yapılması hususlarına göre belirlenmektedir.

Bu nedenle mevzuatına göre oluşturulan kurul, komisyon veya benzeri bir organ tarafından düzenlenen keşif, rapor, tutanak, karar veya ödemeye esas benzeri belgelerden doğacak sorumluluğa, işlemi gerçekleştiren ve bu belgeyi düzenleyip imzalayan kurul üyelerinin de dahil edilmeleri ve bu işlem nedeniyle harcama yetkilisiyle birlikte sorumlu tutulmaları gerektiğine çoğunlukla,”

Denilerek kurul, komisyon veya benzeri bir organca düzenlenen gerçekleştirme belgelerindeki sorumluluk durumu açıklığa kavuşturulmuştur.

Rapor dosyası ve eki belgelerin incelenmesinden; yapılan fazla mesai ücreti ödemelerinin tek kaynağının, Üniversitesi Senatosu’nun 04.08.2017 tarih ve 12 nolu oturumunda alınan Kararla kabul edilen Üniversitesi Sosyal Tesisler Kurma ve İşletme Yönergesinin (İlam yılındaki belirlen ödeme oranlarıyla) “Fazla Mesai Ücreti” başlıklı 33 üncü maddesi olduğu anlaşılmaktadır. Bu bakımdan Yönerge hükmünün harcama talimatının taşıması gereken unsurlarını taşımadığını söylemek de mümkün değildir.

Ayrıca, temyiz dilekçesinde Senato üyelerinin sorumluluğuna 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı ile gidildiği; hukuki bir olayda sorumluluğun Sayıştay Genel Kurulu Kararı ile belirlenmesinin hukukun temel prensipleri ile bağdaşmayacağı ifade edilmiş olsa da; yukarıda yapılan açıklamalarda belirtildiği üzere Senato üyelerinin sorumluluğu, 5018 sayılı Kanun Çerçevesinde Sorumlu Tutulacak Görevli ve Yetkililerin Belirlenmesi Hakkında Sayıştay Genel Kurul Kararında da belirtildiği üzere 5018 sayılı Kanundan gelen bir sorumluluk olup “ve benzeri kurul veya komite” denilmek suretiyle harcama yetkisinin kapsamı genişletilmiştir. Nitekim söz konusu 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararında, bu kurul, komisyon veya komite kararları harcama talimatının taşıması gereken unsurları taşıyıp taşıyamalarına göre ayrılmıştır. Buna göre, savunmalarda da dile getirildiği üzere, kurul (komite, senato v.b.) kararının, harcama talimatının taşıması gereken unsurları taşıyamaması halinde dahi, kurul, komisyon veya komitenin harcamaya izin veren kararın kanun, tüzük ve yönetmeliğe uygun olmasıyla sınırlı olarak sorumlu olacağı belirtilmiştir. Oysa, Üniversitesi Sosyal Tesisler Kurma ve İşletme Yönergesinin “Dayanak” başlıklı 3 üncü

maddesinde bu Yönergenin dayanağı olarak belirtilen hiçbir mevzuatta (2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 14 üncü, 46 ncı ve 47 inci maddesi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 191 inci maddesi, Maliye Bakanlığınca yayınlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca İşletilen Sosyal Tesislerin Muhasebe Uygulamalarına Dair Esas ve Usuller, Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ ile yılı Bütçe Kanunları), fazla çalışma ücretinin belirlenmesi için Üniversiteye ya da herhangi bir birimine yetki verilmediği görülecektir.

Bu anlamda, kanun, tüzük ve yönetmeliklere uygun olmayan söz konusu Kararı alan Senato üyelerini de sorumluluğa dâhil eden tazmin hükmünde sorumluluk yönünden de hukuken bir isabetsizlik bulunmamaktadır.

Sonuç itibarıyla, gerek konunun esası yönünden gerekse de sorumluluk yönünden herhangi bir isabetsizlik görülmediğinden; temyiz dilekçelerindeki iddiaların reddedilerek 169 sayılı İlamın 11. maddesinin (a) bendiyle verilen TL'nin tazminine ilişkin hükmün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 24.02.2021

No : 49104

Konu: Bölge Müdürlüğü tarafından Sanayi Odasına ait taşınmazın 4734 sayılı Kanununun 22/e maddesine göre satın alınması işleminde, binada bulunan kullanılmış demirbaşlar ile Sanayi Odası tarafından yapılması taahhüt edilen ancak yapılmayan tadilatlar için ödeme yapılmasının mümkün olmadığı hk.

Duruşmaya katılan sorumlu, vekili ve Sayıştay Savcısının sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

İlamda tazmin hükmü; Bölge Müdürlüğü tarafından Sanayi Odasına ait taşınmazın 4734 sayılı Kanununun 22/e maddesine göre satın alınması işleminde, binada bulunan kullanılmış demirbaşlar ile Sanayi Odası tarafından yapılması taahhüt edilen ve yapılmayan tadilatlar için ödeme yapılması neticesinde toplam 2.400.000 TL kamu zararına sebep olduğu gerekçesiyle verilmiştir.

..... Bölge Müdürlüğü tarafından Sanayi Odası'na ait taşınmazın, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22/e maddesine göre 16.06.2011 tarihinde hizmet binası olarak satın alındığı ve kıymet takdir raporunda arazi, arsa inşaat ve bina için toplamTL değer saptandığı ayrıca "diğer özellikler" adı altında TL olmak üzere toplam TL ödeme yapıldığı görülmüştür.

Söz konusu binanın alımının dayanağı olarak gösterilen 4734 sayılı Kanunun "Doğrudan Temin" başlıklı 22/e maddesinde "idarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralanması" düzenlenmiştir. Taşınmazın alımına ilişkin belgeler incelendiğinde, 23.05.2011 tarihli Ticaret Odası, Sanayi Odası ve Belediyesinden katılan görevlilerden oluşan 3 kişilik komisyonun hazırladığı "Ekspertiz Raporu" ile;

1. Arazi veya arsaTL

2. İnşaat ve BinaTL

3. Diğer ÖzelliklerTL

TOPLAM TL gayrimenkul fiyat değerlendirmesi yapıldığı,

Ancak "3. Diğer Özellikler" başlığı altında belirtilen TL'nin hangi kalemlerden oluştuğu ve içeriği konusunda herhangi bir açıklayıcı belge ve bilgi bulunmadığı görülmüştür.

Bölge Müdürlüğü ile, binanın satışı için anlaşıldıktan sonra, taşınmazın satış şartlarını düzenleyen 16.06.2011 tarihinde taraflar arasında imzalanan Satış ve Teslim Protokolünde; satış ve tapu devrini müteakip' nun, tarafından Protokol ekinde belirtilen ve 13 kalemden oluşan tamir ve tadilatları yapacağı, binanın mütemmim cüzü olan malzeme, makine, teçhizat, mobilya vb. demirbaşları ...'e belge karşılığı teslim edeceği, bu işler ve teslimler için'in'ya hiçbir bedel ödemeyeceği, satış belgesi karşılığında'dan devralacağı düzenlenmiştir.

Protokol ekinde yer alan ve 13 kalemden oluşan genel talepler şunlardır.

- Gerekli duvar tadilatları krokide belirtildiği gibi yapılacak
- Yıpranmış zeminler laminant veya seramik fayans ile değiştirilecek
- Tüm duvar ve tavanla boyanacak
- Katlarda mevcut bölmeler ihtiyaca göre artırılabilecek
- Her çalışma ofisinde ihtiyaç kadar bir adet dörtlü çalışma grubu veya bir adet tekli masa atılacak
- İnternet bağlantılarının güç kaynağından desteklenebilmesi için kablolama elden geçirilecek
- Her ofiste kişi sayısı kadar ofis boyunda evrak ve elbise dolabı olacak
- Kliması olmayan kat ve odalara klima düşünülecek
- Büyük toplantı salonunun masaları kaldırılıp koltuk kapasitesi artırılabilecek
- Güncel istatistiklerin sürekli yayınlanması için binaya enlemesine 10-15 metre uzunluğunda, 1 metre yüksekliğinde kayan yazı sistemi takılacak
- Mutfakta yemek pişirilmesi ve servisi için gerekli araç ve gereçler olacak (mutfak tezgahı, fırınlı ocak, soğutucu gibi...)
- Yemekhanede 20-25 tane dörder kişilik masa ve sandalye olacak

Binanın 16.06.2011 tarihli satış ve teslim protokolünde, taşınırılar için bedel ödenmeyeceği ve bunların satış belgesiyle devredileceği öngörülmüştür.

Ekspertiz Raporunda belirtilen "Diğer Özellikler" kaleminin, protokolde belirtilen ve alış fiyatı içinde ödemesi yapılan ve protokol ekinde bulunan "Genel Talepler" başlıklı ...'dan yapılması istenen 13 adet tadilat/teslimat için yapılacak ödeme olduğu anlaşılmıştır.

Yapılan incelemede ayrıca, binanın satın alındığı tarihten itibaren bugüne kadar kullanılmadığı, protokolde belirtilen ve alış fiyatı içinde ödemesi yapılan protokol ekinde bulunan "Genel Talepler" başlıklı 13 adet tadilatın yapılmadığı ancak buna karşılık olarak belirlenen TL'lik tutarın peşinen ödenmiş olduğu, öte yandan başış karşılığı bedelsiz olarak teslim alınan demirbaşların da bugüne kadar kullanılmadığı ve şu an içinde atıl vaziyette kullanılamaz durumda olduğu anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde; "h) Kamu gideri: Kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, mali ve sosyal transferler, verilen başış ve yardımlar ile diğer giderleri ... ifade eder."

Aynı Kanunun "Kamu zararı" başlıklı 71'inci maddesinde; "Kamu zararı, kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.

Kamu zararının belirlenmesinde;

(...)

b) Mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması,

(...)

Esas alınır." denilmektedir.

Yukarıda belirtilen hükümlere göre bir mal alınmadan veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması mümkün değildir. Dolayısıyla bahsi geçen protokol ekinde belirtilen 13 kalem tadilat/teslimat yapılmadan bunlara karşılık olarak belirlenen TL'nin ödenmesi kamu zararı oluşturmaktadır. Kaldı ki, söz konusu alım 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan Temin" başlıklı 22/e maddesine göre yapılmıştır ve bu maddeye göre sadece taşınmaz mal alımı yapılabilir. Binaya sonradan yaptırılacak tadilatlar ve malzeme teslimleri için bu madde kapsamında ödeme yapılması da mümkün değildir.

Ayrıca, Kamu ihale genel tebliğinin 22.1.1.4. bendinde "Diğer taraftan 22 nci maddeye göre ihtiyaçların karşılanmasında onay belgesi düzenlenmesi, onayı takiben ihale yetkilisince görevlendirilen kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılması ve buna ilişkin belgelerin dayanakları ile birlikte onay belgesine eklenmesi zorunludur. İdarelerce gerekli görülmesi halinde, fiyat araştırmaları, ilgili ihale Uygulama Yönetmeliklerinde yaklaşık maliyetin belirlenmesine ilişkin esas ve usuller çerçevesinde yapılabilir." denilmektedir. Yapılan incelemeden ve harcama yetkilisinin duruşma esnasındaki beyanından da, söz konusu alımda piyasa fiyat araştırması yapılması için ihale yetkilisince bir görevlendirme yapılmadığı, alımın bu yönüyle de usulsüz olduğu değerlendirilmiştir.

Öte yandan, gerçekleştirme görevlisi söz konusu işlemde sorumluluğunun olmadığını iddia etmişse de; 14.06.2007 tarihli 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul kararında, "...

5018 sayılı Kanununun 33'üncü maddesinin birinci fıkrası hükmü uyarınca ödeme emri belgesi, harcama yetkilisi tarafından belirlenen bir görevli tarafından düzenlenecektir.

Ödeme emri belgesi tek başına mali bir işlem sayılmamakla birlikte taahhüt ve tahakkuk aşamalarından sonra ödeme aşamasına geçilmesine esas teşkil etmektedir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 sayılı 3. mükerrer Resmî Gazete 'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 12 ve 13'üncü maddelerinde ödeme emri belgesi düzenleme görevi, ön mali kontrol kapsamında ele alınmakta ve "kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür " şerhi çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Aynı esaslarda belirtildiği üzere, harcama yetkilileri, yardımcıları veya hiyerarşik olarak kendisine en yakın üst kademe yöneticileri arasından bir veya daha fazla sayıda gerçekleştirme görevlisini ödeme emri belgesi düzenlemekle görevlendirecek, ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlileri de, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön mali kontrol yapacaklardır. Bu nedenle ödeme emri belgesini düzenleyen gerçekleştirme görevlisinin yaptığı işlemler nedeniyle sorumluluk üstlenmesi tabiidir.

Ayrıca, harcama birimlerinde süreç kontrolü yapılarak her bir işlem daha önceki işlemlerin kontrolünü içerecek şekilde tasarlanıp uygulanacak, mali işlemlerin yürütülmesinde görev alanlar, yapacakları işlemde önceki işlemleri de kontrol edeceklerdir. Bu bağlamda ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlileri de, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön mali kontrol yaparak, ödeme emri belgesi üzerine "Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür" şerhi düşüp imzalayacaklardır. Bu nedenle ödeme emri belgesini düzenleyen görevli, gerçekleştirme belgelerinin ödeme emri belgesine doğru aktarılması yanında, düzenlediği belge ile birlikte harcama sürecindeki diğer belgelerin doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan da sorumludur..." denilmektedir.

Taşınmazın satın alınmasında ödemenin gerçekleştirilmesinin yapıldığı 05.08.2011 tarih ve 43735 sayılı ödeme emri belgesi ve ekleri incelendiğinde, taşınmazın 4734 sayılı Kanununun 22/e maddesi kapsamında alınmasına yönelik ve Şube Müdürü tarafından imzalanmış olan "Yukarıda belirtilen malın ve hizmetin alınması için ihaleye çıkılması hususunu olurlarınıza arz ederim" içerikli onay belgesi 02.08.2011 tarihli iken, taşınmaza ait gayrimenkul fiyat değerlendirmesi konulu ekspertiz raporunun 23.05.2011 tarihli, taşınmaza ait satış ve teslim protokolünün 16.06.2011 tarihli olduğu görülmektedir. Bu onay belgesinin "olur" kısmının Bölge Müdürü tarafından 02.08.2011 tarihinde imzalanmış olduğu da görülmektedir.

5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararında açıklandığı üzere ve giderin gerçekleştirilmesiyle ilgili ödeme emri belgesi ve eklerinin incelenmesinde görüldüğü üzere, mevzuata uygun olmayan söz konusu ödemenin yapılmasında harcama yetkilisiyle birlikte gerçekleştirme görevlisi de sorumludur.

Ayrıca, sorumlu ve vekili Av. tarafından binanın ayıplı mal olması dolayısıyla iadesi talepli davanın Yargıtay'da temyiz kanun yoluyla görülmekte olduğu, bu aşamada Sayıştay tarafından 5018 sayılı Kanununun 71 inci maddesinin b bendi kapsamında kamu zararının tazmini yönünde hüküm kurulmasının kanuna aykırı olacağı ifade edilerek bu konuda Yargıtay tarafından verilecek kararın Sayıştay yargısı bakımından bekletici sorun sayılması talep edilmişse de, bu talep yerinde görülmemiştir. Özel hukuk hükümlerine göre görülen söz konusu dava, davacı Maliye Hazinesi tarafından davalı Sanayi Odasına karşı, binanın ayıplı mal olduğu iddiasıyla ve iadesi talebiyle açılmış bir davadır. Bu davada 23.05.2011 tarihli ekspertiz raporuna yapılmış bir itiraz, karşılıksız olarak ödenen

..... bedelindeki “diğer özellikler” kalemi ile ilgili bir itiraz veya bedeli ödenmiş ama yapılmamış tadilatlar bulunduğu yönünde bir itiraz bulunmamaktadır. Buna göre, Binanın ayıplı mal statüsünde olmadığı yönündeki bilirkişi raporları, asliye hukuk mahkemesi kararı ve bölge adliye mahkemesi kararı da göz önünde bulundurulduğunda, temyiz kanun yoluyla Yargıtay’da görülmekte olan davada verilecek kararın Sayıştay yargısı bakımından bekletici sorun sayılmaması gerektiğine karar verilmiştir.

BU İTİBARLA, Sanayi Odası tarafından yapılması taahhüt edilen ve bugüne kadar yapılmayan tadilatlar için peşinen ödeme yapılması sonucu oluşan toplam TL kamu zararının Harcama Yetkilisi ve Gerçekleştirme Görevlisi’a müştereken ve müteselsilen ödettirilmesi hükmünü içeren 253 sayılı Daire İlamının 1 inci maddesi hükmünün Tasdikine karar verilen 05.02.2020 tarih ve 47188 tutanak sayılı Temyiz Kurulu Kararının KARAR DÜZELTİLMESİNE MAHAL OLMADIĞINA,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 21.02.2021

No : 49106

Konu: Niteliği itibarıyla Belediyenin tanıtımını aşan mahiyette olan, Belediyeye ait bir görevin ifası kapsamında bulunmayan, satın alınan hizmete veya hizmetin kabulüne ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belgesi bulunmayan hizmet için ödeme yapılmasının hukuki olmadığı hk.

Duruşmaya katılan sorumlu ve Sayıştay Savcısının sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra; (bu dosyayla duruşma talebinde bulunan sorumlu'ye 11.02.2021 tarihinde duruşma günü bildirilmiş olmasına karşın duruşmaya katılmadığından, Hukuk Muhakemeleri Kanununun 369 uncu maddesi hükmü uyarınca dosya üzerinde ve giyabında),

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

235 sayılı İlamın 8 inci maddesiyle, niteliği itibarıyla Belediyenin tanıtımını aşan mahiyette olan, Belediyeye ait bir görevin ifası kapsamında olmayan, satın alınan hizmete veya hizmetin kabulüne ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belgesi bulunmayan hizmet alımı için ödenen TL'nin tazminine ilişkin hüküm tesis edilmiştir.

11.12.2019 tarih ve 47034 sayılı Temyiz Kurulu Kararıyla, 235 sayılı İlamın 8 inci maddesi hükmünün tasdikine karar verilmiştir.

5393 sayılı Kanunun "belediyenin görev ve sorumlulukları" kenar başlıklı 14 üncü maddesinde: "... kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, ...hizmetlerini yapar veya yaptırır ..." hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Kanunun "belediyenin giderleri" kenar başlıklı 60 ıncı maddesinin k bendinde tanıtım giderleri belediye giderleri arasında sayılmıştır.

İlama konu uygulamada, Belediye tarafından sunulan hizmetlerin tanıtımı, ulusal basın gezisi organize edilmesi, çıkacak haberlerin takibi ve Belediye Başkanının ulusal bir yayına konuk edilmesi amacıyla Ltd. Şti.den hizmet alımı yapılarak bedelinin Belediye bütçesinden ödendiği görülmüştür.

İlama konu olan hizmet satın alınması işinde, Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin 49 uncu maddesine uygun olarak, onay belgesi, piyasa

fiyat araştırması tutanağı, fiyat soruşturması ve sözleşme, fatura, hizmet teslim tutanağı ödeme emri belgesine eklenmiştir. Bu belgelerin incelenmesinde karar tarihinin 23.06.2015 olduğu, hizmet teslim tarihinin 25.06.2015 olduğu, fatura tarihinin 25.06.2015 olduğu görülmektedir.

Hizmet alım işinde yüklenici firma olan Ltd. Şti. tarafından Belediyeye sunulan, ilama konu hizmet alımı işinin somut içeriğini bildiren yazıda: "... Belediyesi koordinasyonunda ulusal basın gezisinin organize edilmesi, çıkacak haberlerin takibi ve Başkan'ın İstanbul'da TV programlarına konuk edilmesiyle ilgili basın danışmanlığı hizmetinin gerçekleştirilmesi kapsamında danışmanlık ücreti olarak LTD.ŞTİ. tarafından üç ay sürecek bir çalışma için; toplam TL + KDV talep edilmektedir" ifadeleri yer almaktadır.

Buna göre üç ay sürecek bir çalışma için 23.06.2015 olan karar tarihinden iki gün sonra 25.06.2015 tarihinde hizmet teslim alındığına dair tutanak düzenlenmiştir.

Dilekçe ve ekleri incelendiğinde, ibraz edilen gazete yazılarının satın alınan hizmetin kapsamını kısmen gösterdiği, bu yazıların bir kısmının ihale tarihinden önceki bir tarihli olduğu, bir kısmının ise işin açıklamasında belirtilen üç aylık sürenin sonrası tarihli olduğu, bu yazıların hizmet alımı kapsamında yapılan çalışmaların sonucu olup olmadığı belli olmadığı, dolayısıyla alınan somut hizmetin belli olmadığı görülmektedir.

BU İTİBARLA, 235 sayılı ilamın 8 inci maddesiyle verilen TL kamu zararının tazmini kararının Tasdiki kararını içeren 11.12.2019 tarih ve 47034 tutanak sayılı Temyiz Kurulu Kararının KARAR DÜZELTİLMESİNE MAHAL OLMADIĞINA,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 03.03.2021

No : 49149

Konu: Hukuk Fakültesi tarafından yaz okulu programı kapsamında başka şehirlerdeki yükseköğretim kurumlarından ders vermek üzere görevlendirilen öğretim elemanlarından ayrıca seminer hizmeti satın alınarak ilave ödemelerde bulunulmasının mümkün bulunmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelendikten sonra, işbu dosyayla duruşma talebinde bulunan’a 17.02.2021 tarihinde duruşma günü bildirilmiş olmasına karşın duruşmaya katılmadığından, Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 369’uncu maddesi hükmü uyarınca dosya üzerinde ve giyabında,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

Konunun esası ile ilgili olarak;

..... Üniversitesi Hukuk Fakültesi tarafından yaz okulu programı kapsamında başka şehirlerdeki yükseköğretim kurumlarından ders vermek üzere görevlendirilen öğretim elemanlarından ayrıca seminer hizmeti satın alınarak ilave ödemelerde bulunulduğu görülmüştür.

Başka şehirdeki yükseköğretim kurumlarından görevlendirilen öğretim elemanlarına verdikleri dersler karşılığında yapılacak ödemelere ilişkin olarak;

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun “Kurumlar arası yardımlaşma” başlıklı 40’inci maddesinde;

“a. Yükseköğretim kurumlarında görevli öğretim üyeleri ile öğretim görevlileri bağlı buldukları fakülte veya yüksekokulda haftalık ders yükünü dolduramadıkları takdirde, kendi üniversitelerinin diğer birimlerinde veya o şehirdeki yükseköğretim kurumlarında ders yükünü doldurmak üzere rektör tarafından görevlendirilebilirler. Ders yükü içindeki çalışmalar karşılığında ek ders ücreti ödenmez. Haftalık ders yükünün üstünde başka bir yükseköğretim kurumunda görevlendirilen öğretim elemanlarına görev aldıkları kurum bütçesinden ek ders ücreti ödenir.

...

d. (a) fıkrası uyarınca, kendi üniversitelerinin aynı şehirdeki diğer birimlerinden veya aynı şehirdeki diğer yüksek öğretim kurumlarından

görevlendirilebilecek öğretim elemanı bulunmaması halinde, başka şehirlerdeki yüksek öğretim kurumlarından ders vermek üzere görevlendirilen öğretim elemanlarına 6245 sayılı Harcırah Kanununa göre geçici görev yolluğu ve anılan fıkradaki esaslara göre iki katı ek ders ücreti ödenir.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne göre; üniversitelerde eğitim-öğretim programları kapsamında verilecek derslerin öncelikli olarak kendi öğretim elemanları tarafından, ihtiyaç duyulması halinde ise diğer üniversitelerden görevlendirilen öğretim elemanları tarafından verilmesi gerekir. Başka şehirdeki üniversitelerden görevlendirme yapılması durumunda ise 6245 sayılı Kanun hükümlerince geçici görev yolluğu ile iki katı ek ders ücreti ödenmesi gerekir.

..... Üniversitesi Yönetim Kurulu Kararı ile Hukuk Fakültesi 2016-2017 Eğitim-Öğretim Yılı Yaz Öğretimi Takvimi kapsamında ders vermek üzere Üniversitesinden 1, Üniversitesinden 3 olmak üzere toplam 4 öğretim elemanının 2547 sayılı Kanun’un 40/d maddesi uyarınca görevlendirilmesine karar verilmiş ve söz konusu kişilere geçici görev yolluğu ve iki katı ek ders ücreti ödenmiştir. Bu şekilde görevlendirilen öğretim elemanlarına geçici görev yolluğu ve ek ders ücreti haricinde ödeme yapılması kanunen mümkün değilken, Fakülte Yönetim Kurulu (FYK)’nın 14.06.2017 tarih ve 213/6 sayılı Kararı doğrultusunda öğretim elemanlarından verdikleri dersin içeriği ile ilgili konularda ayrıca doğrudan temin usulü ile “eğitim hizmeti” satın alınarak bu kişilere ilave ödemelerde bulunulmuştur. Dolayısıyla başka şehirlerden gelen öğretim elemanlarına hukuki dayanağı olmaksızın seminer ücreti adı altında ilave ödemelerde bulunulması sonucu kamu zararına sebebiyet verilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesine göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Sorumlular tarafından seminer ücretlerinin yaz okulu programı kapsamında öğrencilerden tahsil edilen ücretlerden ödendiği, kamu kaynağı kullanılmadığı, ayrıca 2547 sayılı Kanunun Ek Madde 26’da yaz okulu için oluşturulan kaynağın en fazla %70’inin ders veren öğretim elemanlarına ders ve sınav ücreti olarak ödenebileceği öngörüldüğü halde Üniversite tarafından yalnızca %25’inin

öğretim elemanlarına ödendiği, bu anlamda kamu zararından söz edilemeyeceği belirtilmiş ise de;

2547 sayılı Kanununun Ek 26'ncı maddesinin 3'üncü fıkrasında; "Yaz okulu öğretim ücretleri, öğrenciler tarafından peşin olarak üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü adına kamu bankalarından birinde açtırılacak hesaba yatırılır. Bu tutarlar, Rektörlükçe en geç onbeş gün içinde ilgili bütçe dairesi başkanlığının hesabına yatırılır. Yatırılan miktar Maliye Bakanlığınca ilgili bütçenin mevcut veya yeniden açılacak tertiplerine bir yandan gelir, diğer yandan özel ödenek kaydedilir. Kaydolunan özel ödeneğin en fazla % 70'i yaz okullarında ders vermekle görevlendirilen öğretim elemanlarına ders ve sınav ücreti olarak ödenebilir; kalan kısmı ise üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsünün mal ve hizmet alımlarında kullanılır. Özel ödeneğin harcanmayan kısmı, üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsünün mal ve hizmet alımlarında kullanılmak üzere ertesi yılın bütçesine devren gelir ve ödenek kaydedilir." denilmiştir.

Söz konusu maddeye istinaden çıkarılan "Yükseköğretim Kurumlarında Yürütülen Yaz Okulları Programları Uygulama Esas ve Usuller" in 4'üncü maddesinde ise;

"ı) Yazokulu öğretim ücretleri, öğrenciler tarafından peşin olarak yükseköğretim kurumları adına kamu bankalarından birinde açılacak hesaba yatırılır. Bu miktarlar, Rektörlükçe en geç on beş gün içinde ilgili Yükseköğretim kurumu bütçesine öz gelir olarak kaydedilerek Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığının hesabına yatırılır ve Maliye Bakanlığınca bu ödeneklerin kullanılmasına ilişkin olarak belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kullanılır.

i) Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı hesabına yatırılan yukarıda belirtilen tutarların;

1-En fazla %70'i yaz okulunda ders vermekle görevlendirilen öğretim elemanlarına ders ve sınav ücreti olarak ödenebilir.

2-Kalan kısmı, yükseköğretim kurumlarının başta elektrik, su, yakacak giderleri olmak üzere mal ve hizmet alımlarında kullanılır. Söz konusu ödeneğin harcanmayan kısmı, mal ve hizmet alımlarında kullanılmak üzere ertesi yılın bütçesine ödenek kaydedilir.

j) Öğretim elemanlarına ek ders ve sınav ücreti olarak ödenebilecek miktarın toplamı, kaydolunan ödeneğin %70'ini geçemeyeceğinden öğretim elemanlarına,

kurum bütçesi, döner sermaye, bilimsel araştırma projesi ve sair kaynaklardan ayrıca ders ve sınav ücreti ödenemez; herhangi bir ödeme yapılamaz.” hükmüne yer verilmiştir.

2017 yılı Bütçe Kanunu'nun 7'nci maddesinde de; 2547 sayılı Kanunun ek 26'ncı maddesi uyarınca tahsil edilen tutarların yükseköğretim kurumları bütçelerine özel gelir ve özel ödenek olarak kaydedilmeyeceği, tahsil edilen bu gelirlerin, ilgili yükseköğretim kurumu bütçesine öz gelir ve karşılığı ödenek olarak kaydedileceği belirtilmiştir.

Buna göre; üniversiteler tarafından öğrencilerden tahsil edilen yaz okulu ücretleri Bütçe Kanunu hükümleri çerçevesinde kurum bütçesine öz gelir ve ödenek olarak kaydedilmekte ve bu ödeneğin en fazla %70'lik kısmı ders veren öğretim elemanlarına ders ve sınav ücreti olarak ödenmekte, kalan kısmı ise üniversitelerin başta elektrik, su, yakacak giderleri olmak üzere mal ve hizmet alımlarında kullanılmaktadır. Söz konusu ödeneğin harcanmayan kısmı ise mal ve hizmet alımlarında kullanılmak üzere ertesi yılın bütçesine aktarılmaktadır.

Dolayısıyla öğrencilerden tahsil edilen yaz okulu ücretleri Kurumun öz geliri olup, Kurum bütçesi kapsamında yer aldığından kamu kaynağı niteliğindedir ve bu kaynağın 5018 sayılı Kanunda belirtilen ilkeler çerçevesinde etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılması gerekmektedir. Ayrıca mevzuatta bu kaynağın en fazla %70'inin ders ve sınav ücreti olarak öğretim elemanlarına verilebileceği belirtilerek, bu şekilde yapılacak harcamaya bir üst sınır konulmuş olup, bu hükmün; üst sınıra kadar eğitim hizmeti kapsamında harcama yapılabileceği şeklinde yorumlanması mümkün değildir. Kaldı ki yaz okulu programı kapsamında elde edilen kaynaktan da öğretim elemanlarına ders ve sınav ücreti dışında herhangi bir ödemede bulunulması öngörülmemiş olup, sorumluların bu yöndeki itirazları kabul edilmemiştir.

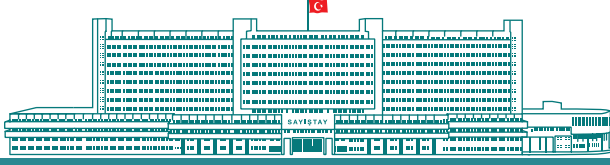
Diğer yandan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 176'ncı maddesinde; “Konferans ücreti her yıl bütçe kanunlarında gösterilir.” denilmiş olup, 2017 yılı Bütçe Kanunu K Cetvelinin “Konferans Ücreti” başlıklı 11'inci bölümünün 1'inci maddesinin (a) fıkrasında; yükseköğretim kurumlarında yönetim kurullarınca belirlenen öğretim programı dışında yer alan konularda konferans düzenlenebileceği ve her bir konferans için en fazla 25 TL ödenebileceği hususu açıkça belirtilmiştir. Buna göre; Üniversite tarafından düzenlenen her bir konferans (seminer) için mevzuatta belirlenen tutarın ödenmesi icap eder.

Dolayısıyla olayda; kamu zararı, Bütçe Kanununda belirtilen konferans ücreti dikkate alınarak yeniden hesaplandığında; bu tutarın TL [.....-(25,00 TL*6 adet seminer)] olduğu görülmüştür.

.....

Bu itibarla; tüm bu açıklamalar çerçevesinde dilekçelerin esas ve sorumluluk yönünden itirazları reddedilerek, 99 sayılı İlamın 2'nci maddesi ile verilen TL'lik tazmin hükmünden mevzuata uygun olarak ödenen TL'nin düşülerek, geriye kalan ve mevzuata aykırı olarak ödenen TL'nin İlamda adı geçen sorumluların uhdelerinde kalmak üzere, hükmün bu tutar üzerinden DÜZELTİLEREK TASDİKİNE,

karar verildi.



T.C.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

Mesleki Gelişim Grup Başkanlığı

06520 Balgat / ANKARA

dergi@sayistay.gov.tr

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X