



SAYIşTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X

Sayı/Issue: 120 - Mart/March 2021

- **Çatışma Yönetimi Stratejileri: İ Denetçiler Üzerine Ampirik Bir Araştırma**
Conflict Management Strategies: An Empirical Study on Internal Auditors
- **Taxation of the Rich: The Issue Revisited with the Last Pandemic**
Zenginlerin Vergilendirilmesi: Son Salgınla Tekrar Gündeme Gelen Konu
- **Yasama Organının Bütçe Gözetiminin Bütçe Saydamlığı Üzerindeki Etkisi: Gelişmekte Olan Ülkeler Üzerine Ampirik Bir Analiz**
The Impact of Budget Oversight of the Legislature on Budget Transparency: An Empirical Analysis on Developing Countries
- **Ekonomik Büyümenin Belirleyicilerinin Farklı İnsani Gelişmişlik Düzeyindeki Ülkelere Göre Analizi**
Analysis of the Determinants of Economic Growth According to Countries with Different Levels of Human Development
- **Tanzimat Reformunun Osmanlı Devleti'nin İdari ve Mali Yapısına Etkisi: Muhassıllık Teşkilatı Örneği**
The Effect of Tanzimat Reform on the Administrative and Fiscal Structure of the Ottoman State: Case of Muhassıllık Organization
- **Sayıştayların Yargısal Yetkinlikleri Konulu INTOSAI Konferansı**
INTOSAI Conference on Jurisdictional Competences of Supreme Audit Institutions
- **Sayıştay Kararları**
Decisions of Turkish Court of Accounts



SAYIŞTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Cilt/Volume: 32 | Sayı/Issue: 120 | Mart/March 2021

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

Sahibi/Owner

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

Dr. Zekeriya TÜYSÜZ (Başkan Yardımcısı/Vice President) - t.zekeriya@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

Nisan/April 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.aks0y@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. 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. 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
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

BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

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 Akademisi - Bakü, Azərbaycan m_hasanoglu@yahoo.com.tr
Prof. Dr. Farouk HEMİCİ	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
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
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

BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

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

Çatışma Yönetimi Stratejileri: İç Denetçiler Üzerine Ampirik Bir Araştırma

Conflict Management Strategies: An Empirical Study on Internal Auditors

Dr. Öğr. Üyesi Hakan KARABACAK, Dr. Öğr. Üyesi Esra SATICI9-34

Taxation of the Rich: The Issue Revisited with the Last Pandemic

Zenginlerin Vergilendirilmesi: Son Salgınla Tekrar Gündeme Gelen Konu

Binnaz ÇOBAN35-57

Yasama Organının Bütçe Gözetiminin Bütçe Saydamlığı Üzerindeki Etkisi: Gelişmekte Olan Ülkeler Üzerine Ampirik Bir Analiz

The Impact of Budget Oversight of the Legislature on Budget Transparency: An Empirical Analysis on Developing Countries

Dr. Öğr. Üyesi Nazlı KEYİFLİ59-87

Ekonomik Büyümenin Belirleyicilerinin Farklı İnsani Gelişmişlik Düzeyindeki Ülkelere Göre Analizi

Analysis of the Determinants of Economic Growth According to Countries with Different Levels of Human Development

Doç. Dr. Şahin BULUT, Dr. Öğr. Üyesi Adem BABACAN, Dr. Öğr. Üyesi Şaban ERTEKİN89-114

Tanzimat Reformunun Osmanlı Devleti'nin İdari ve Mali Yapısına Etkisi: Muhassıllık Teşkilatı Örneği

The Effect of Tanzimat Reform on the Administrative and Fiscal Structure of the Ottoman State: Case of Muhassıllık Organization

Dr. Öğr. Üyesi Perihan Hazel KAYA115-132

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER / NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD

Sayıştayların Yargısal Yetkinlikleri Konulu INTOSAI Konferansı

INTOSAI Conference on Jurisdictional Competences of Supreme Audit Institutions

Fatma Betül CEYLAN135-142

SAYIŞTAY KARARLARI / DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları - *Decisions of Board of Appeal*.....145-160



ÇATIŞMA YÖNETİMİ STRATEJİLERİ: İÇ DENETÇİLER ÜZERİNE AMPİRİK BİR ARAŞTIRMA

CONFLICT MANAGEMENT STRATEGIES: AN EMPIRICAL STUDY ON INTERNAL AUDITORS

Hakan KARABACAK¹
Esra SATICI²

ÖZ

Çatışma yönetiminde bütünleştirici, rekabetçi, uzlaşmacı, uyuşmacı veya kaçınmacı stratejilerin neden tercih edildiğine dair bulgular araştırmaların hedef aldığı örneklem grubuna ve bu grubun demografik özelliklerine göre değişim göstermektedir. Bu çalışma, paydaşlarıyla yoğun etkileşim içerisinde görevlerini yerine getiren iç denetçilerin çatışma yönetiminde hangi stratejileri tercih ettikleri sorusuna cevap aramakta ve bu çerçevede iç denetçilerin demografik özelliklerinin ve çatışma kaynaklarının strateji tercihlerine etkilerini belirlemeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede iç denetim birimlerinde görev yapan 132 iç denetçiden toplanan anket verileri istatistiksel olarak analiz edilmiştir. Çalışmada, kadın iç denetçilerin uyuşmacı ve rekabetçi stratejileri, erkek iç denetçilerin ise bütünleştirici, kaçınmacı ve uzlaşmacı stratejileri daha fazla benimsedikleri tespit edilmiştir. Öğrenim durumunun çatışma yönetim stratejisi tercihine etkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, tüm öğrenim durumlarında en fazla bütünleştirici stratejinin benimsendiği belirlenmiştir. İç denetçilerin kıdeminin, çatışma yönetim stratejisi tercihi üzerinde etkili olduğu tespit

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

² Dr Öğr. Üyesi, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Denetim ve Risk Yönetimi Anabilim Dalı, esra.satici@asbu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-6784-182X

Gönderim Tarihi/Submitted: 22.03.2021

Revizyon Talebi/Revision Requested: 10.04.2021

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 15.04.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 16.04.2021

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Karabacak, Hakan

Atıf/To Cite: Karabacak, Hakan ve Satıcı, Esra (2021), Çatışma Yönetimi Stratejileri: İç Denetçiler Üzerine Ampirik Bir Araştırma, Sayıştay Dergisi, 32 (120): 9-34

edilmiştir. Buna göre, 5 yıldan fazla kıdeme sahip iç denetçilerin bütünleştirici stratejiyi tercih etme ve 15 yıldan fazla kıdeme sahip iç denetçilerin ise kaçınmacı stratejiyi tercih etme eğiliminde oldukları bulgusuna ulaşılmıştır. Son olarak paydaşlarıyla etkileşimleri çerçevesinde sadece görev çatışması yaşadığını bildiren iç denetçilerin, ilişki çatışması yaşayan iç denetçilere göre bütünleştirici stratejiyi daha fazla benimsedikleri tespit edilmiştir.

ABSTRACT

Findings on why integrating, dominating, compromising, obliging and avoiding strategies are preferred in conflict management vary according to the sample group of the research and the demographic characteristics of the sample. This study sought an answer to the question of which strategies internal auditors, who perform their duties in intensive interaction with their stakeholders, prefer in conflict management. In this framework, it aimed to determine the effects of the demographic characteristics and conflict sources on their strategy choices. In this context, the survey data collected from 132 auditors were statistically analyzed. The study was found that women participating in the study adopted obliging and dominating strategies, while men adopted more integrative, avoiding and compromising strategies. Education status had no effect on the choice of conflict management strategy, whereas the integrative strategy was adopted most in all education levels. The working period influenced the choice of conflict management strategy. The internal auditors working more than five years tended to adopt the integrating strategy, while auditors working more than 15 years tended to be avoiding. Finally, it was found that the internal auditors, who only experienced a task conflict during their interactions, used the integrative strategy more than those that had relationship conflicts.

Anahtar Kelimeler: İç Denetim, Denetçi, Çatışma, Çatışma Yönetim Stratejisi

Keywords: Internal Audit, Auditor, Conflict, Conflict Management Strategy

GİRİŞ

İç denetim, bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacıyla yürütülen bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmaktadır (The Institute of Internal Auditors, 2004). İç denetim faaliyetlerinin doğası, iç denetçilerin, denetlenen birimlerdeki çalışanlar, kurum yönetimi veya meslektaşları gibi paydaşlarıyla etkileşim içerisinde olmalarını gerektirmekte ve bu etkileşimleri kapsamında iç denetçiler çatışmalar yaşayabilmektedir. İç denetçilerin çatışmaları yapıcı biçimde yönetebilmeleri, gerek iç denetim işlevinin amacını başarmasına gerekse kurumun amaçlarına ulaşmasına önemli ölçüde katkı sağlayabilecek bir yetkinliktir. İç denetçilerin çatışmaları yapıcı biçimde yönetilebilmeleri ise, çatışma yönetim kültürü ve becerilerine sahip olmaktan geçmektedir.

Çatışma yönetim kültürü, çatışma yönetim stratejilerine ilişkin bilgi ve farkındalığı kapsamaktadır. İç denetçilerin bu konudaki bilgi ve farkındalık düzeyleri, görev yaptıkları kurumlarda paydaşlarıyla etkin iletişim kurmalarında önemli katkılar sağlayabilecektir. Literatürde iç denetçilerin başarılarının sadece teknik nitelikteki görevlerini yerine getirmelerine değil, başta kurum yönetimi olmak üzere çeşitli paydaşlarıyla kurdukları etkin iletişime bağlı olduğu kabul edilmektedir (Smith, 2005; Kiral ve Satıcı, 2020). İç denetim faaliyetinde kurum yönetiminin beklentileri ile iç denetimin beklentilerini uyumlaştırabilmek ve bu nedenden kaynaklanabilecek çatışmaların önüne geçebilmeyi başarabilmek için iç denetçiler ile kurum yönetimi arasında sağlıklı iletişim kurulmasını gerektirmektedir (Kiral ve Karabacak, 2020: 826). İletişimin kalitesi ve karşılıklı olması, muhtemel yanlış algıları engelleyici bir rol üstlenerek ve çalışanların konu ve önceliklerine ilişkin olarak yönetimin bilgisini artırarak, olumsuz etki ortaya çıkarabilecek çatışmaların önlenmesini sağlamaktadır (Massey vd., 2007: 1126). Diğer yandan iletişim kalitesindeki eksiklik, iletişim bariyerleri ve bu durumun beraberinde getirdiği belirsizlikler kurum içinde yıkıcı etkiler meydana getirebilecek nitelikte çatışmalara yol açabilmektedir (Menon, 1996: 307).

Çatışma yönetim stratejileri, esas olarak, tarafların çatışma durumunda benimseyecekleri iletişime yön veren başlıca yaklaşımları tanımlamaktadır. Bu açıdan bakıldığında, uygun çatışma yönetim stratejileri, iç denetçilerin başarısına hizmet eden önemli stratejik iletişim araçları olarak ifade edilebilecektir. Bu kapsamda, çatışma yönetim stratejileri etkin ve yapıcı iletişim kurulmasına imkân sağlayarak iç denetim biriminin ve kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olmaktadır. Uygun stratejileri kullanma ve çatışmaları yönetebilme becerisi, iç denetçilerin paydaşlarla iletişimlerini yapıcı biçimde yönetmelerine imkân sağlayabilecek ve sürdürülebilir ilişkiler kurabilmelerine yardımcı olabilecektir. Çatışma yönetim stratejilerini teorik anlamda ilk defa iç denetçiler açısından inceleyen Karabacak (2020: 296), uygun çatışma yönetim stratejilerinin benimsenmesinin, iç denetim faaliyetlerine yönelik olarak paydaşların farkındalığını artırmaya, yönetimin desteğini almaya ve mutabakata dayalı kararlar vermeye yardımcı olabileceğini belirtmektedir. İç denetçilerin, çatışmaların olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırebilmeleri veya azaltabilmeleri için çatışma yönetim stratejilerine ilişkin farkındalığa sahip olmaları ve uygun stratejileri yerinde kullanabilmeleri önem taşımaktadır. Bu yetkinlik, kamu sektöründe ve özel sektörde giderek yaygınlaşan iç denetim işlevinin, kurumun faaliyetlerini geliştirebilmelerine ve faaliyetlere değer katabilmelerine yardımcı olacaktır.

Bu çalışmada, iç denetçilerin benimsedikleri çatışma yönetim stratejileri ile demografik özellikleri arasındaki ilişkilerin belirlenmesi ve çatışma kaynaklarının çatışma yönetim stratejisi seçimine etkilerinin ortaya çıkarılması amaçlanmıştır. Çatışma alanına ilişkin literatür taramasına birinci başlıkta, veri toplama yöntemi ve analize ikinci başlıkta ve hipotez ve bulgulara ise üçüncü başlıkta yer verilecektir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: ÇATIŞMA YÖNETİMİ VE STRATEJİLERİ

Kurumlarda çatışma yönetimi araştırmacıların yoğun ilgisini çekmiş bir alandır. Literatürde çatışmaya ilişkin çok sayıda tanıma rastlamak mümkündür. Çatışma, farklı tarafların koşullarının, eylemlerinin veya hedeflerinin birbirine uyumsuz olduğu bir durum (Smith, 1966: 511) veya bireyler, gruplar veya organizasyonlar gibi sosyal varlıklar arasında veya bunlar içinde uyumsuzluk, anlaşmazlık veya gerilim gibi durumlarla kendini gösteren etkileşimli bir süreçtir (Rahim, 2002: 207). Kişiler arası çatışmalar, aynı kurum çatısı altında çalışan iki veya daha fazla kişinin ilkelerde, değerlerde veya hedeflerde, birlikte çalışma ortamlarını etkileyecek farklılıklar algılaması halinde (Jameson, 1999: 269) veya bir tarafın, diğerleriyle ilişkilerinde kendi çıkarlarını önceliklendirmeye çalışması halinde aşikâr bir davranış olarak ortaya çıkabilecektir (Schmidt ve Kochan, 1972: 363). De Janasz ve diğerlerine (2002: 245-246) göre ise çatışmalar, sınırlı kaynaklar, hedef veya amaçlardaki farklılıklar, eksik veya yanlış iletişim, farklı tutumlar, değerler ve algılar ile kişilik uyumsuzlukları gibi çeşitli nedenlerden kaynaklanabilmektedir. Bununla birlikte, tarafların bir çatışma halini deneyimlemeleri için, çatışma şiddetinin belirli bir eşiği geçmesi gerekmektedir (Chea, 2006: 263).

Tarihsel süreç içerisinde gelişme gösteren kişiler arası çatışma literatürü, geleneksel veya modern yaklaşım olmak üzere başlıca iki kategoride incelenmektedir. Bu kategoriler çatışmanın çözümlenmesi ile çatışmaların yönetilmesi kavramları arasındaki hattı çizmektedir. Geleneksel çatışma yönetimi yaklaşımı, çatışmayı kurumlar için yıkıcı etkiler ortaya çıkaran olumsuz bir etkileşim biçimi olarak ele almaktadır (March ve Simon, 1958; Blake ve Mouton, 1964; Katz ve Kahn, 1966; Pondy, 1967; Wall ve Callister, 1995). Örgütsel performans veya verimliliğe zarar verdiği düşünülen bu yaklaşıma göre çatışmalar ortadan kaldırılmalı veya mümkün olduğunca azaltılmalıdır.

Diğer yandan, modern çatışma yönetimi yaklaşımı, çatışmaların belirli koşullar altında kurumlar için etkinliği veya performansı artırabileceğini savunmaktadır. Modern çatışma yönetimi anlayışının, çatışmaların kurumlar için olumlu sonuçlar ortaya çıkarabileceği savı, özellikle 1990'lardan itibaren yürütülen deneysel araştırmalarla desteklenmiştir (Jehn, 1995; Amason, 1996; West ve Anderson, 1996; Jehn, 1997; Mitroff, 1998). Çatışmalar, örgütsel sorunlara yaratıcı çözümler geliştirebildiği veya kurumun hedeflerine etkin biçimde ulaşabilmeyi sağlayabildiği ölçüde yararlı veya işlevsel sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir. Dolayısıyla modern çatışma yönetimi yaklaşımı, çatışmaya belli koşullar altında değer atfetmekte, çatışmayı mutlaka azaltılması veya ortadan kaldırılması gereken bir etkileşim olarak ele almamakta ve çatışmaların çözümlenmesi kavramı yerine çatışmaların yönetilmesi kavramını ön plana çıkarmaktadır (Karabacak, 2020: 299). Çatışmaların yönetilmesi kavramı, çatışma yönetim stratejilerinin yerinde kullanımını gerektirmektedir. Rahim (2001: 85) çatışma yönetim stratejisinin bir parçası olarak birbirleriyle etkileşim içerisinde olan kurum çalışanlarının, aralarındaki anlaşmazlıkları yapıcı biçimde yönetebilmeleri için farklı çatışma yönetim stratejilerini seçip kullanmayı öğrenmeleri gerektiğini ifade etmektedir.

Çatışma yönetim stratejileri, neredeyse yarım asırdan uzun bir süredir araştırmacıların ilgisini çeken bir konu olmuştur. Rahim ve Bonoma (1979)'nın çatışma yönetim modeli, çatışmaları "kendisi için ilgi" (concern for self) ve "başkaları için ilgi" (concern for others) temel eksenleri çerçevesinde sınıflandırmaktadır. İkili İlgi Modeli olarak adlandırılan ve çatışma yönetim literatüründe genel kabul gören bu model, Tablo 1'de gösterilmektedir. Bu modelde "kendi sonuçlarına ilgi" eksenini, bir kişinin kendi sonuçlarına verdiği önem derecesini, "başkaları için ilgi" eksenini diğer kişilerin elde edeceği sonuçlara verdiği önem derecesini ifade etmektedir.

Tablo 1: İkili İlgi Modeli

		Kendisi için ilgi	
		Yüksek	Düşük
Başkaları için ilgi	Yüksek	Bütünleştirici	Uyuşmacı
	Düşük	Rekabetçi	Kaçınmacı

Uzlaşmacı

Kaynak: Rahim ve Bonoma (1979: 1327)

İkili İlgili Modelinde yer alan çatışma yönetim stratejileri “başkaları için ilgi” veya “kendisi için ilgi” eksenlerinin alacağı düşük veya yüksek değer aralıklarında ortaya çıkmaktadır. Tablo 2, çatışma yönetim stratejilerinin her birinin kullanımının uygun olup olmadığı durumları örneklendirmektedir:

Tablo 2: Çatışma Yönetim Stratejileri ve Uygunlukları

Çatışma Yönetim Stratejisi	Uygun Durumlar	Uygun Olmayan Durumlar
Bütünleştirici	Konular karmaşıktır. Daha iyi çözümler için görüşlerin sentezine ihtiyaç vardır. Başarılı bir uygulama için diğer tarafların da uygun görüşlerine ihtiyaç vardır. Sorunun çözümü için yeterince zaman vardır. Tarafların biri tek başına sorunu çözemez. Ortak sorunların çözümü için çeşitli tarafların sahip olduğu kaynaklara ihtiyaç bulunur.	Görev veya sorun basittir. Hızlı karar almaya gerek vardır. Diğer tarafların sonucu umursanmaz. Diğer taraflar sorun çözme becerilerine sahip değildir.
Uyuşmacı	Taraf haksız olabileceğine inanmaktadır. Konu, diğer taraf açısından önemlidir. Taraf, diğer taraftan gelecekte elde edeceği bir şey karşılığında, bir şeyleri feda etmeye isteklidir. Taraf, zayıf bir pozisyona sahiptir. İlişkiyi korumak önemlidir.	Konu taraf açısından önemlidir. Taraf haklı olduğunu düşünmektedir. Diğer taraf haklı değildir veya etik olmayan tutumlar sergilemektedir.
Rekabetçi	Hızlı karar almak gerekmektedir. İsrarcı astlara karşı kararlı görünmek gerekmektedir. Diğer tarafın lehine bir karar aleyhte bazı durumlar ortaya çıkaracaktır. Astlar, teknik kararlar için yeterli uzmanlığa sahip değildir. Söz konusu mesele, taraf için önemlidir.	Konu karmaşıktır. Konu taraf için önemli değildir. Her iki tarafın güçleri denktir. Karar hızlı biçimde alınmamalıdır. Astlar yüksek derecede yetkinliğe sahiptir.
Kaçınmacı	Mesele önemsizdir. Diğer tarafla karşı karşıya gelmenin olumsuz etkileri bir çözüme ulaşmanın olumlu yanlarına üstün gelmektedir. Tartışmayı soğutmaya (molaya) ihtiyaç vardır.	Konu taraf için önemlidir. Kararların alınması tarafın sorumluluğundadır. Taraflar meselenin ertelenmesi konusunda isteksizdir ve mesele çözümlenmek durumundadır. Acil eyleme ihtiyaç vardır.
Uzlaşmacı	Tarafların hedefleri birbirine zıttır. Tarafların güçleri denktir. Görüş birliğine ulaşamamaktadır. Bütünleştirici veya rekabetçi strateji başarılı olamamıştır. Karmaşık sorunlara geçici çözümler bulmaya ihtiyaç vardır.	Taraflardan biri daha güçlüdür. Mesele problem çözme (bütünleştirici) yaklaşıma ihtiyaç duyacak ölçüde karmaşıktır.

Kaynak: Rahim (2002: 219)

Modern yaklaşıma göre her bir çatışma yönetim stratejisi, farklı çatışma durumlarına uygun düşebilmektedir. Dolayısıyla her çatışma koşuluna uyan tek ve doğru bir çatışma yönetim stratejisi bulunmamakta ve her bir çatışma yönetim stratejisi farklı çatışma durumlarında en iyi seçenek olarak ortaya çıkabilmektedir. Ancak, bütünlendirici stratejinin pek çok çatışma durumuna uygun düşen bir strateji olduğu kabul edilmektedir (Rahim, 2002:218). Bütünlendirici strateji, taraflar arasında açık iletişim kurulmasını, yapıcı müzakereyi ve bilgi alışverişini esas almaktadır.

Literatürde, çatışma yönetim stratejilerinin ölçülmesine ilişkin çalışmalarda genellikle Thomas-Killman çatışma yönetim modelinin dikkate alındığı ve çeşitli değişkenlerin strateji tercihlerine etkilerinin incelendiği görülmektedir. Literatür, evde veya iş ortamında olma, yönetici veya çalışan olma, öğrenci olup olmama gibi farklı koşullar altında cinsiyetin tercih edilen çatışma yönetim stratejisi üzerindeki etkisinin değiştiğini göstermektedir. Bulgular, ev ve iş ayrımı söz konusu olduğunda benimsenen çatışma yönetim stratejilerinin kadın ve erkekler arasında farklılaştığını ortaya koymuştur (Chusmir ve Mills, 1989; Dildar ve Amjad, 2017). Benzer şekilde öğrencilerin strateji tercihlerine ilişkin araştırmalar, cinsiyet açısından strateji seçimleri arasında fark bulunduğunu göstermiştir (Brahnam vd., 2005; Gbadamosi vd., 2014).

Diğer yandan, iş ortamındaki çatışmaları inceleyen çalışmaların bulguları, benimsenen çatışma yönetim stratejilerinin cinsiyetler arasında farklılaşmadığını ortaya koymaktadır (İslamoğlu vd., 2008; Bordean vd. 2020). Dildar ve Amjad (2017), benimsenen çatışma yönetim stratejisi ile cinsiyet arasındaki ilişkiye odaklanan ampirik çalışmaların bulgularını incelemiş ve cinsiyete göre tercih edilen çatışma yönetim stratejileri arasında genel olarak anlamlı bir fark olmadığına işaret etmiştir. Çatışma yönetimi literatürünün bulguları ile uyumlu olarak bu çalışmada aşağıdaki hipoteze yer verilmiştir:

H_A: Cinsiyete göre çatışma yönetim stratejisi tercihleri arasında fark yoktur.

Öğrenim durumu (veya eğitim düzeyi) ile çatışma yönetim stratejisi tercihi arasındaki ilişkiye dair literatür bulguları farklılık göstermektedir. Öğrenim durumu ile tercih edilen çatışma yönetim stratejisi arasında ilişki olmadığı bulgusuna ulaşan çalışmaların yanı sıra (Howell, 2014; Savran ve Sunay, 2017), öğrenim durumunun benimsenen stratejiyi etkilediği bulgusuna ulaşan

çalışmalar da bulunmaktadır. Al-Hamdan (2009), Umman'da 321 hemşireyi konu alan çalışmasında eğitim düzeyi yüksek hemşirelerin uyuşmacı ve kaçınmacı stratejileri daha fazla tercih ettikleri bulgusuna ulaşmıştır. Vokic ve Sontor (2010) daha yüksek eğitim düzeyine sahip çalışanların genel olarak uyuşmacı stratejiyi daha fazla, rekabetçi stratejiyi ise daha az benimseme eğilimleri olduğunu göstermiştir. Bu çalışmada, öğrenim durumu ile çatışma yönetim stratejisi tercihi arasındaki ilişkiyi ilişkin olarak aşağıdaki hipoteze yer verilmektedir:

H_B: Öğrenim durumlarına göre çatışma yönetim stratejileri arasında fark vardır.

Öğrenim durumunda olduğu gibi görev süresinin çatışma yönetim stratejisi üzerindeki etkisine ilişkin bulgular da çelişkilidir. Bu kapsamda, Temkin ve Cummings (1986) görev süresinin çatışma yönetim stratejisi tercihinin etkilemediği sonucuna ulaşmıştır. Diğer yandan, çeşitli sektör ve kurumlarda görev yapan toplam 984 çalışan tarafından benimsenen çatışma yönetim stratejilerini inceleyen İslamoğlu ve diğerlerine (2008) göre daha uzun çalışma süresine sahip olan çalışanlar uyuşmacı stratejiyi daha fazla benimserken, hem çalışma hayatında hem de halen çalıştığı kurumda daha uzun çalışma süresine sahip olan çalışanlar ise rekabetçi stratejiyi daha fazla benimsemektedirler. Zupova (2019) da Slovakya'da toplam 2753 belediye başkanı tarafından tercih edilen çatışma yönetim stratejilerini incelemiş ve çatışma yönetim stratejisinin görev süresine göre değiştiği bulgusuna ulaşmıştır. Buna göre, ikinci dönemde görev yapan belediye başkanları, ilk dönem görevini yapanlara göre bütünleştirici stratejiyi daha fazla benimsemektedirler. Bu çalışmada, görev süresinin (kıdemin) çatışma yönetim stratejisi üzerinde etkisini ölçmek üzere aşağıdaki hipoteze yer verilmektedir:

H_C: Kıdeme göre çatışma yönetim stratejileri arasında fark vardır.

Modern çatışma yönetimi yaklaşımına göre kurumlar için yararlı sonuçlar ortaya çıkarabilen çatışmalar işlevsel, yıkıcı sonuçlara neden olan çatışmalar ise işlevsel değildir. Modern yaklaşımın beraberinde getirdiği bu ayırım, çatışma kaynaklarının, işlevsel (yapıcı veya olumlu) veya işlevsel olmayan (yıkıcı veya olumsuz) sonuçlarla ilişkilendirilmesine odaklanan çalışmalar yapılmasına olanak sağlamıştır. Kaynağına göre örgütsel çatışmalar, "görev çatışması" ve "ilişki çatışması" olmak üzere genellikle iki boyutta ele alınmaktadır. Görev çatışması, bir kurumda yürütülmekte olan görevler, politikalar veya diğer örgütsel konularla

ilgili olarak kişilerin bakış açıları veya görüşlerindeki farklılıkların anlaşmazlığa neden olması durumunda ortaya çıkan çatışmaları ifade etmektedir. Diğer yandan belirli bir görevden kaynaklanmayan ve kişiler arasında gerilim, nefret, düşmanlık gibi duygusal kaynaklı anlaşmazlıklar ise ilişki çatışması olarak tanımlanmaktadır (Guetzkow ve Gyr, 1954: 369; Jehn, 1995: 258).

Görev ve ilişki çatışmalarının kurumlar için ortaya çıkardığı işlevsel veya işlevsel olmayan sonuçlar pek çok araştırmacının ilgisini çekmiştir. Bu çalışmalar, ilişki çatışmalarının kurumlar için zararlı etkiler ortaya çıkardığına ve dolayısıyla azaltılması veya mümkünse ortadan kaldırılması gerektiğine işaret etmektedir (Geyskens vd., 1999; Jehn ve Mannix, 2001; De Dreu ve Weingart, 2003; De Clercq vd., 2009; Miao vd., 2010). Görev çatışmaları ise, performansı ve verimliliği artırabilmekte ve kurumlar açısından yararlı sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir (Rahim, 1990; Kezsbom, 1992; Menon vd., 1996; West ve Anderson; 1996). Ayrıca literatür bulguları, bütünleştirici strateji benimsemenin olumlu sonuçlara neden olduğunu ortaya koymaktadır (De Dreu ve Weingart, 2003; Jehn ve Bendersky, 2003; Chou ve Yeh, 2007; Rognes ve Schei, 2010; Marquez vd., 2015). Bu noktada, görev çatışmasının kurumlar için olumlu etkiler ortaya çıkarmasında, benimsenen çatışma yönetim stratejilerinin de katkısı olabileceğinin dikkate alınması gerektiği değerlendirilmektedir. Wall ve Nolan (1986), kişiler arası görev çatışmalarının bütünleştirici stratejinin daha fazla benimsenmesi ile çözümlendiği bulgusuna ulaşmıştır. Grup düzeyinde ise, Marquez vd. (2015), görev çatışması yaşayan grupların, ilişki çatışması yaşayan gruplara kıyasla bütünleştirici stratejiyi daha sıklıkla benimsedikleri ve ayrıca bir grubun bütünleştirici strateji kullanma sıklığının, her iki çatışma kaynağı için de grup üyelerinin tatmininin önemli bir (pozitif) göstergesi olduğunu tespit etmiştir. Bu çalışmada da, iç denetçiler açısından çatışma kaynakları ile benimsenen çatışma yönetim stratejisi arasında ilişkinin sorgulanmasına ihtiyaç duyulmuş ve aşağıdaki hipoteze yer verilmiştir:

H_D: İç denetçilerin çatışma kaynaklarına göre çatışma yönetim strateji puanları arasında fark vardır.

Çatışma yönetim stratejileri, yarım asırdan uzun bir zamandır araştırmacıların ilgisini çeken bir konu olmuş olsa da çatışma yönetimine ilişkin olarak iç denetim alanına odaklanan çalışmalar oldukça az sayıdadır. Bu çerçevede, Kustiene ve Tjurina (2019) iç ve dış denetim sürecinde çatışmaları yönetmenin farklı yöntemlerini tartışmışlar ve denetimin özel koşulları dikkate

alınarak genel çatışma yönetim yöntemlerinin uygulanabileceği sonucuna ulaşmışlardır. Roussy (2015), 42 adet iç denetçi ile mülakat yaparak iç denetçilerin günlük faaliyetlerinde yaşadıkları rol çatışmalarına ve bu çatışmaları nasıl algıladıklarına, yönettiklerine ve çözdüklerine odaklanmaktadır. Çalışma, iç denetim sürecinde yaşanan rol çatışmalarının karmaşıklığına ve şiddetine dikkat çekerek, iç denetçilerin bağımsız faaliyette bulunmadaki eksikliklerine ve denetim komitesi üyelerinin zayıf güçleri olduğu sonucuna ulaşmaktadır. Rol çatışmasını Shbail vd. (2018) de çalışmaları kapsamında incelemişler ve Ürdün'de 187 iç denetçinin katıldığı ampirik araştırmalarında, rol çatışmalarını iç denetçilerin tükenmişlik belirtilerinin öncüllerinden biri olarak ortaya koymuşlardır. Ülkemizde ise iç denetçiler açısından çatışma yönetim stratejileri ampirik bir çalışmaya konu olmamıştır.

2. ARAŞTIRMANIN YÖNTEM VE ANALİZİ

2.1. Veri Toplama Yöntemi

İç denetçiler tarafından benimsenen çatışma yönetim stratejilerinin ve çatışma kaynaklarının tespit edilmesine yönelik olarak anket tasarlanmıştır. Çatışma yönetim stratejilerinin tespitine ilişkin sorular, Jehn (1997) ve Rahim (2001)'deki açıklamalar dikkate alınarak hazırlanmıştır. Ankette, katılımcıların demografik özelliklerini ölçmeye yönelik soruların dışında, çatışma yönetim stratejilerini belirlemeye yönelik 5'li likert yapıda 15 soru, çatışma kaynağını tanımlamaya yönelik 5 soru mevcuttur. Anket formu ile aşağıda yer verilen başlıca üç sorunun yanıtı aranmıştır:

- (1) İç denetçilerin genellikle tercih ettikleri çatışma yönetim stratejileri nelerdir?
- (2) Demografik özelliklerin tercih edilen çatışma yönetim stratejilerine etkisi nedir?
- (3) İç denetçilerin görev ve ilişki çatışmaları ile benimsedikleri çatışma yönetim stratejileri arasında ilişki var mıdır?

Etik onayı alınmış anket formu, mevcut Covid-19 salgın yönetim koşulları gözetilerek, internet üzerinden "Google Form" aracılığıyla katılımcılara sunulmuştur. Anket, Google forma aktarılmış ve Türkiye genelinde iş ağından faydalanılarak ilgili iç denetçilerin e-posta adreslerine gönderilmiştir. Araştırmanın

veri toplama süreci 30 Mayıs 2020 - 30 Haziran 2020 tarihleri arasında devam etmiştir. Araştırma kapsamında anketin ilgili kişilere ulaştırılması aşamasında meslek kuruluşlarıyla irtibata geçilmiştir. Çalışmaya, anketi geçerli olan toplam 132 iç denetçi katılmıştır. Ankette her soru için tek cevap istenmiştir. Cevaplar harf veya sayı şeklinde kodlanarak bilgisayar ortamına aktarılmış ve IBM SPSS 25.0 for Windows programıyla analiz edilmiştir. Bu kapsamda nedensel-karşılaştırma modeli benimsenmiştir. Veri kalite kontrol sürecinden sonra istatistiksel olarak analiz edilmiştir.

2.2. Güvenilirlik Analizleri

Anketimizde yer alan soruların türdeş bir yapıyı ölçüp ölçmediğini değerlendirmek ve bütünleşik yapısını sorgulamak üzere güvenilirlik analizleri gerçekleştirilmiştir ve Cronbach alfa katsayısı 0,801 olarak bulunmuştur. Buna göre anketimizin yüksek güvenilirliğe sahip olduğu ifade edilebilir.

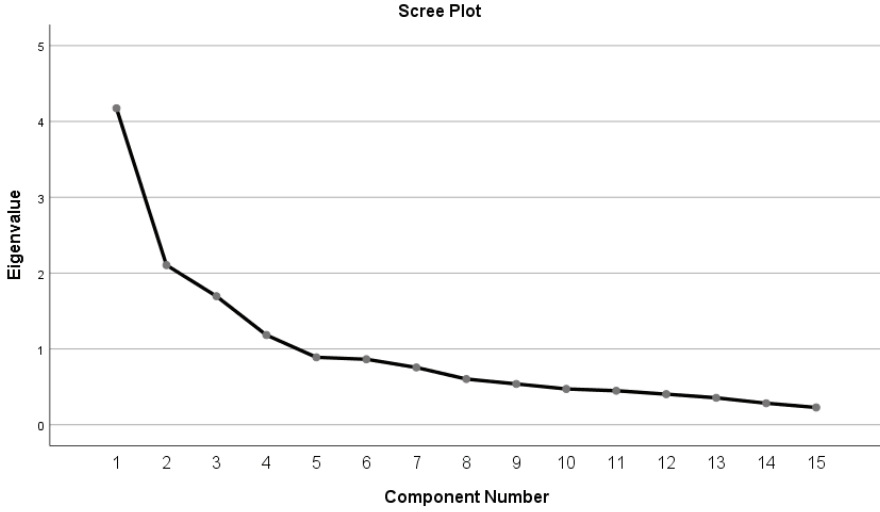
2.3. Faktör Analizi

Çatışma yönetim stratejilerini ölçmeye yönelik soruların farklı başlıklar altında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği aşamasında faktör analizi uygulandığında, Tablo 3'te görüleceği üzere, KMO değerinin 0,60'tan büyük ve Bartlett küresellik testinin istatistiksel olarak %95 güven düzeyinde anlamlı bulunduğu görülmüştür. Bu sonuç, elde edilen örneklem büyüklüğünün faktör analizine uygunluğunun yeterli olduğunu ve küresellik testi ile değişken olarak kabul edilen sorular arasında anlamlı bir korelasyon bulunduğunu göstermektedir.

Tablo 3: KMO ve Bartlett's Testi Tablosu

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy		,751
Bartlett's Test of Sphericity	Chi-Square	619,715
	Df	105
	Sig	,000

Çalışmada çatışma yöntem stratejilerinin belirlenmeye çalışıldığı soru kümesinde, faktör yüklerinden faydalanılarak ait oldukları değişkenlere ağırlıkları ölçüsünde yüklenmesi için faktör analizinden faydalanılmıştır. Faktör analizi sonuçlarına göre, %67'lik varyans açıklama oranıyla, ölçeğin beş faktörde temsil edilebileceği görülmektedir.

Grafik 1: Yamaç grafiği

Tablo 4'te verilen faktör yüklerine göre, soru içerikleri ve literatür de dikkate alınarak birinci faktör "Bütünleştirici", ikinci faktör "Uyuşmacı", üçüncü faktör "Rekabetçi", dördüncü faktör "Kaçınmacı" ve beşinci faktör "Uzlaşmacı" stratejiyi temsil edecek şekilde isimlendirilmiştir.

Tablo 4: Faktör Yükleri Tablosu

	Bileşenler (Stratejiler)				
	B-1	U-2	R-3	K-4	Uz-5
[Sorunlara potansiyel birer fırsat penceresinden bakarak her iki tarafın yararına olabilecek yenilikçi çözümler ararım.]	0,822				
[Daha iyi bir çözüm için başkalarının yardımını talep etmekten ve sürece başkalarını da dahil etmekten çekinmem.]	0,775				
[İstediğim sonucu alamamaktan endişe etmeksizin karşı tarafın tüm talep ve ihtiyaçlarını ortaya koymasına için çaba gösteririm.]	0,73				
[Genellikle çatışma sürecinde orta noktalarda uzlaşmış sonuçlara ulaşmayı hedeflerim.]	0,506				
[Gelecekte kazançlı çıkmak için kendi beklenti ve taleplerimden taviz verebilirim.]		0,833			
[İş ilişkimizin devamını düşünerek karşı tarafı tatmin eden bir çözüm için kendi taleplerimden taviz verebilirim.]		0,805			
[Karşı tarafın taleplerini dikkate alarak duygularını yatıştırılmaya, onu incitmemeye ve ilişkimizi muhafaza etmeye çalışırım.]		0,668			
[Karşı tarafın taleplerimi kabul etmesi konusunda elimden gelen çabayı gösterir ve mücadele ederim.]			0,785		
[İstediğim sonuçları elde etmek için amaçlarımın, yöntemlerimin veya yaklaşımlarımın kabulü konusunda ısrarcıyım.]			0,764		
[Karşı tarafın beklentileri ne olursa olsun haklı olduğuma inandığım konularda asla geri adım atmam.]			0,752		
[Konuları zamana bırakmak ve çözümü ertelemek diğer tarafla karşı karşıya gelmekten iyidir.]				0,767	
[İsrarcı olup gerilimi arttırmaktansa bir adım geriye çekilip çözümü karşı tarafa bırakmayı tercih ederim.]				0,628	
[Çatışma sürecinde diğer tarafla karşı karşıya gelmek stres veya gerilime neden olur.]				0,406	
[İlk mantıklı seçeneği değerlendirir ve bu noktadan hızla sonuca ulaşmaya çalışırım.]					0,684
[Taraflara eşit fayda sağlayan bir çözüme hızla ulaşabilmeyi, kendim için daha tatminkâr bir çözüm için uğraşmaya tercih ederim.]					0,564
B: Bütünleştirici; U: Uyuşmacı, R: Rekabetçi, K: Kaçınmacı, Uz: Uzlaşmacı					

Faktör analizinden faydalanarak skor değerlerinin elde edilmesi, sorunun etkisi ölçüsünde puana katkısının alınmasını sağlamaktadır. Faktörlerin açıklama oranlarıyla orantılı olarak, katılımcı kişiler için genel bir çatışma puanı hesaplanmıştır. Yorumlamanın daha kolay takip edilebilmesi açısından faktör analizi ile elde edilen bu değerler 0-100 aralığına çekilmiştir. Araştırma hipotezleri bu puanlar esas alınarak test edilmiştir.

3. BULGULAR

Araştırmanın hipotezlerine, HA, HB, HC ve HD olarak ikinci bölümde yer verilmiştir. İlk üç hipotez demografik değişkenlerle ilgilidir. Bu değişkenler, cinsiyet, öğrenim durumu ve meslekteki görev süresidir. Demografik kırılımlarda strateji puan dağılımlarının ayrıntıları EK-1'de verilmiştir. Son hipotez ise iç denetçilerin çatışma kaynaklarının, benimsenen çatışma yönetim stratejileri ile arasındaki ilişkilere odaklanmaktadır. Aşağıdaki alt başlıklarda hipotezlere dayanarak bulgulara yer verilecektir:

3.1. Cinsiyet

Çalışmamızda cinsiyet, farklı eğitim düzeyleri, farklı kıdem ve farklı çatışma kaynaklarında yer alan grupların, çeşitli çatışma yönetim strateji puanları arasında fark olup olmadığını belirlemeye yönelik geliştirilen hipotezler, varsayım kontrollerinden sonra MANOVA (çok değişkenli varyans analizi) ve Hotelling's T2 ile test edilmiştir. Bu kapsamda, öncelikle, cinsiyete göre çatışma yönetim strateji puan ortalamaları arasında istatistiksel farkın önem kontrolü Hotelling T2 ile değerlendirilmiş ve aradaki fark istatistiksel olarak önemli bulunmuştur (Hotelling's Trace $F=2,453$, sig.= $0,037<0,05$). Buna göre kadın ve erkeklerin benimsedikleri çatışma yönetim strateji puan ortalamalarının, ilgili veri seti için farklılık gösterdiği %95 güvenilirlikle ifade edilebilir.

Anketimize katılanların %23'ü kadın, %77'si erkektir. Ülkemizde kamu idarelerinde görev yapan iç denetçilerin %16'sı kadın, %84'ü ise erkek denetçilerden oluşmaktadır (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2020). Bu çalışmada örneklem olarak seçilen iç denetçilerin %82'sinin kamu kurumunda görev yapmasından dolayı örnekleme oluşturan iç denetçilerin cinsiyet dağılımı bakımından araştırma evrenini büyük ölçüde temsil ettiği değerlendirilmektedir. Demografik özelliklere göre çatışma yönetim strateji puanlarının tanımlayıcı istatistikleri incelendiğinde, kadın ve erkeklerde bütünleştirici stratejinin en büyük ortalamaya sahip olduğu

görülmektedir. Tablo 5'te verilen ortalama puanların karşılaştırmalı incelemesi, kadınların uyuşmacı ve rekabetçi strateji ortalama puanlarının, erkeklerin puanlarından fazla olduğunu, erkeklerin daha yüksek bütünleştirici, kaçınmacı ve uzlaşmacı strateji puan ortalamalarına sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

Tablo 5: Cinsiyete göre Çatışma Yönetim Strateji Puanları

	Cinsiyet	Ortalama	Std. Sapma	N
Bütünleştirici	Kadın	62,8050	21,27216	30
	Erkek	68,2418	17,99415	100
	Toplam	66,9871	18,85480	130
Uyuşmacı	Kadın	45,6715	17,25225	30
	Erkek	40,6383	15,98238	100
	Toplam	41,7998	16,35469	130
Rekabetçi	Kadın	62,5043	19,60379	30
	Erkek	55,4851	19,14207	100
	Toplam	57,1049	19,40139	130
Kaçınmacı	Kadın	44,5800	14,95099	30
	Erkek	49,4427	17,37726	100
	Toplam	48,3205	16,91819	130
Uzlaşmacı	Kadın	44,6574	22,45049	30
	Erkek	51,1975	18,47126	100
	Toplam	49,6882	19,56530	130

Bu sonuç, kadınların erkeklerden daha uyuşmacı ve rekabetçi çatışma yönetim stratejisi benimsediği, erkeklerin kadınlara göre daha bütünleştirici, kaçınmacı ve uzlaşmacı olduğu şeklinde yorumlanabilir. Bu durumda cinsiyete göre çatışma yönetim stratejisi tercihleri arasında fark bulunmasından dolayı HA hipotezi doğrulanamamıştır. Ampirik araştırmaların bulguları, iş ortamında, cinsiyete göre tercih edilen çatışma yönetim stratejileri arasında anlamlı bir fark olmadığına işaret etmektedir (Dildar ve Amjad, 2017). Dolayısıyla, iç denetçilerin çatışma yönetim stratejilerinin cinsiyete göre farklılaştığını gösteren bu sonuç literatür bulgularını desteklememektedir.

3.2. Öğrenim Durumu

Öğrenim durumları incelendiğinde katılımcıların yaklaşık %50'sinin yüksek lisans mezunu olduğu görülmektedir. Öğrenim durumu ile çatışma yönetim strateji tercih puan ortalamaları arasında fark olup olmadığının tespiti için,

öncelikle MANOVA uygulanmasına karar verilmiş, fakat grup kovaryanslarının homojen olmadığı görülmüştür ($F=1,552$; $sig.=0,029<0,05$). Doktora mezunu katılımcılar yüksek lisans mezunu grup ile birleştirilerek analize Hotelling T2 ile devam edilmiştir. Analiz sonucunda, öğrenim durumuna göre tercih edilen çatışma yönetim strateji puanlarının, ilgili veri seti için farklılık göstermediği görülmüştür ($F=1,535$, $sig.=0,184>0,05$). Buna göre, öğrenim durumunun (lisans veya yüksek lisans) benimsenen çatışma yönetim strateji puanları üzerinde etkili olmadığı %95 güvenilirlikle ifade edilebilir. Çalışmamızda öğrenim durumlarına göre çatışma yönetim stratejileri arasında fark bulunmadığından HB hipotezi doğrulanamamıştır. Öğrenim durumunun, tercih edilen stratejiye etkisine ilişkin literatür bulguları çelişkilidir. Diğer yandan, iç denetçiler açısından bulunan bu sonuç, öğrenim durumunun benimsenen strateji üzerinde etkili olmadığı bulgusunu desteklemektedir (Howell, 2014; Savran ve Sunay, 2017). İç denetçilerin öğrenim durumunun tercih edilen çatışma yönetim stratejileri üzerinde etkili olmamasının, iç denetçilerin, tamamının üniversite mezunu olmasından ve eğitim seviyesi farkının sadece yüksek lisans ve doktora düzeyleri için fark etmesinden dolayı kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

3.3. Kıdem

Yaş dağılımı ile doğru orantılı olarak, katılımcıların %34,6'sının 6-10 yıl arasında meslek tecrübesine sahip olduğu görülmektedir. Görev yaptığı kurumdaki kesintisiz hizmet sürelerindeki dağılım daha dağınık olup, 1 ile 15 yıl arasında değişmektedir. Kıdeme göre çatışma yönetim strateji tercih puan ortalamaları arasında fark olup olmadığı MANOVA ile araştırılmıştır. Grup üyelikleri incelendiğinde, araştırmaya 1 yıldan az kıdeme sahip 3 iç denetçi katıldığı için, bu grup 1-5 yıl kıdeme sahip grup ile birleştirilerek analizler gerçekleştirilmiştir. Varsayım kontrollerinin ardından, meslekteki kıdeme göre çatışma yönetim strateji puan ortalamaları arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark olduğu görülmüştür ($F=1,708$, $sig.=0,048<0,05$). Kıdeme göre benimsenen çatışma yönetim strateji puan ortalamalarının, ilgili veri seti için farklılık gösterdiği %95 güvenilirlikle ifade edilebilir.

Kıdemde çatışma yönetim strateji puanları açısından farklılığı yaratan grubu belirlemek ve grupları daha ayrıntılı inceleyebilmek için post-hoc testleri uygulanmıştır. Sonuçların ayrıntılarına EK-2'de yer verilmektedir. Sonuçlara göre, bütünleştirici strateji puanında farklılık ortaya çıkmaktadır. 5 yıldan az kıdemi olan denetçilerin ortalama bütünleştirici strateji puanları, diğer gruplara göre

düşüktür. Dolayısıyla, 5 yıldan az kıdeme sahip denetçilerin, daha fazla kıdeme sahip denetçilere göre daha az bütünleştirici strateji benimseme eğiliminde oldukları tespit edilmiştir. Diğer grupların ise bütünleştirici ortalama puanları arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark bulunmamaktadır. Benimsenen çatışma yönetim stratejileri ile kıdem arasındaki ilişkiye dair göze çarpan bir diğer bulgu ise, 5 yıldan az kıdeme sahip denetçiler ile 15 yıldan fazla kıdeme bulunan denetçilerin kaçınmacı strateji puan ortalamalarının istatistiksel olarak birbirinden farklı olmasıdır. 15 yıldan fazla kıdeme olan denetçilerin kaçınmacı strateji puanları 50'nin üzerinde iken, 5 yıldan az kıdeme olanların kaçınmacı strateji puanları 43,2'dir. Kıdeme göre çatışma yönetim stratejileri arasında fark bulunduğundan dolayı HC hipotezi doğrulanmıştır.

Bu sonuç, çalışma süresinin, tercih edilen çatışma yönetim stratejisi üzerinde etkili olduğunu savunan literatür bulgularını desteklemektedir (İslamoğlu vd., 2008; Zupova, 2019). Ancak, İslamoğlu ve diğerleri (2008) özel sektör çalışanları açısından yürüttükleri çalışmada çalışma süresi arttıkça uyuşmacı ve rekabetçi stratejiyi benimseme eğiliminin arttığı bulgusuna ulaşırken, bu çalışmada iç denetçiler açısından bütünleştirici ve kaçınmacı stratejiyi tercih etme eğilimlerinin arttığı sonucuna ulaşılmıştır. Diğer yandan bu çalışmanın bulguları, Zupova (2019)'nın görev süresi arttıkça bütünleştirici stratejiyi benimseme eğiliminin artacağına ilişkin bulgusu ile uyumludur. Ayrıca bu çalışmada, ankete katılanların yarısına yakını (%48,8), 36-45 yaş aralığında bulunmaktadır. Yaş açısından incelendiğinde, 31-35 yaşları arasında rekabetçi strateji puanları daha yüksek iken, 61 yaşından sonra kaçınmacı, diğer yaşlarda ise bütünleştirici strateji puan ortalamalarının en yüksek olduğu tespit edilmiştir.

3.4. Çatışma Kaynakları ve Strateji

İç denetçilerin görev ve ilişki çatışması, ankette yer alan "Çatışmalar genellikle iş veya görevlerin içeriğine ilişkin konulardan kaynaklanır." sorusuna verilen cevaplar dikkate alınarak yorumlanmıştır. Buna göre, "kesinlikle katılmıyorum" ve "katılmıyorum" cevabı verenlerin çatışma kaynağı "ilişki çatışması", "ne katılmıyorum ne katılmıyorum" cevabı verenlerin çatışma kaynağı "hem görev hem ilişki çatışması", "katılıyorum" ve "kesinlikle katılıyorum" cevabı verenlerin çatışma kaynağı ise "görev çatışması" şeklinde tanımlanmıştır. Çatışma kaynağında ilişki çatışması bulunan iç denetçiler ile çatışma kaynağında ilişki çatışması bulunmayan, diğer bir ifadeyle sadece "görev çatışması" bulunan iç denetçiler iki grup olarak nitelendirilmiş ve çatışma yönetim strateji puanları arasındaki istatistiksel fark kontrolü Hotelling T2 ile incelenmiştir.

Yapılan analiz sonucunda, ilişki çatışması kaynağı içerisinde bulunan iç denetçilerin çatışma yönetim strateji puanları ile görev çatışma kaynağında bulunan iç denetçilerin çatışma yönetim strateji puanları arasında istatistiksel bir fark olduğu %95 güvenle ifade edilebilir ($F=3,033$; $sig.=0,013<0,05$). Ayrıntılı tablosu EK 3'te verilen sonuçlar incelendiğinde, farklılığın oluşmasında bütünleştirici strateji puanının etkisi olduğu görülmüştür ($sig.0,002<0,05$, diğer değişkenler için $sig.>0,05$). İlişki çatışması yaşayan iç denetçilerin bütünleştirici strateji puan ortalamaları, sadece görev çatışması yaşayan iç denetçilerin bütünleştirici strateji puan ortalamalarından istatistiksel olarak farklıdır ve daha düşüktür. Bu durumda, iç denetçilerin çatışma kaynaklarına göre çatışma yönetim strateji puanları arasında fark olduğundan dolayı HD hipotezi doğrulanmıştır. Görev çatışmaları ile bütünleştirici strateji arasındaki pozitif ilişkiye işaret eden bu çalışmanın bulguları Wall ve Nolan (1986) ve Marquez ve diğerlerinin (2015) bulgularını desteklemektedir. Temelde bu bulgu, Rahim (2002)'de belirtildiği üzere, gerekli ilımlı düzeyde görev çatışmalarının gerekse bütünleştirici strateji tercihinin kurumlar için olumlu sonuçlara neden olduğu yaklaşımı ile uyumludur. Dolayısıyla görev çatışması yaşayan iç denetçilerin, bütünleştirici stratejiyi daha fazla kullanmalarının, faaliyet gösterdikleri kurumlar içerisinde görev çatışmalarının kurumlar için ortaya çıkarabileceği bir takım olumlu etkilere katkıda bulunduğu değerlendirilmektedir.

SONUÇ

İç denetçiler görevleri kapsamında, risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkililiğinin değerlendirilmesine ve geliştirilmesine odaklanarak kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olmaktadır. Görevlerinin doğası gereğince birçok paydaşla etkileşim içerisinde olan iç denetçilerin çatışma yönetim yetkinliğine sahip olmaları sağlıklı iletişim kurmalarına ve görevlerini etkin biçimde yerine getirebilmelerine önemli katkılar sağlayabilecektir. İç denetçiler için bu yetkinlik, çatışma yönetim stratejilerine ilişkin farkındalığa sahip olmalarına ve bu stratejileri yerinde kullanabilmelerine işaret etmektedir.

Bu çalışma, iç denetçilerin benimsedikleri çatışma yönetim stratejileri ile demografik özellikleri arasındaki ilişkilerin ortaya çıkarılmasını ve çatışma kaynaklarının, strateji seçimine etkilerinin tespit edilmesini amaçlamıştır. Çalışmada 4 adet araştırma hipotezine yer verilmiştir. Bu çerçevede, demografik değişkenler olarak cinsiyet, öğrenim durumu ve kıdemin çatışma yönetim stratejilerine etkisi üç hipotezle ve iç denetçilerin çatışma kaynaklarının çatışma

yönetim stratejisine etkisi ise bir diğer hipotezle test edilmiştir. Çalışmada, çatışma yönetim stratejilerinin tercihinde erkekler ile kadınlar arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farkın olduğu görülmektedir. Analiz sonuçlarına göre, kadınların uyuşmacı ve rekabetçi stratejileri, erkeklerin ise bütünleştirici, kaçınmacı ve uzlaşmacı stratejileri daha fazla benimsedikleri tespit edilmiştir. İkinci olarak, lisans veya yüksek lisans mezuniyetinde bütünleştirici strateji ortalama puanı en yüksek olarak bulunmakla birlikte, her iki öğrenim durumunun çatışma yönetim stratejisi tercihine etkisi arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark bulunmamıştır.

Çalışmada, iç denetçilerin kıdeminin, çatışma yönetim stratejisi tercihi üzerinde etkili olduğu tespit edilmiştir. Bu kapsamda 5 yıldan az kıdemli denetçilerin, daha kıdemli denetçilere göre daha az bütünleştirici strateji benimseme eğiliminde oldukları, 5 yıldan fazla kıdemli denetçilerde ise daha fazla bütünleştirici strateji benimseme eğiliminin bulunduğu tespit edilmiştir. Bütünleştirici strateji daha fazla kıdem ve yaşla birlikte gelmektedir. Son olarak, iç denetçilerin yaşadıkları çatışma kaynaklarının benimsedikleri çatışma yönetim stratejisine etkisine ilişkin olarak istatistiksel olarak anlamlı bir fark tespit edilmiştir. Buna göre, paydaşlarıyla etkileşimleri çerçevesinde görev çatışması kaynağı içerisinde bulunan iç denetçilerin, görev çatışması ile birlikte veya ilişki çatışması kaynağı içerisinde bulunan iç denetçilere göre bütünleştirici stratejiyi daha fazla benimsedikleri tespit edilmiştir.

Paydaşlarıyla etkileşimleri çerçevesinde görev çatışması yaşayan iç denetçilerin, bütünleştirici stratejiyi daha fazla benimseme eğilimleri yeni araştırmalara konu olabilecektir. Bütünleştirici strateji, literatür bulgularının işaret ettiği üzere, yapıcı ve sürdürülebilir ilişkiler kurulmasına yardımcı olan bir yaklaşımı taraflara sunmaktadır. Bu yaklaşım, tarafların iletişim, şeffaflık, problem çözme, bilgi değişimi ve müzakere yetkinliklerinin çatışma yönetim sürecine dahil edilmesini beraberinde getirmektedir. Bütünleştirici stratejiyi benimseyen taraflar karşılıklı yararlarına olan çözümler üzerinde uzlaşmaya çalışmaktadır (Rahim, 2001; DeJanazs, 2002). Bu noktadan hareketle çalışmanın sonuçları, ilişki veya görev çatışmaları ile bütünleştirici strateji arasındaki karşılıklı ilişkilere daha yakından odaklanılması ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır.

KAYNAKÇA

- Al-Hamdan, Zaid (2009), Nurse Managers, Diversity and Conflict Management, *Diversity in Health and Care*, 6, s. 31-43.
- Amason, Allen (1996), Distinguishing the Effects of Functional and Dysfunctional Conflict on Strategic Decision Making: Resolving a Paradox for Top Management Teams, *Academy of Management Journal*, 39 (1), s. 123-148.
- Blake, Robert, Jane Mouton (1964), *The Managerial Grid*. Houston, TX: Gulf.
- Bordean, Ovidiu Niculae, Dalma Szonja Rácz, Sebastian Ion Ceptureanu, Eduard Gabriel Ceptureanu, Zenovia Cristiana (2020), Gender Diversity and the Choice of Conflict Management Styles in Small and Medium-Sized Enterprises, *Sustainability*, 12, s. 1-11.
- Brahnam, Sheryl D., Thomas M. Margavio, Michael A. Hignite, Tonya B. Barrier, Jerry M. Chin (2005), A Gender-based Categorization for Conflict Resolution, *Journal of Management Development*, 24(3), s. 197-208.
- Chea, Ashford (2006), Organizational Conflict: Strategy, Leadership, Resolution Framework, and Managerial Implications, *Journal of Business & Leadership: Research, Practice, and Teaching*, 2(2), s. 261-278.
- Chou, Huey-Wen, Ying-Jung Yeh (2007), Conflict, Conflict Management, and Performance in ERP Teams, *Social Behavior and Personality*, 35(8), s. 1035-1047.
- Chusmir, Leonard H., Joan Mills (1989), Gender Differences in Conflict Resolution Styles of Managers: At Work and at Home, *Sex Roles*, 20, s.149-163.
- De Clercq, Dirk, Narongsak Thongpapan, & Dimo Dimov (2009), When Good Conflict Gets Better and Bad Conflict Becomes Worse: The Role of Social Capital in the Conflict-Innovation Relationship, *Journal of the Academy of Marketing Science*, 37(3), s. 283-297.
- De Dreu, K. W. Carsten, Laurie R. Weingart (2003), Task versus Relationship Conflict, Team Performance and Team Member Satisfaction: A Meta-Analysis, *Journal of Applied Psychology*, 88(4), s. 741-749.
- De Janazs, C. Suzanne, Karen O. Dowd, Beth Z. Schneider (2002), *Interpersonal Skills in Organizations*, Boston: McGraw-Hill.
- Dildar, Saadia, Naumana Amjad (2017), Gender Differences in Conflict Resolution Styles (CRS) in Different Roles: A Systematic Review, *Pakistan Journal of Social and Clinical Psychology*, 15, 2, s. 37-41.

- Gbadamosi, Oluwakemi, Abbas Ghanbari Baghestan, Khalil Al-Mabrouk (2014), Gender, Age and Nationality: Assessing Their Impact on Conflict Resolution Styles, *Journal of Management Development*, 33(3), s. 245-257.
- Geyskens, Inge, Jan-Benedict Steenkamp, Nirmalya Kumar (1999), A Meta-Analysis of Satisfaction in Marketing Channel Relationships, *Journal of Marketing Research*, 36 (2), s. 223-238.
- Guetzkow, Harold, John Gyr (1954). An Analysis of Conflict in Decision-making Groups, *Human Relations*, 7, s. 367-382.
- Howell, Sally Erin (2014), Conflict Management: A Literature Review and Study, *Radiology Management*, September-October, s.14-22.
- İDKK (2020), İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2019 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/01/2019KamuicDenetimGenelRaporu.pdf> (Erişim tarihi: 21.03.2021)
- İslamoğlu, Güler, Deniz Börü, Melek Birsal (2008), Conflict Management Styles in Relation to Demographics, *Boğaziçi Journal*, 22(1-2), s. 107-140.
- Jameson, Jessica Katz (1999), Toward a Comprehensive Model for the Assessment and Management of Intraorganizational Conflict: Developing the Framework, *International Journal of Conflict Management*, 10, s. 268-294.
- Jehn, Karen A. (1995), A Multimethod Examination of the Benefits and Determinants of Intragroup Conflict, *Administrative Science Quarterly*, 40, s. 256-282.
- Jehn, Karen A. (1997). "A Qualitative Analysis of Conflict Types and Dimensions in Organizational Groups". *Administrative Science Quarterly*, 42, 530-557.
- Jehn, Karen A., Corinne Bendersky (2003), Intragroup Conflict in Organizations: A Contingency Perspective on the Conflict-Outcome Relationship, *Research in Organizational Behavior*, 25, s. 187-242.
- Jehn, Karen A., Elizabeth A. Mannix (2001), The Dynamic Nature of Conflict: A Longitudinal Study of Intragroup Conflict and Group Performance. *Academy of Management Journal*, 44, s. 238-251.
- Karabacak, Hakan (2020), "İç Denetimde Çatışma Yönetimi", *İç Denetim – Kuruma Değer Katmak*, Halis Kiral (der), Ankara: Seçkin Yayınları.
- Katz, Daniel, Robert L. Kahn (1966), *The Social Psychology of Organizations*. New York: Wiley.

- Kezsbom, Deborah (1992), Re-opening Pandora's Box: Sources of Project Conflict in the 90s, *Industrial Engineering*, 24 (5), s. 54-59.
- Kıral, Halis, Esra Satıcı (2020), "İç Denetim Birimlerinin Denetim Paydaşlarıyla İlişkilerini Belirleyen Faktörler – Türkiye Kamu Sektörü Örneği", *İç Denetim – Kuruma Değer Katmak*, Halis Kıral (der.), Ankara: Seçkin Yayınları.
- Kustiené, Aurelija, Angelina Tjurina (2019), Managing Conflicts in Internal and External Audit Process, *Public Security and Public Order*, 19, s. 68-81.
- March, James, Herbert Simon (1958), *Organizations*, New York: Wiley.
- Marques, Francisca, Paulo Lourenço, Isabel Dimas, Teresa Rebelo (2015), The Relationship between Types of Conflict, Conflict Handling Strategies and Group Effectiveness, *Journal of Spatial and Organizational Dynamics*, 3(1), s. 58-77.
- Massey, Graham R., Philip L. Dawes (2007), "The Antecedents and Consequences of Functional and Dysfunctional Conflict between Marketing Managers and Sales Managers". *Industrial Marketing Management*, 36 (8), s. 1118 – 1129.
- Menon, Anil, Sundar G. Bharadwaj, Roy Howell (1996), "The Quality and Effectiveness of Marketing Strategy: Effects of Functional and Dysfunctional Conflict in Intraorganizational Relationships". *Journal of the Academy of Marketing Science*, 24(4), s. 299-313.
- Miao, Min-Chih, Ching-Ting Tien, Huo-Tsan Chang, Yu-Yuan Ko (2010), "The Effect of Dysfunctional Conflict On Learning Performance: The Role of Cognitive Style". *Social Behavior and Personality*, 38(2), s. 169-186.
- Mitroff, I. Ian (1998), *Smart Thinking for Crazy Times: The Art of Solving The Right Problems*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Pondy, Louis R. (1967), Organizational Conflict: Concepts and Models, *Administrative Science Quarterly*, 12, s. 296-320.
- Rahim, M. Afzalur (1990), "Moderating Effects of Hardiness and Social Support on the Relationships of Conflict and Stress to Job Burnout and Performance". Rahim M. Afzalur (der.), *Theory and Research in Conflict Management*, New York: Praeger.
- Rahim, M. Afzalur (2001), *Managing Conflict in Organizations*. Westport, Conn: Quorum Books.
- Rahim, M. Afzalur (2002), Toward a Theory of Managing Organizational Conflict. *International Journal of Conflict Management*, 13, s. 206-235.
- Rahim, M. Afzalur, Thomas V. Bonoma (1979), Managing Organizational Conflict: A Model for Diagnosis and Intervention. *Psychological Reports*, 44, s. 1323-1344.

- Rognes, Jørn K., Vidar Schei (2010), Understanding the Integrative Approach to Conflict Management, *Journal of Managerial Psychology*, 25(1), s. 82-97
- Roussy, Melanie (2015), Welcome to the Day-to-Day of Internal Auditors: How Do They Cope with Conflicts? *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 34 (2), s. 237-264.
- Savran, Mustafa, Hakan Sunay (2017), Investigation of conflict strategies of physical education teachers working in public and private high schools (Sample of Ankara province), *International Journal of Human Sciences*, 14(4), 4995-5007.
- Schmidt, Stuart M., Thomas A. Kochan (1972), Conflict: Toward Conceptual Clarity, *Administrative Science Quarterly*, 17, s. 359-370.
- Shbail, Mohannad Al, Salleh Zalailah, Mohd Nazli Nor (2018), Antecedents of Burnout and its Relationship to Internal Audit Quality, *Business and Economic Horizons*, 14(4), s. 789-817.ba
- Smith, Clagett G. (1966), A Comparative Analysis of Some Conditions and Consequences of Intra-Organizational Conflict, *Administrative Science Quarterly*, 10(4), s. 504-529.
- Smith, Gene (2005), Communication Skills are Critical for Internal Auditors, *Managerial Auditing Journal*, 20(5), s. 513-519.
- Temkin, Terrie H., Wayland H. Cummings (1986), The Use of Conflict Management Behaviors in Voluntary Organizations: An Exploratory Study, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 15(1), s. 5-18.
- The Institute of Internal Auditors (2004), International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing. <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/IPPF-Standards-2017.pdf> (Erişim tarihi: 14.03.2021)
- Vokić, Nina Pološki, Sanja Sontor (2010), The Relationship between Individual Characteristics and Conflict Handling Styles – the Case of Croatia, *Problems and Perspectives in Management*, 8(3), s. 56-67.
- Wall, James. A. Jr., Ronda Roberts Callister (1995), Conflict and its Management, *Journal of Management*, 21, s. 515-558.
- Wall, Victor D., Linda L. Nolan (1986), Perceptions of Inequity, Satisfaction, and Conflict in Task-Oriented Groups. *Human Relations*, 39, s. 1033-1052.
- West, Michael A., Neil R. Anderson (1996), Innovation in Top Management Teams. *Journal of Applied Psychology*, 81(6), s. 680-693.
- Zupova, Eliska (2019), Conflict Handling Styles within Local Self-Government Managers in the Slovak Republic, *MEST Journal*, s. 156-163.

EK-1: Demografik Özelliklere Göre Çatışma Yönetim Strateji Puanları**Cinsiyet**

Mean

Cinsiyetiniz	Bütünleştirici	Uyuşmacı	Rekabetçi	Kaçınmacı	Uzlaşmacı
Kadın	62,8050	45,6715	62,5043	44,5800	44,6574
Erkek	68,2418	40,6383	55,4851	49,4427	51,1975
Total	66,9871	41,7998	57,1049	48,3205	49,6882

Ortalama

Mean

Yaşınız	Bütünleştirici	Uyuşmacı	Rekabetçi	Kaçınmacı	Uzlaşmacı
25-30	63,6581	43,2371	55,5560	38,4737	43,9566
31-35	56,3813	44,8792	60,3978	54,6007	47,1475
36-40	67,6051	42,8850	65,7126	46,1777	55,2973
41-45	70,2764	41,4041	53,5208	48,7744	50,3883
46-50	69,3977	45,7739	57,1160	53,2406	43,6622
51-55	72,0290	40,3885	61,2757	42,4769	46,3616
56-60	59,3309	33,2796	47,8442	54,4563	56,8315
61-65	57,1701	47,3654	54,1263	67,9243	52,0006
Total	66,9871	41,7998	57,1049	48,3205	49,6882

Öğrenim Durumu

Mean

Öğrenim durumunuz	Bütünleştirici	Uyuşmacı	Rekabetçi	Kaçınmacı	Uzlaşmacı
Lisans	67,2805	43,2667	56,2108	51,9260	49,3332
Yüksek Lisans	65,7778	40,0610	58,1052	45,4890	51,7403
Doktora	71,9052	41,6277	59,5876	39,2751	40,2900
Total	66,9625	41,7856	57,2541	48,2989	49,7285

Meslekteki Kıdem

Mean

Meslekteki kıdem	Bütünleştirici	Uyuşmacı	Rekabetçi	Kaçınmacı	Uzlaşmacı
1 yıldan az	53,4769	33,3525	48,6766	32,3023	40,8134
1-5 yıl	54,0616	41,6280	56,4607	44,9616	49,3778
6-10 yıl	70,5260	44,1045	57,7860	48,8247	48,8124
11-15 yıl	66,8841	37,2687	61,7691	45,1380	49,4894
15 yıldan fazla	70,0560	42,9190	54,0776	52,7567	51,7091
Total	66,9871	41,7998	57,1049	48,3205	49,6882

Sektör

Mean					
Sektörünüz	Bütünleştirici	Uyuşmacı	Rekabetçi	Kaçınmacı	Uzlaşmacı
Kamu Sektörü	68,0318	41,5814	56,4007	49,0921	50,2045
Özel Sektör	61,3766	44,1743	59,6538	45,9024	46,0824
Total	66,7936	42,0638	57,0060	48,4987	49,4376

Hizmet Süresi

Mean

Halen görev yaptığınız kurumdaki hizmet süreniz	Bütünleştirici	Uyuşmacı	Rekabetçi	Kaçınmacı	Uzlaşmacı
1 yıldan az	66,3337	44,0508	49,2925	37,7787	46,4118
1-5 yıl	61,2921	41,9374	56,2445	46,4963	51,9611
6-10 yıl	69,1492	41,7770	63,9422	51,1528	47,3405
11-15 yıl	69,9621	39,0791	54,8030	50,5666	50,4789
15 yıldan fazla	68,5373	45,9563	56,5581	47,8593	49,0553
Total	66,9871	41,7998	57,1049	48,3205	49,6882

EK-2: Çatışma kaynağına göre çatışma yönetim strateji puanlarının karşılaştırılması

Source	Dependent Variable	Type III Sum of Squares	Df	Mean Square	F	Sig.
Grup	Bütünleştirici	2942,869	1	2942,869	10,305	0,002
	Uyuşmacı	1025,141	1	1025,141	3,896	0,051
	Rekabetçi	154,602	1	154,602	0,409	0,524
	Kaçınmacı	4,803	1	4,803	0,016	0,898
	Uzlaşmacı	370,342	1	370,342	0,955	0,330

EK-3: Post-Hoc Analizi Sonuçları

Multiple Comparisons								
LSD								
Dependent Variable	(I) Meslekteki_Kıdem_Suren Iz_1	(J) Meslekteki_Kıdem_Suren Iz_1	Mean Difference (I- J)	Std. Error	Sig.	95% Confidence Interval Lower Bound Upper Bound		
Bütüncüstric1_100_2	5 yıldan az	6-10 Yıl	-16,5479*	4,78948	.001	-26,0262	-7,0697	
		11-15 yıl	-12,9060*	5,31722	.017	-23,4287	-2,3834	
		15 yıldan fazla	-16,0779*	4,92784	.001	-25,8300	-6,3259	
	6-10 Yıl	5 yıldan az	16,5479*	4,78948	.001	7,0697	26,0262	
		11-15 yıl	3,6419	4,46446	.416	-5,1931	12,4769	
		15 yıldan fazla	.4700	3,99276	.906	-7,4316	8,3716	
	11-15 yıl	5 yıldan az	12,9060*	5,31722	.017	2,3834	23,4287	
		6-10 Yıl	-3,6419	4,46446	.416	-12,4769	5,1931	
		15 yıldan fazla	-3,1719	4,61258	.493	-12,3000	5,9563	
	15 yıldan fazla	5 yıldan az	16,0779*	4,92784	.001	6,3259	25,8300	
		6-10 Yıl	-.4700	3,99276	.906	-8,3716	7,4316	
		11-15 yıl	3,1719	4,61258	.493	-5,9563	12,3000	
	Uyumcaci_100_2	5 yıldan az	6-10 Yıl	-3,6588	4,31851	.398	-12,2050	4,8874
			11-15 yıl	3,1771	4,79436	.509	-6,3108	12,6650
			15 yıldan fazla	-2,4733	4,44327	.579	-11,2664	6,3198
6-10 Yıl		5 yıldan az	3,6588	4,31851	.398	-4,8874	12,2050	
		11-15 yıl	6,8358	4,02545	.092	-1,1304	14,8021	
		15 yıldan fazla	1,1855	3,60014	.742	-5,9390	8,3101	
11-15 yıl		5 yıldan az	-3,1771	4,79436	.509	-12,6650	6,3108	
		6-10 Yıl	-6,8358	4,02545	.092	-14,8021	1,1304	
		15 yıldan fazla	-5,6503	4,15900	.177	-13,8809	2,5802	
15 yıldan fazla		5 yıldan az	2,4733	4,44327	.579	-6,3198	11,2664	
		6-10 Yıl	-1,1855	3,60014	.742	-8,3101	5,9390	
		11-15 yıl	5,6503	4,15900	.177	-2,5802	13,8809	
Rekabetci1_100_2		5 yıldan az	6-10 Yıl	-2,4372	5,13431	.636	-12,5979	7,7234
			11-15 yıl	-6,4204	5,70005	.262	-17,7006	4,8598
			15 yıldan fazla	1,2711	5,28263	.810	-9,1830	11,7253
	6-10 Yıl	5 yıldan az	2,4372	5,13431	.636	-7,7234	12,5979	
		11-15 yıl	-3,9831	4,78588	.407	-13,4543	5,4880	
		15 yıldan fazla	3,7084	4,28023	.388	-4,7621	12,1788	
	11-15 yıl	5 yıldan az	6,4204	5,70005	.262	-4,8598	17,7006	
		6-10 Yıl	3,9831	4,78588	.407	-5,4880	13,4543	
		15 yıldan fazla	7,6915	4,94467	.122	-2,0938	17,4769	
	15 yıldan fazla	5 yıldan az	-1,2711	5,28263	.810	-11,7253	9,1830	
		6-10 Yıl	-3,7084	4,28023	.388	-12,1788	4,7621	
		11-15 yıl	-7,6915	4,94467	.122	-17,4769	2,0938	
	Kacincaci_100_2	5 yıldan az	6-10 Yıl	-5,6716	4,42590	.202	-14,4304	3,0871
			11-15 yıl	-1,9849	4,91359	.687	-11,7087	7,7390
			15 yıldan fazla	-9,6036*	4,55376	.037	-18,6154	-5,919
6-10 Yıl		5 yıldan az	5,6716	4,42590	.202	-3,0871	14,4304	
		11-15 yıl	3,8668	4,12555	.373	-4,4776	11,8511	
		15 yıldan fazla	-3,9320	3,88967	.289	-11,2337	3,3697	
11-15 yıl		5 yıldan az	1,9849	4,91359	.687	-7,7390	11,7087	
		6-10 Yıl	-3,8668	4,12555	.373	-11,8511	4,4776	
		15 yıldan fazla	-7,6188	4,26243	.076	-16,0540	.8165	
15 yıldan fazla		5 yıldan az	9,6036*	4,55376	.037	.5919	18,6154	
		6-10 Yıl	3,9320	3,88967	.289	-3,3697	11,2337	
		11-15 yıl	7,6188	4,26243	.076	-.8165	16,0540	
Uzlasmaci_100_2		5 yıldan az	6-10 Yıl	-.6580	5,21907	.900	-10,9864	9,6704
			11-15 yıl	-1,3351	5,79415	.818	-12,8016	10,1313
			15 yıldan fazla	-3,5548	5,36985	.509	-14,1816	7,0719
	6-10 Yıl	5 yıldan az	.6580	5,21907	.900	-9,6704	10,9864	
		11-15 yıl	-.6771	4,86490	.890	-10,3046	8,9504	
		15 yıldan fazla	-2,8968	4,35089	.507	-11,5071	5,7135	
	11-15 yıl	5 yıldan az	1,3351	5,79415	.818	-10,1313	12,8016	
		6-10 Yıl	-.6771	4,86490	.890	-8,9504	10,3046	
		15 yıldan fazla	-2,2197	5,02631	.660	-12,1666	7,7272	
	15 yıldan fazla	5 yıldan az	3,5548	5,36985	.509	-7,0719	14,1816	
		6-10 Yıl	2,8968	4,35089	.507	-5,7135	11,5071	
		11-15 yıl	2,2197	5,02631	.660	-7,7272	12,1666	

Based on observed means.

The error term is Mean Square(Error) = 390,009.

*. The mean difference is significant at the .05 level.



TAXATION OF THE RICH: THE ISSUE REVISITED WITH THE LAST PANDEMIC

ZENGİNLERİN VERGİLENDİRİLMESİ: SON SALGINLA TEKRAR GÜNDEME GELEN KONU

Binnaz ÇOBAN¹

ABSTRACT

The pandemic, which has been experienced by the world since last year, has caused a serious global economic slowdown. As this slowdown accelerated the search for new public resources to eliminate the economic problems, it reminded the taxation of the rich again. The study attempts to analyze this taxation, which is one of the most debated issues attracting public attention nowadays. Although main principles are set by the governments to maintain efficient tax implementation on the rich, various legal and technical problems are experienced. To eliminate these problems, many studies have been carried out by scholars, meanwhile, various legal arrangements have been prepared by governments as reform endeavors. These intense practices about the topic show that problems experienced by tax authorities are nearly the same both in the developing and developed countries. Considering these common problems, overall, the findings of this study are fourfold. First, the taxation of the rich is a global phenomenon. Second, the progressive tax, which is a frequently proposed tool of rich taxation, can be a problem in terms of saving and investment rates. Thirdly, the elimination of tax evasion and tax avoidance can be more effective than the high rate of taxation to increase public revenue. Finally, digital transactions, which have gained increased importance with the pandemic, should be taken into consideration instead of levying heavy taxation of the rich.

¹ Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Maliye Bölümü Doktora Öğrencisi, Hazine ve Maliye Bakanlığı Defterdarlık Uzmanı, binnaz_coban@hotmail.com, ORCID: 0000-0001-8630-0132

Gönderim Tarihi/Submitted: 13.07.2020

Revizyon Talebi/Revision Requested: 27.09.2020

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 07.03.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 12.03.2021

Atıf/To Cite: Çoban, Binnaz (2021), Taxation of the Rich: The Issue Re-Visited with the Last Pandemic, TCA Journal/Sayıştay Dergisi, 32 (120): 35-57

ÖZ

Dünyanın geçtiğimiz yıldan bu yana deneyimlediği salgın, ciddi boyutta küresel ekonomik yavaşlamaya neden oldu. Bu yavaşlama, ekonomik sorunları ortadan kaldıracak yeni kamu kaynaklarının aranmasını hızlandırdığı için zenginlerin vergilendirilmesini tekrar hatırlattı. Çalışma, günümüzde kamuoyunun dikkatini çeken, çok tartışılan konularından biri olan bu vergilendirmeyi analiz etmeye çalışmaktadır. Zenginlerin vergilendirilmesinde etkin vergi uygulamalarını sürdürmek için temel ilkeler devlet tarafından belirlense de konu hakkında yasal ve teknik anlamda farklı sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu sorunları ortadan kaldırmak için akademisyenler tarafından yapılan birçok çalışmanın yanı sıra hükümetlerce de yasal düzenlemelerle ilgili çeşitli reform girişimlerinde bulunulmuştur. Yapılan bu yoğun çalışmalar gösteriyor ki, vergi otoriteleri tarafından yaşanan sorunlar hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde neredeyse aynıdır. Söz konusu ortak problemler göz önüne alındığında, genel olarak, bu çalışmadan dört farklı sonuç çıkmaktadır. Birincisi, zenginlerin vergilendirilmesi küresel bir olgudur. İkincisi, zenginlerin vergilendirmesinde sıkça önerilen uygulama olan artan oranlı vergi, tasarruf ve yatırım oranları üzerinde sorun oluşturabilir. Üçüncüsü, kamu gelirini artırmak için vergi kaçakçılığının ve vergiden kaçınmanın mümkün olduğunca ortadan kaldırılması, yüksek oranda vergilendirilmeden daha etkili olabilir. Son olarak, zenginlerin yoğun vergilendirilmesinden daha ziyade, salgınla birlikte önemini artıran dijital işlemler, vergilendirmede daha çok dikkate alınabilir.

Keywords: Richness, Taxation of the Rich, Measurement of Wealth, Well-being.

Anahtar Kelimeler: Zenginlik, Zenginlerin Vergilendirmesi, Varlığın Ölçümü, Refah

INTRODUCTION

Tax payment is a legal obligation but everyone wants to refrain from this duty, particularly the wealthy as their payments are in significantly higher amounts. This causes erosion in the revenues, namely, the collection of fewer tax revenues than the actual amount to be gathered, additionally, ineffective, and unjust tax administration. To eliminate these problems, many policymakers propose to raise taxes on the rich via extensive audits on their revenues and wealth items. They claim that these implementations lead to income equality. However, opponents argue that this increased tax can harm investment and saving rates. This downward trend in the investment level paves the way for slower economic growth. Additionally, more creative methods of tax avoidance can be found by the taxpayers (Wessel, 2019). In this case, while an increase in revenue is expected, similar tax erosion can be experienced again.

Put forward as the main argument in the taxation of the rich, justice is a subjective concept; it varies from person to person or from society to society. Since the judgment of the term is determined by religion, ideology, tradition, and custom, its evaluation will

be shaped by these sources and the term may create confusion. Additionally, justice and equity in taxation is the other source of this confusion. While equality in taxation means the equal treatment of taxpayers, justice is a broader concept and includes equality as well. These ambiguities cause different interpretations. For instance, according to Wagner, the taxpayers should pay tax in direct proportion to their incomes to create tax equity and this principle can be achieved by a flat-rate tax. Other scholars claim that since the increase in payment ability is faster than the increase in income, the progressive tax rates should be adopted to arise equity (Güran, 2004: 243-246).

Horizontal and vertical justice are other sides of the issue. Horizontal equity means that the taxpayers having the same income should pay the same amount (Cordes, 2005: 183), and vertical equity means that the taxpayers having greater ability to pay should burden the larger amount of tax. Thus, vertical equity requires richer taxpayers should pay more than poorer taxpayers (Mankiw, 1998: 250). As for today's market realities, in addition to paying taxes, the riches have important functions in an economy like creating employment or contributing to the growth of a country. Therefore, the determination of taxes without damaging these functions is another debate.

The subject especially comes up with economic crises since combatting crises requires enduring extraordinary expenditures and collecting additional revenues. Although the sources of these additional revenues are changeable from country to country, the rich are determined as the first one in nearly all countries. As known, the policies implemented during a crisis focus on pragmatic and short-run solutions to economic matters. Therefore, the long-run adverse effects of these policies are generally underestimated. The crises have demonstrated that these short-run solutions can be highly detrimental for the future economic composition; increasing tax on the rich can lead to rapid capital outflow and deterioration of the macroeconomic variables.

Despite these well-known conclusions of crises, the pandemic has different characteristics. Although nearly all sectors are affected by this pandemic, some sectors (especially ones related to the digital arena) have increased their revenues. However, the lack of comprehensive and sufficient international legal regulations regarding digital platforms has caused governments to apply the most known tax sources such as taxation of the rich, so the debates on the issue are likely to continue in the coming days.

Considering these current debates, this study will discuss the issue in terms of its definition, characteristics, optimal rate, and applicability. Motivated by these attributes, the remainder of the study is organized as follows: Section 1 provides a background about the origin, meaning, and determinants of richness. Section 2 lays out the economic importance of being rich. Section 3 focuses on the fair and efficient tax implementation on the rich. Sections 4 and 5 explain the tax enforcement on the rich in the European Union (EU) and Turkey respectively. Finally, Section 6 clarifies the general evaluation of the pandemic and justifications about the taxation of rich; the final section concludes.

1. ORIGIN, MEANING, AND DETERMINANTS OF RICHNESS

Richness is generated by an excess of income over expenditures. This means that earned income is used firstly to cover consumption needs and so the remaining part of it is saved or invested in wealth-creating items like buying a house. Yet, according to some writers, richness cannot be generated by the earned income; it can be formed over a long-time period thanks to the transmission of wealth from one generation to another via inheritance. (Semyonov and Lewin-Epstein, 2013: 1135). Therefore, if some people attract attention with their financial advantages over the others, these people are called rich.

The definition of richness can be possible but the determination of the rich is a multidirectional issue and identified by a selected measure. According to the theoretical consideration, annual income, annual consumption, lifetime income, lifetime consumption, or wealth are appropriate indicators to this measure. However, every indicator has different problems. For example, only a determined period like a decade of consumption or income can be a clue for richness because of the lack of data about peoples' lifetime income or consumption figures. Otherwise, annual income can be the appropriate data for the identification, but it can be misleading because of two reasons. The first reason is that any person can earn an unusually high income in a selected year. Additionally, if capital gains' realization is included in this income, the conclusion about richness can be wrong. The second reason is that the income of a person can increase with this individual's age. Examination of richness on every year of the person's income can overstate the lifetime income of this person again.

According to studies, the highest average revenue has obtained the ages between 45 and 64 (Slemrod, 1998: 4) so the relationship between age and richness is not linear. Although obtained income can increase with the age, the pick of it is around the time of retirement, after this time, it can decline frequently (Semyonov and Lewin-Epstein, 2013: 1135).

Wealth can be a useful indicator because it does not fluctuate. However, it can misclassify high-income families as non-affluent. As for annual consumption, it can be less related to fluctuating income as the consumption can be smoothed during the high or low-income periods. If consumption depends on permanent income, it can be an ideal indicator (Slemrod, 1998: 5-6). Because of these various deficiencies of the measures, many researchers focus on the topic and the complexity of the matter pushes governments to find new determinants. As seen as a more practical measurement, the arbitrary cut-off values are discovered. According to this approach, income is divided into some thresholds like the ones having \$1 million and more called high-wealth individuals or \$30 million earning called ultra-high-wealth individuals (Buchanan and McLaughlin, 2017: 5).

2. ECONOMIC VALUE OF BEING RICH WHEN DESIGNING TAX POLICY

Tax policy is an important driver for sustainable development and addresses the most stringent challenges of the modern era (OECD, 2019: 8). Considering encouragement of investment and job creation, correction of the inequalities, protection of the environment, the achievement of social mobility, and maximum compliance, and the effective management of the policy requires assessing the key points of the fair system (European Commission, 2018: 19-22). Therefore, the duty of a government is to make the tax rates more acceptable in order to realize these objectives. Especially, voluntary compliance is highly effective to collect expected revenue. However, many people do not pay taxes and try to escape from this obligation. At this point, the investigation of the taxpayers is important, especially the specification of rich ones is critical as a significant part of the revenues come from them. Thus, being rich is an indicator to increase tax revenues because it reveals where the money stands. However, the taxation of the rich is a robust debate because it is related to tricky legal and technical matters (Bernstein, 2019).

As the taxation of the rich is a topic coming before the public frequently, the opinion that the rich should burden more taxes than they pay seems to gain importance recently. The reasons for this opinion are the necessity of fiscal consolidation rooting from the 2008 crisis, increasing income inequality, and the downward trend of top marginal tax rates, especially the notion that effective tax rates become excessively regressive (Landier and Plantin, 2016: 1186). Besides these reasons, the last pandemic has revived this issue because of the need for additional revenue. Therefore, many governments attempt to determine the rich people. One of these countries is the United States of America (USA). According to the tax policy center in the country, nearly 9% of the households earn an income greater than \$200.000, and they also get approximately 45% pre-tax income. Additionally, the top 0.4% of households, nearly 700.000, have income above \$1 million in a year and get 13% of all pre-tax income (Wessel, 2019). These people' financial situation seems to be suitable for a tax increase in the USA.

Despite this plan on the tax increase, the updated tax cannot create the expected revenue. Surprisingly, the ascending tax rate can decrease tax revenue. This revenue loss is justified by tax avoidance and evasion. When there is an increase in the tax, while the poor evade taxation, the rich avoid it. Namely, while the rich ones can decrease the tax payment by legally implemented actions like aggressive tax planning, which can change the timing, amount, and nature of taxable income (Landier and Plantin, 2016: 1187) the poor ones do not prefer to work as their gains probably go to taxes. They directly reject these payments, although they have jobs.

Progressive tax can be chosen as a tool to collect additional revenues from the rich. This means that if a person earns more, he/she should pay a higher percentage relative to one earning less. Through this application, the tax increase is burdened by the rich, but the conclusion will be the same in terms of public revenue because these people find new methods to decrease their tax bases. Besides this revenue loss, the rise of the tax can also lead to capital outflows with the increasing attraction of so-called tax haven countries. The employment levels of the tax-increasing countries will decrease because of this capital escape. Thus, when a government decides a tax increase on the rich, its profound consequences on the future economic variables should be considered (Scheve and Stasavage, 2016: 3), and the issue should be handled according to its multidirectional consequences.

3. FAIR AND EFFICIENT TAX RATE IMPLEMENTATION ON THE RICH

While discussing the best policy for taxation, everybody talks about fairness. However, the definition of fairness is highly complicated. There are no standards to attain it because the understanding of the term is very different both across the world. (Scheve and Stasavage, 2016). Having a fair tax is not enough to achieve a properly functioning tax system. The main necessity is citizen compliance to obtain maximum efficiency from the system. This compliance requires convincing them of the justice. This belief is acquired when citizens trust their governments in terms of receiving enough taxes from the rich.

Generally, when fairness is mentioned, the equal treatment comes to our minds. This means that everybody should pay the same rate of tax. However, as for the rich, equal treatment means the high rate of tax levied on them because this tax will be payable by them easily. Fundamentally, in addition to equal treatment, there are two arguments for fairness by justifying the topic. These are the ability to pay and the compensatory principle. The support to taxing the rich firstly comes from the compensatory argument. The tax is known as the compensation of the inequality in government action. Otherwise, historically, the compensatory argument comes in two forms as offsetting other taxes in the nineteenth century and war sacrifice in the twentieth century. The meaning of sacrifice is that, during wartime, the poor people go to war while rich people pay the tax for this sacrifice. Secondly, "the ability to pay" is accepted by the majority and it was put forward in the sixteenth century as another argument. Progressive taxation comes from this argument (Scheve and Stasavage, 2016).

There is an argument advocating the indirect relationship between the high tax and investment. According to this argument, if the rates are decreased, the investment and employment level can be increased, and government can collect more revenue because of the ascending income of employed people. Although the public frequently sees this proposal as an excuse for the tax cut for the rich, this relationship was proved in the USA in the 1920s. Firstly, there were 209 people having tax payments for at least one million dollars in 1916. Yet, with the increased tax rate, the number of these people fell dramatically to 21 by 1921. After step-by-step tax cuts, the number of rich again rose to 207 by 1925. Additionally, the unemployment rate was reported to decrease from 4.2% to 1.8% between 1925 and 1928 because of tax reduction (Sowell, 2012: 1-5).

Despite this concrete data, the taxation of the rich with the progressive tax has been on the agenda in the USA. Until World War II, personal and corporate income tax, estate, and gift tax had been highly progressive in the USA. Additionally, the property tax was the highest in the world. Income tax fundamentally focused on profit and interest gain rather than income. Until the 1960s, the government had believed that progressive tax could stimulate investment and growth. However, the enhancement of the progressive tax had to be abandoned as there is no relationship between the two (Brownlee, 2002: 71-72). In 1996, \$11 trillion are paid by all kinds of Americans, and 27.2% of it comes from the household. This means, on average, 1/3 of worked day in a year is paid for taxes (Fled et al., 2000: 2). Because this rate was very high, people blamed the government to deduct the tax on the rich, and they demanded a new tax amendment for the rich.

Besides progressive taxation, another issue discussed is direct and indirect tax distinction. While direct tax is paid by the people like wealth tax, indirect tax is collected via an intermediary like the consumption tax. It is important to decrease indirect tax like consumption tax that can hurt mostly poor people to decrease any inequality in the system, because everybody needs the same items to live like soap or bread. The tax paid for these items is less felt by the rich. Therefore, the tax imposed on luxury items like precious stones or yacht can be increased to compensate for revenue loss. However, governments do not consider the injustice of indirect tax because they earn easier and faster income from this tax.

The governments rely on the voluntary compliance of taxpayers, and tax ethics are the driving force behind it to increase revenue (Çelikkaya, 2020: 66). Tax amnesties should be canceled, which are believed to be benefited by the rich to escape their obligations to raise this voluntary compliance. However, tax amnesties are on the agenda because of the governments' need for ready income during the last pandemic. Although governments aim to raise tax revenues readily, this execution will be the fundamental factor disrupting tax ethics in the future.

4. TAX ENFORCEMENT ON THE RICH IN THE EU MEMBER COUNTRIES AND ITS IMPLEMENTATION DURING THE LAST PANDEMIC

The EU implements mutual tax designs to reach an identical tax system and obtain more economic power. Despite these endeavors, the member countries have faced new problems that lead to a decrease in tax collection recently. These problems are summarized as increasing social spending with the aging population, collection of fewer revenues from labor gains due to the decreasing number of the young population employed, increasing mobility of capital with the technological advancement, social mobility of high-skilled staffs, and tax avoidance thanks to technological opportunities of the globalization. All the problems have forced the member countries to find new solutions to increase their revenues (Carone et al., 2007: 1).

Taxing the rich in the EU and demanding more tax from them have become more vocal lately to eliminate these problems. The tax has been supported by politicians due to different concerns like the increasing trend of governments' debt. In 2013, IMF announced that if the net wealth taxation increases by 10%, the debt can be reduced to the levels of 2007 in 15 Euro-area countries. Despite this proposed and executed policy by the IMF, limited success was obtained because of the implementation delay. As the topic has attracted public attention, different practices have been organized. Some of them implemented during the last decades can be summarized as (Iara, 2015: 2):

1. Economists and social scientists in Austria launched a calling in 2013 to re-organize a tax on gifts and inheritance, which was annihilated in 2008.
2. As wealth taxation has been put on hold in 2007 in Germany, this issue is frequently debated.
3. In 2008, the net wealth tax was abolished in Spain, yet it was re-arranged in 2011. The debate continues with analytical instruments made by the statistical institutions and the leading think tanks.
4. In France, the solidarity tax on wealth has been levied on the rich since 1982. Despite a decrease in 2012, its ratio on assets has been increased by 1.5% on assets.

5. The possibility of reducing the labor tax by increasing the wealth tax has recently been discussed in Belgium.
6. Wealth taxes, especially for residential properties, has been on the agenda in Italy.

As seen from the dates of these tax regulations, the discussions on the topic overlap with the 2008 crisis and the European debt crisis. The reason for this convergence is the dominant idea that if there are any financial difficulties, the rich should pay more tax because this tax has a fewer impact on them. However, when the ratio of property tax collected over the years to GDP is examined, no remarkable difference is seen in the proportional change of the property tax in the EU member countries.

Table 1: Property Tax Rates of European Union Member-Countries (2007-2019) Percentage of GDP

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Austria	0.554	0.522	0.525	0.525	0.508	0.554	0.723	0.597	0.571	0.548	0.525	0.545	0.539
Belgium	3.061	3.040	2.938	3.082	3.149	3.263	3.519	3.563	3.504	3.499	3.505	3.513	3.456
Czech Rep.	0.401	0.376	0.356	0.410	0.503	0.503	0.464	0.450	0.474	0.488	0.467	0.445	0.428
Denmark	1.812	1.905	1.825	1.849	1.887	1.779	1.803	1.820	1.908	1.829	1.799	1.828	1.892
Estonia	0.215	0.290	0.340	0.345	0.306	0.325	0.301	0.292	0.279	0.269	0.241	0.223	0.206
Finland	1.076	1.054	1.047	1.109	1.080	1.174	1.272	1.314	1.427	1.410	1.531	1.443	1.445
France	3.475	3.358	3.445	3.658	3.767	3.899	3.970	4.033	4.191	4.254	4.387	4.116	4.027
Germany	0.875	0.836	0.832	0.819	0.855	0.895	0.929	0.962	1.027	1.067	1.031	1.058	1.090
Greece	2.109	2.158	1.989	1.655	2.477	2.705	3.154	2.873	3.057	3.112	3.086	3.007	3.126
Hungary	0.789	0.848	0.813	1.144	1.118	1.217	1.284	1.277	1.257	1.092	1.053	0.979	0.954
Ireland	2.429	1.775	1.447	1.425	1.666	1.756	2.021	2.177	1.491	1.414	1.296	1.320	1.264
Italy	2.022	1.786	2.599	2.013	2.189	2.687	2.721	2.880	2.795	2.775	2.547	2.544	2.449
Latvia	0.864	0.634	0.706	0.874	0.972	0.963	0.968	1.042	1.006	1.071	1.039	0.948	0.928
Lithuania	0.287	0.272	0.351	0.367	0.310	0.285	0.277	0.297	0.339	0.327	0.305	0.302	0.300
Luxembourg	3.481	2.713	2.532	2.644	2.573	2.700	2.787	2.921	3.293	3.416	3.635	3.854	3.809
Netherlands	1.674	1.529	1.387	1.372	1.216	1.081	1.224	1.431	1.416	1.520	1.556	1.569	1.470
Poland	1.441	1.425	1.343	1.319	1.282	1.334	1.395	1.394	1.369	1.376	1.362	1.313	1.275
Portugal	1.302	1.191	1.086	1.077	1.105	1.051	1.118	1.230	1.284	1.282	1.356	1.401	1.381
Slovak Rep.	0.388	0.366	0.417	0.407	0.402	0.430	0.440	0.434	0.420	0.429	0.427	0.412	0.401
Slovenia	0.588	0.564	0.578	0.610	0.592	0.625	0.636	0.619	0.620	0.630	0.643	0.604	0.622
Spain	2.988	2.308	2.031	2.067	1.957	2.123	2.377	2.517	2.585	2.570	2.525	2.517	2.431
Sweden	1.091	1.015	1.026	1.022	0.980	1.003	1.077	1.050	1.029	1.048	0.983	0.949	0.940

Source: OECD (2021), for further info: <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>

As for the taxes of the EU countries, current tax forms are substantially different according to their direct and indirect tax structure. For example, Denmark implements the highest share of direct tax and this tax composes 65.4% of total revenue. The country is followed by Ireland, Malta, Sweden, Norway, and Iceland. However, several member states implement a lower level of direct tax and many of them focus on a flat rate that triggers a stronger reduction in this tax. These low levels of direct taxes are balanced by the high rate of indirect tax (European Commission, 2019: 18).

Besides their different tax composition, the proportion of the rich taxes to the revenue are limited in the EU-member countries. This reality is seen from the statistical data. For example, among the taxes on wealth, the ones levied on real estate and land are known as the most important items that can create revenue. Although the taxes applied such as real estate transfers and possession taxes have increased approximately by 3% of total state revenue in the EU countries, this figure nearly equals 0.85% of GDP in 2012. Moreover, inheritance and gift taxes compose about 0.27% of GDP and 0.6% of total revenue. This limited revenue shows that low taxes are obtained when assets pass over to close relatives. Therefore, taxes on wealth compose about 0.5% of total revenue, namely, 0.17% of GDP on average. This relatively low figure represents the relatively narrow base of the wealth taxation (Iara, 2015: 8) although executed studies explain that highly reliance on wealth tax like inheritance and gift tax is more growth-friendly than the labor tax and other forms of capital taxes (European Commission, 2018: 69).

Because of this low level of rich taxation, there is growing inequality and a sense of injustice in the EU borders. A social deterioration has emerged as the public services have been realized by the taxes obtained from less powerful individuals in recent decades. The main reason for this deterioration is the rising tax avoidance executed by the rich. There are three dimensions of this tax avoidance implemented as cross-border and they can be listed as (Sawulski, 2020: 7-21):

1. According to the fundamental principle, the tax is paid in the country where the profits are produced. However, not all countries comply with this rule. Artificial profit shifting via multinational companies between countries is widespread and this disrupts corporate income tax (CIT) revenue in the EU. On average, the members lose 13% of their CIT

revenue, nearly €60 billion in a year. Some of the members benefit from this implementation, and they are called the EU tax havens like Netherlands, Ireland, Belgium, Luxemburg, Malta, and Cyprus.

2. Due to the opportunities that come with globalization, it is much easier for taxpayers to make and transfer their investments abroad. According to the 2016 data, the estimated value of this wealth is €1.5 trillion, and this equals nearly 10% of the EU-area GDP. Germany, France, and Italy are the countries known as having offshore wealth citizens.
3. The member states lose significant revenue because of VAT frauds and insufficient VAT collection. This loss is calculated as the VAT gap that is the difference between the collected VAT and the theoretical amount of VAT revenues. On average, the VAT gap equals 12% of the theoretical VAT revenue in 2017, and this amount equals a loss of €137 billion. This gap is over 20% in Romania, Greece, Lithuania, Italy, and Slovakia.

Despite this broad dimension of tax collection problems of the rich, the authorities continue to work, to eliminate obstacles and to ensure free trade in Europe. The member states cannot implement their tax systems in isolation from each other because goods, capital, services, and companies can move freely from one country to another easily in European borders like the people's movement. Consequently, problems arising from the taxation of the rich on the EU border could be significantly reduced through actions to be taken together.

The need for joint action has been on the agenda of today's governments with the last pandemic because a significant increase in public expenditures reminded them to tax the rich. The collection of this tax is determined by tax authorities, academics, and policymakers to be fairer than income or consumption taxes. The rising income inequality with the pandemic strengthens this argument. One-off tax for the rich is a solution according to them. This tax is expected not to cause any discouragement in economic activity. Tax is planned to include some items including homes, businesses, and financial wealth (BBC, 2020), and recommended by IMF to decrease government burden and the risk of the debt crisis (IMF, 2020: 22). Despite the availability and implementation of the vaccine against the virus nowadays, the quarantine practices are executed in many countries, and this execution extends the economic slowdown. The EU member countries are planning stimulus packages including tax discounts

to eliminate this slowdown. With the abolition of these practices, the economy will recover day by day and the total cost of the pandemic will appear in their budgets. This cost will probably be covered by taxing the rich in the EU.

5. TAX ENFORCEMENT ON THE RICH IN TURKEY AND ITS IMPLEMENTATION DURING THE LAST PANDEMIC

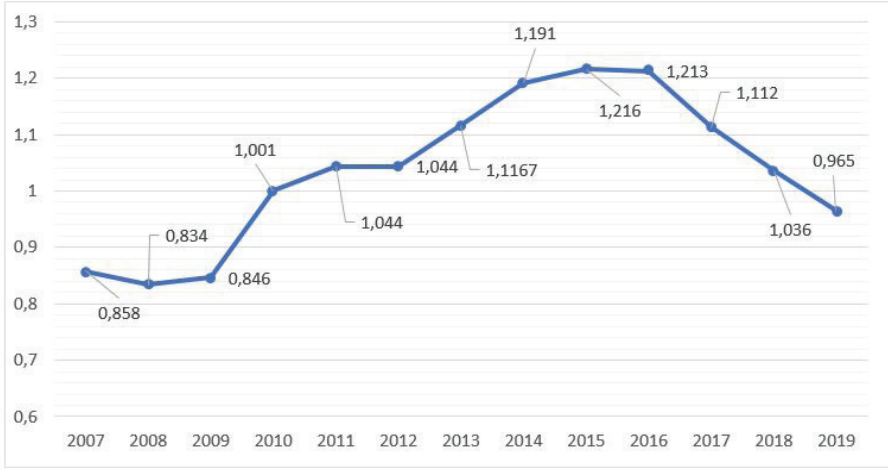
As one of the developing countries of the world, Turkey has many objectives like strengthening the formal economy, reducing the unemployment level, reinforcement of the labor force, eliminating poverty and income inequality (Aytaç, 2015: 146), as well as fulfilling the necessities of social state. Of course, the achievement of these aims requires adequate public revenue depending on a properly working tax system. However, Turkey has gone through some economic problems over the years. Especially, from 1985 to 2002 the dead-end cycle that is among public deficit, public borrowing, and the high-interest rate was witnessed in the economy (Yılcı et al., 2020:123). The country had to resort to tax to eliminate the negative consequences of these problems. As the tax obtained from the rich is mostly remembered as a rescuer of crisis, taxation of the rich has been a fundamental topic. However, as the tax is known to be temporarily collected as a one-off tax, its solution has been tentative. The implementation is not enough for the elimination of the problems, eventually, a constant tax update for the rich has become a discussion. Moreover, progressive taxation, tax avoidance, and evasion, low rate of tax levied on the rich (Karayılmazlar and Güran, 2015: 141), the inefficiency of audit, injustice in taxation, insufficient tax morality, and awareness are other issues discussed along with taxation of rich (Savaşan and Odabaş, 2005: 1).

As any increase in the tax is known to cause more tax avoidance, the intense implementation of tax avoidance by the rich is discussed in Turkey. The government has strengthened tax audit to eliminate this problem. However, the image of the lower rate of rich taxation has been a phenomenon in the eyes of the public because one of the frequently used methods for economic growth and development is tax deduction in Turkey. Although this method accelerates the capital inflow from foreign markets to the national economy and positively directs domestic investments, the idea that this method is aimed at reducing the tax on the rich is widespread among the public. This idea is supported by

the decrease in the top rate in income. The rate was decreased from 55% to 35% in the 2000s and corporate tax decrease from 46% (1993) to 20% (2007) (Armağan, 2007: 229-233).

The tax burden should be calculated mathematically as the proportion of tax revenues to GDP to understand the tax features and effects on the people in Turkey. The studies scrutinizing this tax burden reveal that Turkey is an economy having a low tax burden, and this tax burden is mainly based on the indirect tax (Eğilmez, 2012). This tax deteriorates the income distribution. The research carried out by the Government Statistical Institution in 1994 that includes 26.256 households (18.264 urban and 7.992 rural households) shows that the share from the total usable income for the richest of 20% was 49.94% in 1987, and this rate increased to 54.8% in 1994. However, the share for 20% of the lowest income group decreased to 4.86% from 5.24%. 60% of lower and middle incomes decreased from 28.91% to 26.1%. Accordingly, considering the 60% household group at the lower- and middle-income levels, the dimensions of the distortion in the income distribution are seen more clearly on these dates. Therefore, the impoverishment process in the lower- and middle-income groups was seen to be accelerated. This means that while the rich get richer, the poor get poorer as the income shares of the richest 20% were above the total income of remain 80%. Gini coefficient, which is the most important indicator of income inequality, increased from 0.43 in 1987 to 0.49 in 1994. These figures find out income distribution was worsened from 1987 to 1994 (Yüce, 2002: 9-10).

Nowadays, the government tries to realize income transfer from rich social segments to poor layers through different tools that are direct or indirect to eliminate the problems arising from the rich taxation and to collect additional revenues for the financing of the pandemic. In addition, the government enforces many taxes to regulate revenue collection for this purpose. One of them is the tax levied on valuable housing. The tax is planned to levy on the people having the buildings that have a tax value of qualified residential immovable property located within the borders. The specified value of the property is determined 5 million and over for the collection of this tax. With this application, the government takes a new step regarding rich taxation. When the ratio of property tax to GDP over the years is examined, the proportional change of the property tax in Turkey is evaluated from Chart 1.

Chart 1: Property Tax Rates of Turkey (2007-2019) Percentage of GDP

Source: OECD (2021), for further info: <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>

Despite the fluctuation between 0.83% and 1.22%, the implementation of the rich taxation in Turkey seems to focus on wealth taxation or valuable housing tax. The main problems of the country's taxation are tax amnesties, which are generally enjoyed by the rich, and tax avoidance. Especially, constant implementation of these amnesties decreases tax justice in the country and encourages rich people not to pay their taxes on time. On the other hand, middle- and low-income families, who pay their taxes timely, lose their trust in tax administration and look for a way to evade their payments.

After the financial volatility experienced in 2018, when the highest level was reached by the global slowdown, the country's economy entered the process of stabilization, but the pandemic has deteriorated the balanced economy (Eriçok, 2020: 35). Because of the necessity of lockdown, the economic outlook has been in danger. The government has implemented stimulus to ease the economic burden of the businesses. However, this stimulus has increased the budget burden. Depending on the duration of the pandemic, this burden can increase, and the budget will be covered with the tax increases in the future. Thus, different legal arrangements of the taxation of the rich are being expected to be on the agenda during the next months.

6. GENERAL EVALUATION OF THE LAST PANDEMIC AND THE DISCUSSIONS ON THE TAXATION OF THE RICH

At the beginning of 2020, nobody could have predicted that an unprecedented pandemic would occur. However, it has caught the world socially and financially unprepared. The governments have had to take severe measures that included strong restrictions on social and economic activities via lockdown. While the governments have had to implement these measures quickly, they have known very well that keeping people at home would prevent economic activity (Çoban, 2020: 106). They have also known that with the decreasing trend of the pandemic, the market will revive but there will be a need for serious tax increases to compensate for diminishing revenue. This is a precursor for the discussion on the taxation of the rich.

According to the OECD (2020), the financial measures to be implemented can be divided into four periods to eliminate and manage the negative circumstances resulting from the pandemic. Thanks to this periodic separation, the governments can evaluate their performance during each period individually and redesign their measures according to the current period and new conditions. These separated periods are:

- the measures for the onset of the crisis;
- the measures for the transmission;
- the measures for the recovery from the disease; and
- the measures for the correction of the deteriorated financial structure.

While the first and second periods require an absolute and significant tax deduction, the third period calls for austerity policies to be implemented with a slight tax increase. However, serious austerity measures are expected to be executed to compensate for revenue loss during the last period. This requires formalizing the economy, bringing more people into the tax system, extra performance for the elimination of tax avoidance and tax evasion, increasing the property tax, and improving the personal income tax of the rich (OECD, 2020: 44).

Many countries are discussing one-off tax, including property, saving, investments, private pensions, and vehicles nowadays. Meanwhile, the opponents are declaring their concerns about this tax because of capital

outflows. According to them, probably, investors can seek shelter to their assets and relocate their wealth, to avoid their tax payments. There are also many controversies about whether this tax is ethical or not. It cannot be considered logical to levy new taxes on the rich as there is always a need for investments to stimulate the economy (O'Donovan, 2020).

The proponents argue that the virus has equalized all the people in the world because it has not separated the social status and affected people in every class. Therefore, rich people and poor people have died. However, the social and economic impact of the crises on the citizens is miscellaneous. The rich ones have spent their time in comfortable homes with special gardens, even second private homes, and done their jobs. These jobs have allowed for remote working and provided social security for them. On the other hand, poor ones with daily financial necessities have remained in their small apartments by waiting for support from the government (Markovits, 2020). For the rich, the maintenance of their comfort requires getting rid of these financial troubles shared by the poor. Thus, the rich should cover the cost of these troubles, and their taxation is fair.

Despite these debates, it is still a mystery when the pandemic will stop or what it will cost. The pandemic is expected to trigger three different crises: the pandemic itself; the global recession that is supposed to be greater than the great recession in 1929; and new geopolitical tensions. However, the certain thing is that all countries will struggle with the soaring public debt, so there will be more austerity measures in the future (Mason, 2020). These measures will require more public revenue. Despite opposing views, it is an inevitable obligation to increase any tax that can be levied on the rich. Furthermore, this obligation is valid for both developed and developing countries. To clarify the issue, it is essential to analyze the economic conditions of the last crisis that was experienced by the world.

The countries that faced the crisis between 2008 and 2009 had to raise their expenditures to eliminate the negative circumstances. These additional expenditures led to an extra debt burden on the budgets and triggered a new crisis arising from the European countries. The answer to the question of why not every country encounters this debt crisis is the fiscal space. The countries having fiscal space before the crisis appear to be affected by the crisis at a minimum level. Therefore, we cannot expect every country to be affected to the

same extent by the pandemic. Although the issue of taxation of the rich comes to the agenda in every country, their planned tax share in the general tax rates will be different. Although this tax seems to solve some problems in the short term, it will also lead to serious tax frauds. Since invisible ties interconnect the economies of the country, the damage of one country's economy will spread to the economies of other countries. Necessary precautions should be taken at an international level to prevent this conclusion. Namely, although it is not possible to expect that all countries will develop a common tax policy on the taxation of the rich, it can be possible that these countries will unite around a common framework to prevent tax frauds.

Countries without fiscal space will apply a mandatory tax increase. However, the countries accepting the supply-side economics approach, which adopts economic growth with less tax on investment and enterprises, will not approve this increase. Despite this mentioned approach, the importance of short-term financing of the budget will not prevent the taxation of investments and enterprises. The focus will not be on economic growth, but on sustainable public financial management in the short run. With this management, it can be more rational to reduce the growth targets.

CONCLUSIONS

The payment capacity of people should be considered, and tax should be proportional to the financial situation of individuals to implement a fair tax system. That reminds us that the rich should pay more taxes than the poor should. However, the high proportion of tax levied on the rich is not applicable because of the different legal and technical problems. With globalization, progressive taxation, or a high level of tax on the rich lead to many problems in the economy from the increasing unemployment rate to the decreasing investment. Several actions and law enforcement have been proposed in the last years to eliminate these problems but their impacts are questionable. For example, the EU created a blacklist of tax havens to raise tax revenue collected from the rich, and they imposed sanctions on them. However, these tax haven countries still exist today.

The taxation of the rich has always been one of the main issues discussed in the evaluation of the wealth criterion. As it is discussed in every crisis, the issue is on the agenda with the last pandemic. Governments are discussing the implementation of new taxes for the rich to reduce the negative consequences of the pandemic. While some people advocate the tax as fair, others refuse it because of its possible unfavorable effects on economies. Therefore, this tax should be investigated and re-arranged thoroughly. Its possible consequences should be considered at an international level because of capital outflow, and the execution of the rules determined by the inter-governmental level should be applied properly.

The countries should review their growth targets for the next few years and downsize these targets. Since a pandemic experienced by such a large mass has not been seen in the modern age, the reduction in the growth figures should not be perceived as a failure.

In addition to its devastating consequences, the pandemic also offers new opportunities to review the tax system. Digital transactions can be investigated because of the noticeable increase in online shopping. If people meet their daily needs by reducing them to a single area like supermarkets or online shopping, income growth and wealth would arise in this new field. Therefore, the segments that increase their wealth due to any innovation brought by the pandemic can also be taxed. Additionally, a new interaction method, which shifts from face-to-face to online, has been invented. The firms or/and ones creating and serving this technology can be taxed. Fiscal space should not be underestimated. Considering the contagious economic crises, fiscal space should be created during the welfare periods.

The policy recommendations of the study are that governments should simplify their tax legislation, provide special assisting services to the taxpayer, reward the taxpayers, who pay their tax on time, and avoid tax amnesty in order to increase tax compliance. As the pandemic reveals that international problems require international measures, a need for the establishment of a common platform is a reality. This is especially important for the taxation of digital goods and services, taxation of the rich, and the prevention of tax fraud.

REFERENCES

- Armağan, R. (2007), Türkiye’de Gelir ve Kurumlar Vergisi Oranlarında İndirimin Vergi Gelirleri Üzerine Etkisi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 12(3), 227-252.
- Aytaç, D. (2015), Maliye Politikasında Amaç Araç Uyumu: Ücret Vergileri ve Artan Oranlı Tarife Uygulaması Açısından Bir İnceleme, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 135-148.
- BBC (2020), Tax to Wealthy to Pay for Coronavirus, <https://www.bbc.com/news/business-55236851> (Retrieved: 05.01.2021)
- Bernstein, J. (2019), Most Wealth Taxation on The Rich is essentially voluntary That must Change, The Washington Post, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2019/11/26/most-wealth-taxation-rich-is-essentially-voluntary-that-must-change/> (Retrieved: 11.04.2020)
- Brownlee, W. E. (2002), Analysis of Soaking the Rich in 20th-Century America, In J. J. Thorndike, and D. J. Ventry, The Ongoing Debate: Tax Justice, Washington, USA: Urban Institute Press.
- Buchanan, J., and McLaughlin, L. (2017), Revenue Administration: Implementing a High-Wealth Individual Compliance Program, Technical Notes, and Manuals, 17(7), 1-36.
- Carone, G., Schmidt, J. H., and Nicodème, G. (2007), Tax Revenues in the European Union: Recent Trends and Challenges Ahead, European Economy Economic Papers (280).
- Cordes, J. J. (2005), Horizontal Equity, In J. J. Cordes, R. D. Ebel, and J. Gravelle, The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy, Washington: Urban Institute Press.
- Çelikkaya, A. (2020), Tax Morale in Developing Countries: An Evaluation Within The Framework, Journal of Turkish Court of Accounts/Sayıştay Dergisi, 31(116).
- Çoban, B. (2020), Küresel Salgına Karşı Yürütülen Vergi ve Maliye Politikasının Genel Değerlendirmesi, Vergi Sorunları Dergisi(381), 105-117.
- Eriçok, R. E. (2020), The Global Slowdown: Risks, Uncertainties, and Their Effects, Journal of Turkish Court of Accounts/Sayıştay Dergisi, 31(116).
- European Commission (2018), Tax Policies in the European Union 2018 Survey, Taxation and Customs Union, Brussel: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2019), Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland, and Norway, Taxation and Customs Union, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- Eğilmez, M. (2012), Vergi Yüku. Kendime Yazılar: <http://www.mahfiegilmez.com/2012/12/vergi-yuku-bir-ulkede-vergi-yuku-hesab.html> (Retrieved: 15.04.2020)
- Fled, G. S., Swenson, C. W., and Swenson, C. (2000), *Tax Styles of The Rich and Famous: 7 ways to Imitate and Beat The Tax Man*, New York: Writers Club Press.
- Güran, M. C. (2004), Vergilemede Adalet ve Gelir Vergisi Uygulaması, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 22(2), 243-265.
- Iara, A. (2015), *Wealth Distribution and Taxation in EU Members*, Taxation Papers Working Paper, 1-40.
- IMF (2020), *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*, Washington: International Monetary Fund.
- Karayılmazlar, E., and Güran, M. C. (2015), Gelir Vergisinde Tarife Yapısı: Adalet ve Etkinlik Temelli Teorik Tartışmalar Çerçevesinde Karşılaştırmalı Bir Analiz, SBF Dergisi, 60(2), 141-169.
- Landier, A., and Plantin, G. (2016), *Taxing the Rich*, Oxford University Press, 1186-1209.
- Mankiw, N. G. (1998), *Principles of Microeconomics*, The United States of America: Harvard University The Dryden Press.
- Markovits, D. (2020), A Wealth Tax Is the Logical Way to Support Coronavirus Relief, The New York Times: <https://www.nytimes.com/2020/04/21/opinion/coronavirus-wealth-tax.html> (Retrieved: 23.06.2020)
- Mason, P. (2020), Tax the rich? It might not be enough, Aljazeera: <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/tax-rich-200416122400217.html> (Retrieved: 23.06.2020)
- O'Donovan, N. (2020), How a One-off Tax on Wealth Could Cover the Economic Cost of the Coronavirus Crisis, The Conversation: <https://theconversation.com/how-a-one-off-tax-on-wealth-could-cover-the-economic-cost-of-the-coronavirus-crisis-137677> (Retrieved: 22.06.2020)
- OECD (2019), *OECD Work on Taxation: 2018-19*, <http://www.oecd.org/tax/tax-global/brochure-oecd-work-on-tax-and-development.pdf> (Retrieved: 05.03.2021)
- OECD (2020), *Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience*. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128575-o6raktc0aa&title=Tax-and-Fiscal-Policy-in-Response-to-the-Coronavirus-Crisis (Retrieved 25.07.2020)

- OECD (2021), OECD Data, <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm> (Retrieved 06.03.2021)
- Savaşan, F., and Odabaş, H. (2005), Türkiye'de Vergi Kayıp ve Kaçakçılığının Nedenleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma, Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 1-28.
- Sawulski, J. (2020), Tax Unfairness in the European Union Towards Greater Solidarity in Fighting Tax Evasion, Polish Economic Institute.
- Scheve, K., and Stasavage, D. (2016), Taxing The Rich: A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe, New Jersey: Princeton University Press.
- Semyonov, M., and Lewin-Epstein, N. (2013), Ways to Richness: Determination of Household Wealth in 16 Countries, European Sociological Review, 29(6).
- Slemrod, J. (1998), The Economics of Taxing the Rich, NBER Working Papers 6584.
- Sowell, T. (2012), Tricky Down Theory and Tax Cuts for the Rich, California, Stanford: Hoover Institution Press.
- Wessel, D. (2019), Who are the Rich and How Might We Tax Them More? Policy 2020 Brooking: <https://www.brookings.edu/policy2020/> (Retrieved: 04.04.2020)
- Yüce, M. (2002), Türkiye'de Gelir Dağılımı Bozukluğunun İzlenen Kamu Gelir ve Harcama Politikaları ile Bağlantısı, Bilig Türk Dünyası ve Sosyal Bilimler Dergisi, (23): 1-38.
- Yılandı, V., Şaşmaz, M. Ü., and Öztürk, Ö. F. (2020), Tax-Spend Causality in Turkey: Evidence From Asymmetric Causality Test in Frequency Domain, Journal of Turkish Court of Accounts/Sayıştay Dergisi, 31(116).



YASAMA ORGANININ BÜTÇE GÖZETİMİNİN BÜTÇE SAYDAMLIĞI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER ÜZERİNE AMPİRİK BİR ANALİZ

THE IMPACT OF BUDGET OVERSIGHT OF THE LEGISLATURE ON BUDGET TRANSPARENCY: AN EMPIRICAL ANALYSIS ON DEVELOPING COUNTRIES

Nazlı KEYİFLİ¹

ÖZ

Kamu mali yönetimi anlayışında yaşanan değişim ve dönüşümün yansımalarından biri de bütçe kararlarının etkili ve verimli bir şekilde uygulamaya geçirilmesidir. Bu durum bütçe saydamlığı ile bütçenin uygulama sonuçlarına ilişkin hesap verilebilirliğin giderek önem kazanmasına neden olmuştur. Bu kapsamda yasama organının bütçe üzerindeki gözetiminin ve bütçe saydamlığının sağlanmasındaki işlevinin güçlendirilmesine yönelik çabalar da tüm dünyada artmaktadır. Bu çalışmada, yasama organı tarafından bütçenin hazırlık, uygulama ve uygulama sonrası süreçlerinde gerçekleştirilen bütçe gözetiminin bütçe saydamlığı üzerindeki etkisi araştırılmaktadır. Uluslararası Bütçe Ortaklığının 2012, 2015, 2017 ve 2019 yıllarında yayımlanan Açık Bütçe Anketi verilerinden yararlanılarak gerçekleştirilen çalışmanın örnekleme ise bu yıllar için verilerine eksiksiz ulaşılabilen gelişmekte olan 64 ülkeyi kapsamaktadır. Analizde bütçe saydamlığı endeksi bağımlı; yasama organının bütçe gözetimi, demokrasi düzeyi, kişi başına GSYİH, devletin etkinliği

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Gümüşhane Üniversitesi İİBF, Maliye Bölümü, nazlikeyifli@gumushane.edu.tr, ORCID: 0000-0002-0589-8089

Gönderim Tarihi/Submitted: 10.03.2021

Revizyon Talebi/Revision Requested: 24.03.2021

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 11.04.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 13.04.2021

Atıf/To Cite: Keyifli, Nazlı (2021), Yasama Organının Bütçe Gözetiminin Bütçe Saydamlığı Üzerindeki Etkisi: Gelişmekte Olan Ülkeler Üzerine Ampirik Bir Analiz, Sayıştay Dergisi, 32 (120): 59-87

ve siyasi ayrışma verileri bağımsız değişken olarak kullanılmıştır. Yatay kesit ve panel veri analizleri kullanılarak yapılan analizler sonucunda yasama organının bütçe gözetimi ve bütçe saydamlığı arasında güçlü bir ilişkinin bulunduğu ve incelenen dönemlerde bu ilişkinin istikrarlı şekilde sürdüğü tespit edilmiştir.

ABSTRACT

One of the reflections of the change and transformation in the understanding of public financial management is the effective and efficient implementation of budget decisions. This situation has led to the increasing importance of budget transparency and accountability regarding the implementation results of the budget. In this context, efforts to strengthen the oversight of the legislature over the budget and its function in ensuring budget transparency are increasing all over the world. The study aims to investigate the impact of the legislative budget oversight during the preparation, implementation and post-implementation processes of the budget on budget transparency. The sample of the study, which was conducted using the Open Budget Survey data of the International Budget Partnership published in 2012, 2015, 2017, and 2019, includes 64 developing countries whose data for these years can be fully accessible. In the analysis, the budget transparency index was used a dependent variable. Data on the legislative budget oversight, level of democracy, GDP per capita, government effectiveness and political fractionalization were used as independent variables. As a result of the analysis using cross-section and panel data analysis, strong relationship was found between the legislature's budget oversight and budget transparency, and this relationship continued consistently during the periods examined

Anahtar Kelimeler: Bütçe Saydamlığı, Bütçe Gözetimi, Yasama Organı

Keywords: Budget Transparency, Budget Oversight, Legislative Body

GİRİŞ

Günümüzde modern demokratik sistemin önemli bir unsuru olan ve doğası gereği siyasal bir belge özelliği taşıyan bütçeler, siyasal tercihler doğrultusunda toplumsal ihtiyaçların hangi ölçülerde ve hangi araçlarla karşılanacağını, kamusal hizmetlerin hangi öncelikler ve ilkeler çerçevesinde sunulacağını belirlemektedir. Devlet yönetiminin temel yapı taşlarından biri olan harcama yapma ve gelir toplama yetkisi, bütçe kanalıyla siyasal otoriteye devredilmektedir. Böylelikle toplumsal karar alma sürecinin en temel belgelerinden biri olan devlet bütçesi, vatandaş ile devlet arasındaki karşılıklı taahhütlerin yanı sıra ekonomik ve sosyal gelişmenin yönünü ve çerçevesini de ortaya koymaktadır.

Genel olarak devlet bütçesi, belli bir dönem içinde devletin gelir ve giderlerinin önceden tahmin edilerek uygulandığı mali, sosyal ve hukuki bir

doküman niteliği taşımaktadır. Devletler, bütçeler aracılığıyla ekonomik istikrar, gelir dağılımında adalet, ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlama gibi birçok makroekonomik amacı yerine getirebilmektedir (Egeli ve Özen, 2017: 17). Ayrıca devlet bütçesi, bir ülkedeki otoritenin belirli koşullar altında kamu kurumlarına kaynak sağlamasının genel çerçevesini ve karşılıklı sorumluluk ilişkisini düzenleyen, hatta taraflar arasında karşılıklı gözetimlerin yapılabilmesine olanak sağlayan bir sözleşme özelliğine sahiptir.

Siyasi bir nitelik taşıyan bütçelerden önceden belirlenmiş ölçütler doğrultusunda kamu gelirlerinin adaletli bir şekilde toplanması ve toplumsal ihtiyaçlar temelinde kamu harcamaları kanalıyla kamu yararını maksimum düzeye ulaştıracak şekilde tahsisinin sağlanması beklenir. Kamu gelirlerinin kimlerden toplanacağını ve kamusal hizmetlerin ya da kamu hizmetlerinin kimler için yapılacağını gösteren bütçeler üzerinde halkın söz sahibi olması gerektiği kabul edilmektedir. Literatürde bütçe hakkı olarak ifade edilen bu durumun hayata geçirilmesi açısından saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri çok önemli rol oynamaktadır. Temsili demokrasi anlayışı bağlamında halkın vekillerinden oluşan yasama organının siyasi kararlar ile plan ve program süreçlerine katılımı, bütçe uygulamalarının ve sonuçlarının düzenli gözetimini ve hesap verme sorumluluğunu güçlendirmektedir. Bütçe ile amaçlanan hedeflere ulaşmayı kolaylaştıran bu durum, bütçe ile ilgili tüm süreçlerin saydam ve anlaşılabilir olmasını sağlamakta (Koçdemir ve Yılmaz, 2020: 73); aynı zamanda vatandaşın güven ve memnuniyet düzeyini de olumlu etkilemektedir.

Yapılan araştırmalar bütçe şeffaflığının, kamu mallarının ve kamu fonlarının verimli bir şekilde tahsis edilmesini garanti ettiği için hükümetin hesap verebilirliğini ve kamu güvenini güçlendirmeye yardımcı olduğunu göstermektedir (Hu vd., 2020: 2). Bu çerçevede, bütçe süreçlerinin gözetimi ile saydamlık arasında güçlü bir bağ olduğu düşüncesinden hareketle çalışmada yasama organı tarafından yapılan bütçe gözetimi ile bütçe saydamlığı arasındaki ilişki analiz edilecektir. Analiz 2012, 2015, 2017 ve 2019 yıllarına ilişkin açık bütçe endeksi verileri kullanılarak gelişmekte olan 64 ülke üzerinden gerçekleştirilecektir. Çalışmanın amacı, yasama organının bütçe gözetiminin bütçe saydamlığı üzerindeki etkisini ve anlamlılığını ortaya koymaktır.

1. BÜTÇE SAYDAMLIĞI VE YASAMA ORGANININ BÜTÇE GÖZETİMİ: TEORİK İNCELEME

Devletlerin benimsemiş olduğu kamu mali yönetim anlayışı yirminci yüzyılda önemli bir değişim ve dönüşüm sürecine girmiştir. Bunda devletlerin eğitim, sağlık ve sosyal yardım gibi yeni asli görevler üstlenmesiyle kamu harcamalarının hızla artması, sosyal devlet anlayışının benimsenmesi gibi nedenler etkili olmuştur. Bu değişimle birlikte hızlı artış gösteren kamu harcamaları, ülkelerin mevcut gelir kaynaklarıyla finansmanını giderek güçleştirmiş ve ülkeleri ciddi bütçe açıklarıyla yüzleşmek durumunda bırakmıştır.

Halkın artan talep ve beklentilerinin kamu idarelerince karşılanmasını sağlayacak yeterlikte ekonomik ve siyasal mekanizmaların bulunmaması ve yönetişim araçlarının etkisiz kalması, zaten kıt olan kaynakların optimal olmayan dağılımını kaçınılmaz kıldığı gibi, yönetime duyulan güvenin azalmasına, siyasal belirsizliklere ve kriz ortamlarına zemin hazırlamaktadır (Köse, 2012: 94). Bu tür olumsuzluklar, ülkeleri çeşitli çözüm arayışlarına yöneltmiş ve kamu mali yönetiminde bütçe reformlarına ilişkin uygulamaları yaygınlaştırmıştır. Bu bağlamda; IMF, DB, OECD gibi uluslararası kuruluşların da yardımıyla hükümetin rolündeki komuta odaklı bir otoriteden hizmet odaklı bir organizasyona geçişi savunan yeni kamu yönetimi anlayışı yükselmiş ve kaynakların kullanımında etkinlik ve verimlilik, çıktı ve vatandaş odaklı yönetim, çok yıllık bütçeleme, stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme, hesap verilebilirlik ve bütçe saydamlığı gibi konular ön plana çıkmış ve vatandaşların kamu otoritesinden ve sunduğu hizmetlerden memnuniyet düzeyi önem kazanmıştır (International Budget Partnership, 2019: 11; Hu vd., 2020: 2).

Yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak ülkeler kamu mali yönetimlerinde bütçe saydamlığına yönelik reformlar geliştirmiş, yasama organı tarafından gerçekleştirilen bütçe gözetim işlevinin etkinliğini artırıcı ve hesap verilebilirliği güçlendirici tedbirler almışlardır. Zira saydam bir bütçeye sahip ülkelerde kaynakların tahsisinin denetimi düşüncesi kamu görevlileri üzerinde etkili olacağından kötü ya da yanlış kaynak kullanımına yol açacak uygulamaların önüne geçilecektir (Cameroon ve Budget Inquirer, 2013: 1). Böylelikle vatandaşların bütçenin saydamlığına ve yönetime güvenleri artacak ve bu da vatandaşların vergi ödeme davranışları üzerinde olumlu bir etki ortaya çıkaracaktır (Kayalidere ve Master Özcan, 2014: 224). Bir başka ifadeyle bütçe saydamlığı ile hesap verilebilirlik ve katılımçılık sağlanarak devletin gelirleri de artmış olacaktır.

Hu ve diğerleri (2020), şeffaflığın ve vergilerin iyi yönetim ihtiyacını güçlendirdiğini ve vergi mükelleflerinin kamu malları ve hizmetleri için ne kadar ödediklerini anlamak amacıyla bütçe hakkında daha fazla bilgi istediklerini ifade etmektedir. Bütçe saydamlığı kavramını ortaya koyan Kopits ve Craig (1998: 17), bütçe saydamlığının iki yönü olduğuna işaret etmişlerdir. Birincisi, bütçe ile ilgili tüm belgelerin ulaşılabilir, eksiksiz ve tam zamanında sunulmasının yanı sıra belgelerde yer alan bilgilerin ve hükümetin öngörmüş olduğu mali hedeflerin anlaşılır olması, ikincisi ise vatandaşların farklı türden harcamaların tahsisi ve gelirlerin toplanması ile ilgili bilgilere erişiminin kolay olması gerektiğidir. Bütçe saydamlığı, kısaca, ilgili tüm mali bilgilerin zamanında ve sistematik bir şekilde tam olarak açıklanması olarak tanımlanabilir (OECD, 2002: 8).

Bu bağlamda saydamlık, hükümetlerin kamusal taleplere cevap verme eğiliminin yanı sıra meşruiyet ve sosyal kabulü sembolize etmektedir. Özellikle vatandaşlardan toplanan vergilerin tahsisi ve kullanımı, ulusal ekonomi ve insanların geçim kaynakları ile ilgili olduğundan hükümetlerin bütçe bilgilerinde daha fazla saydamlık gerektirir (Hu vd., 2020: 2). Daha fazla saydamlık, mali istikrarı teşvik ederek kamu sektörünün işleyişini iyileştirecek ve özel sektör için uygun ekonomik ortamı sağlayacak ekonomik yönetim düzenlemelerini gerçekleştirmenin bir yolu olarak görülmektedir (Heald, 2003: 723). Ancak bütçeler genellikle karmaşık bir yapıdadır ve saydamlığı yeterince sağlamazlar. Bütçelerin saydamlıktan uzaklaşması kamu hizmetlerinin yararlarının abartılmasına, vatandaş üzerinde oluşan vergi yükünün gizlenmesine, kamu borç ödemelerinin düşük hesaplanmasına ve kamu maliyesinde bozulmalara neden olabilmektedir (Cansız, 2000: 269).

Bütçede saydamlık sağlanmadığı takdirde kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik azalır, devlet ve vatandaş arasında güven ortamı zedelenir, sunulan hizmetlerin maliyetlerinin artmasının bir sonucu olarak devletin ihtiyaç duyduğu finansman kaynaklarının bulunması zorlaşır. Bu tür bir durumda devlet temel görevlerini yapamaz hale gelir (Atiyas ve Sayın, 2000: 30). Bu gibi olumsuzlukların ortaya çıkmaması adına devletlerin bütçe sürecine ilişkin etkin bir saydamlık mekanizması ortaya koymaları gerekmektedir. Bunun için vatandaşlar milletvekillerini dolayısıyla yasama organını görevlendirmişlerdir (Dülger, 2007: 68).

"Bütçe hakkı"nın hükümdarlardan halkın temsilcilerinden oluşan parlamentolara geçmesi, bütçenin uygulama sonuçlarının denetlenmesini de

zorunlu kılınmış ve yasama organının yetki ve sorumlulukları arasında denetim önemli bir yer tutmaya başlamıştır (Köse, 2020:12). Yasama organı, bütçe saydamlığını sağlamanın yanı sıra hükümetin kamu gider ve gelirlerini ne kadar etkili, verimli ve etkin kullandığını gözetlemektedir. Başka bir ifadeyle yasama organı kamu gelir ve giderlerinin planlanan şekilde yapılıp yapılmadığını inceleyerek bütçe gözetimi yapmaktadır (House of Commons, 2017: 4). Yasama organı, aynı zamanda hükümetlerin bütçeyi kendi çıkarları doğrultusunda kullanmasının önüne geçmek için de bütçe ve hükümetler üzerinde gözetim yapmaktadır. Böylelikle yirminci yüzyılda giderek artan bütçe açıkları, yolsuzluklar gibi olumsuzluklar, makroekonomik kırılganlıklar, zayıf mali performansın iyileştirilmesi, devletlerin ve kurumların daha güçlü, güvenilir ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması ve kaynak israfının giderilmesi adına ülkeler kamu mali yönetimlerinde bir dizi reformu hayata geçirmişlerdir (Kıral ve Akdemir, 2019: 108; Köse, 2020: 11). Bu reformların önemli bir yansıması da yasama organının bütçe sürecindeki gözetim işlevinde yaşanmıştır.

Genel olarak gözetim, kamu politikası uygulamalarının gözetilmesi ve izlenmesi olarak adlandırılır (Dolan vd. 2014: 1). Hükümetin yasama organından aldığı yetki ve izinleri doğru şekilde kullanıp-kullanmadığı da gözetim işlevi ile değerlendirilmektedir. Şüphesiz temsili demokrasilerde gözetim işlevi yasama organı tarafından yerine getirilmektedir. Yasama organı tarafından yerine getirilen gözetim işlevi doğrultusunda hükümetin yasama organından aldığı talimatlara sadık kalması sağlanarak kamu kaynaklarının nerelere harcandığı kontrol edilmektedir (Pelizzo ve Stapenhurst, 2014: 17). Bütçeler ise kamu kaynaklarının yasal çerçevesini oluşturan mekanizmalar olarak; topluma hangi kamu hizmetinin sunulacağı ve bu hizmetlerin nasıl finanse edileceğinin ortaya konulmasına aracılık etmektedir (Mikesell, 2010: 41).

Yasama organı tarafından yapılan bütçe gözetimi; kamu parasının verimli ve etkin bir şekilde nasıl harcanması gerektiği ve kamu parasına ilişkin nasıl kararlar alınması gerektiği yanında harcama sürecinin ne kadar etkili olduğunun değerlendirilmesi, sorgulanması ve analiz edilmesini de kapsayan detaylı bir süreci ifade etmektedir (House of Commons, 2017: 4). Bütçeleme bir süreçtir ve bu süreç birbirine bağlı ve karmaşık birçok bileşenden oluşmaktadır. Dolayısıyla kamu parasının hangi amaçlara hizmet ettiğinin ve hükümetin planladığı politikaların öngörülen şekilde sonuçlanıp sonuçlanmadığının yasama organı tarafından düzenli olarak gözetilmesi gerekmektedir (OECD, 2017: 65). Çoğu

ülkede yasama organının rolü, gelirleri ve harcamaları incelemek, yetkilendirmek ve bütçenin uygun şekilde uygulanmasını sağlamaktır (Stapenhurst vd., 2008). Bu çerçevede, yasama organı, çeşitli araçlar yardımıyla hükümet tarafından alınan kamu politikalarının etkili, verimli ve ekonomik şekilde uygulanıp uygulanmadığını gözetleyebilmektedir.

Bütçe gözetimi, bütçenin uygulanmasından önceki dönemi de kapsamaktadır. Uygulama öncesi bütçe gözetiminde, yasama organının bütçe politikalarının içeriği konusunda da yetkisi vardır. Bütçe gözetimi, bütçe tasarısının onaylanması ve uygulanması süreci ile uygulama sonuçlarını da kapsamaktadır (Wehner ve Byanyima, 2004: 53; Chohan, 2017: 1). Bütçe uygulama sürecinde pek çok ülke bütçedeki ilerlemeyi görebilmek için raporlar/dokümanlar hazırlamaktadır. Hazırlanan ve yasama organının onayına sunulan raporlar, kabul edilen bütçe gelir gider tahminleri ile gerçekleşme sonuçlarının uyumunu görebilme olanağına sahip olunması ve erken önlemler alınması konusunda yasama organına yardımcı olur. Yasama organı bu yolla bütçenin uygulanmasını takip ederek hedeflerine ne kadar yakınlaştığını tespit eder (Wehner, 2007: 316). Yasama organının uygulama sonrası gözetimi ise sadece bütçesel prosedürleri iyileştirmeye, bütçe politikasının niteliğine odaklanılarak bütçesel hedeflere ne kadar ulaşıldığını değerlendirmeye yöneliktir (Lienert, 2005: 7).

Öte yandan, yasama organının bütçe gözetimini etkin bir şekilde yürütebilmesi için bazı unsurlara sahip olması gerekmektedir. Öncelikle yasama organı bütçe üzerinde yeterli anayasal güce sahip olmalıdır. Yasama organına bütçe kanun tasarısını sağlıklı bir şekilde gözetleyebilmesi (bilgi edinmesi ve bütçeyi koordine etmesi) için makul bir süre verilmelidir (Wehner, 2010: 39). Ancak ülkenin savaş, ekonomik kriz, büyük doğal afet yaşaması ya da hükümetin bütçeyi mali yılbaşına kadar yetiştirememesi gibi olağanüstü durumlarda yasama organı oluşturulacak yeni bir bütçe kanun tasarısını analiz etmeye ilişkin yeterli zamana sahip olamayacağından kamu hizmetlerinin aksamaması için geçici bütçe uygulamalarına gidilmektedir (Lienert ve Jung, 2004: 97). Ayrıca etkin bir bütçe gözetimi için yasama organı güçlü komisyonlara sahip olmalıdır.

Bütçe gözetiminin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesinin bir diğer koşulu da bütçe süreçlerine ilişkin kararların doğru, güncel ve kapsamlı bilgilere dayalı olmasıdır. Diğer bir ifadeyle, yasama organı bütçe aşamalarına ilişkin yüksek nitelikli bilgi donanımına sahip olmalıdır. Yasama organı bütçe aşamalarında yeterli bilgi donanımına sahip olmadığı takdirde hükümetin bütçe aracılığı ile hedeflediği

kamu politikalarının anlaşılması ve değerlendirilmesi zorlaşmaktadır (Wehner, 2006b: 84). Dolayısıyla, hem yasama organının bütçeyi sağlıklı gözetleyebilmesi hem de kamuoyunun kamu politikalarına ilişkin tüm süreçlerden haberdar olması adına hükümetin bütçe raporlarını anlaşılır, eksiksiz ve zamanında sunması gerekir. Bu durum mali saydamlık, iyi yönetim ve hesap verilebilirlik konularında önemli gelişmelerin sağlanmasında faydalı olmuş ve yasama organının hükümetin bütçe süreçlerini daha etkili gözetmesi ve denetlemesine imkân sağlamıştır. Bu çerçevede, OECD'nin 2002 yılında ülkelerin bütçe saydamlıklarını arttırmalarına ilişkin yayınladığı raporda, mali yıl bütçesinin kabul edilmesinden önce ön bütçe raporu, bütçenin uygulama aşamasında yıl ortası bütçe raporu ve bütçenin uygulama sonrası aşamasında ise yıl sonu raporu gibi bütçeye ilişkin raporların parlamentoya sunulmasının önemli olduğu belirtilmiştir (OECD, 2014: 3).

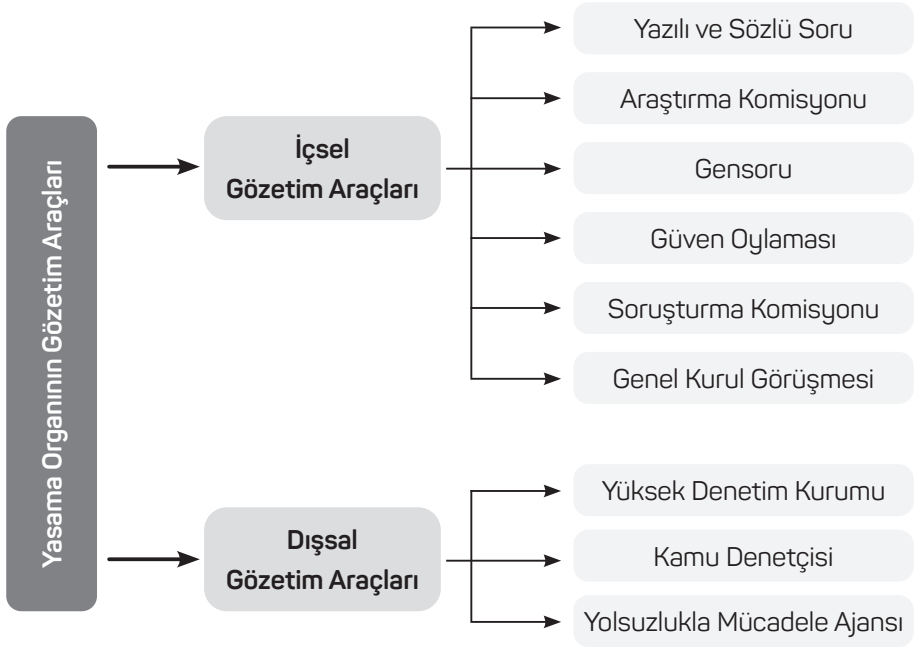
Şüphesiz etkin bir bütçe gözetimi, devletlere hem kamu politikaları ve programlarının geliştirilmesi hem de bu politika ve programlara meşruiyet kazandırılması açısından fayda sağlamaktadır (West ve Cooper, 1989: 602). Ancak bütçe gözetiminin devletler üzerindeki etkinliğinin derecesi, benimsenmiş olan yönetim sistemlerine göre farklılık gösterebilmektedir. Örneğin parlamenter sistemlerde hükümetin yasama organını feshedebilme gücü vardır. Bu durum yasama organı üzerinde yürütme organının önemli bir etkiye sahip olduğunu göstermekte olup yasama organı tarafından yapılan gözetimi zayıflatabilmektedir. Ancak, başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde yasama ve yürütme birbirinden bağımsız organlar olduğundan bu sistemde gözetim fonksiyonu önemli bir kontrol mekanizması olarak kullanılmaktadır (Friedberg ve Hazan, 2012: 7). Esasen parlamenter sistemler, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerine göre gözetim araçları konusunda daha fazla donanımına sahiptir (Pelizzo ve Stapenhurst, 2004: 19). Ancak, yasama organı tarafından yapılan gözetim ve hesap verilebilirlik başkanlık sistemlerinde daha fazladır (Martin, 2013: 10).

Yasama organı uygulama öncesi bütçe gözetimini bütçenin hazırlık ve onaylanma aşamalarında, uygulama anı bütçe gözetimini bütçenin uygulama aşamasında, uygulama sonrası bütçe gözetimini ise bütçenin denetlenmesi aşamasında gerçekleştirmektedir. Yasama organı, bütçe aşamalarındaki gözetimi çeşitli gözetim araçlarından istifade ederek yerine getirmekte; tek bir gözetim aracı kullanabileceği gibi birden fazla araç da kullanabilmektedir. Yasama organının bütçenin hangi aşamasında hangi gözetim araçlarını kullanarak etkin bir bütçe gözetimi yapabileceği ülkelerin siyasi, kurumsal ve hukuki özelliklerine bağlıdır (Dikmen, 2019: 71).

Yasama organının gözetim araçları, içsel ve dışsal araçlar olarak iki gruba ayrılmaktadır. Bunlardan; yazılı ve sözlü soru, araştırma komisyonu, gensoru, güven oylaması, soruşturma komisyonu ve genel kurul görüşmeleri içsel gözetim araçlarını ifade ederken, yüksek denetim kurumu (Sayıştay), kamu denetçisi (Ombudsman) ve yolsuzlukla mücadele ajansları dışsal gözetim araçlarını ifade etmektedir (Pelizzo ve Stapenhurst, 2004; Yamamoto, 2007). Bu araçlar kanalıyla yasama organının gözetim etkinliği artmakta, yolsuzluklar azaltılmakta, bütçe saydamlığı ve hesap verilebilirlik sağlanarak kamu politikalarının meşruiyeti artmaktadır. Ayrıca bu araçlarla vatandaşlar, vekillere devretmiş oldukları yetkinin kurallara uygun kullanılıp kullanılmadığını sorgulayabilmektedir.

Şekil 1'de yasama organının gözetim araçları gösterilmektedir.

Şekil 1: Yasama Organı Gözetim Araçları



Kaynak: Pelizzo ve Stapenhurst (2004), Yamamoto (2007)'dan esinlenilerek oluşturulmuştur.

2. LİTERATÜR ARAŞTIRMASI

Bütçe saydamlığı akademik ve pratik anlamda önem kazandıkça, bütçe saydamlığına ilişkin önemli bir literatür de ortaya çıkmıştır. 1990'lerden sonra pek çok ülke, ekonomik ve mali sorunlarla mücadele edebilmek amacıyla saydamlığı ön planda tutan bütçeler hazırlama yoluna gitmişlerdir. Bu uygulamayla birlikte son yıllarda literatürde saydamlığın mali boyutu ile ilişkili olan bütçe saydamlığı üzerine hem bilim insanları hem de uluslararası kuruluşlar tarafından birçok çalışma yürütülmüştür.

Örneğin, Bellver ve Kaufmann (2005) çalışmalarında bütçe saydamlığı ile kamusal hizmet sunum etkinliği ve hesap verme gibi çeşitli değişkenler arasındaki ilişkiyi araştırmıştır. Çalışmada regresyon analizi kullanılmış ve 194 ülke için bütçe saydamlığı endeksi geliştirilmiştir. Ayrıca, yapılan analizde bütçe saydamlığının insani gelişme göstergeleri ile pozitif, yolsuzluk ile negatif ilişkisi olduğu tespit edilmiştir. Benito ve Bastida (2009) 41 ülkeyi ve 2003 dönemini kapsayan çalışmalarında, mali saydamlık ile siyasal katılım ve bütçe dengesi arasındaki ilişkiyi araştırmış olup, korelasyon analizi sonucuna göre mali saydamlık ile siyasal katılım ve bütçe dengesi arasında istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif ilişki tespit etmişlerdir. Kayalidere ve Mastar Özcan (2014) tarafından yapılan, 38 ülkeyi ve 2006-2012 dönemini kapsayan çalışmada bütçe saydamlığı, yolsuzluk ve ekonomik özgürlük arasındaki ilişki araştırılmıştır. Yapılan yatay kesit analizi sonucunda ekonomik özgürlük ve bütçe saydamlığı arttıkça yolsuzluğun azaldığı sonucuna ulaşılmıştır.

Hu vd. (2020) tarafından Çin üzerine yapılan ve yerel yönetimlerin bütçe şeffaflığı ile vatandaş memnuniyeti arasındaki ilişkiyi araştıran çalışmada, 235 katılımcıdan çevrimiçi anket yoluyla toplanan veriler yapısal eşitlik yöntemiyle analiz edilmiştir. Analiz sonucunda bütçeye ilişkin bilgi ve verilerin kamuoyuna duyurulması yani bütçe şeffaflığı ile vatandaş memnuniyeti arasında pozitif bir ilişki olduğu görülmüştür. Ayrıca vatandaş memnuniyeti üzerinde devletin imajının olumlu bir etkisi vardır. Koçdemir ve Yılmaz (2020) tarafından 94 ülke üzerine yapılan çalışmada 2012, 2015 ve 2017 dönemine ilişkin bütçe saydamlığı ile yolsuzluk arasındaki ilişki araştırılmıştır. İstatistiksel analiz sonucuna göre incelenen her üç yılda bütçe saydamlığı ve yolsuzluk arasında güçlü bir ilişki olduğu tespit edilmiştir.

Öte yandan uluslararası kuruluşlar da bütçe saydamlığına ilişkin çalışmalar ortaya koymuştur. Bunların başında Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından 1998 yılında hazırlanan “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü” gelmektedir. Benzer şekilde Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) tarafından 2001 yılında hazırlanan “Bütçe Saydamlığı İçin En İyi Uygulamalar” rehberi ve uluslararası bağımsız bir kuruluş olan Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) tarafından hazırlanan “Açık Bütçe Endeksi” yayınlanmıştır.

Bütçe gözetimi ile bütçe saydamlığı arasındaki ilişkiyi inceleyenlerden Cuellar (1998), çalışmasında yasama organı tarafından yapılan bütçe gözetimi ile performans esaslı bütçeleme sistemi arasındaki ilişkiyi anket yönteminden istifade ederek araştırmıştır. Çalışma 46 ABD eyaletini ve 1996-1997 dönemini kapsamaktadır. Araştırmada elde edilen bulgulardan, yasama organının bütçe gözetiminde performans esaslı bütçeleme sisteminin önemli bir araç olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca vatandaşların bütçe hakkına sahip çıkması durumunda yasama organının bütçeyi daha etkin gözetleyebildiği sonucuna varılmıştır.

Wehner (2005) tarafından gerçekleştirilen ve 2003 yılını kapsayan çalışmada 43 ülkenin yasama organlarının bütçe gözetimleri karşılaştırılmıştır. Yapılan yatay kesit analizi sonucunda yasama organının bütçe gözetim işlevi ile ekonomik gelişmişlik düzeyi arasında istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif bir ilişki bulunurken; demokratikleşme düzeyi, hükümet sistemi ve parti disiplini arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunmamıştır. Bir diğer bulgu da Anglosakson ülkelerinde yasama organının bütçe yetkilerinin zayıf olduğudur. Wehner (2006), 2003 yılı için 36 OECD üyesi ülkenin yasama organlarının bütçe gözetim kapasitelerini endeksleme yöntemiyle karşılaştırdığı çalışmasında, yasama organının bütçe gözetim düzeylerinin çağdaş liberal demokrasilerde farklılık gösterdiğini tespit etmiştir. Öte yandan, bütçe hakkının bazı ülkelerde yürütme organı üzerinde bir kontrol mekanizması olarak kullanılırken bazılarında ise sadece anayasal bir hüküm olarak kaldığı sonucuna ulaşılmıştır.

Yasama organının bütçe gözetimi ile bütçe saydamlığı ve mali disiplin arasındaki ilişkiyi 2009 yılı için 75 ülkeyi kapsayan bir örneklem üzerinden araştıran Rios vd. (2015)'nin üç aşamalı en küçük kareler yöntemi kullanarak yaptığı analiz sonucuna göre, yasama organı tarafından yapılan bütçe gözetimi bütçe saydamlığını artırmaktadır. Ancak mali disiplinin sağlanması açısından bu durumun risk teşkil ettiği tespit edilmiştir.

Rios vd. (2016) yasama organının bütçe gözetimi ile bütçe saydamlığı arasındaki ilişkiyi EKK, İki Aşamalı En Küçük Kareler Yöntemi ve Sıralı Probit yöntemlerini kullanarak araştırdıkları çalışmalarında değişkenler için IBP'nin 2010 yılı anket verilerinden istifade etmiştir. Çalışmada bütçe gözetimini, uygulama öncesi, uygulama anı, uygulama sonrası ve genel bütçe gözetimi şeklinde ayrımlara tabi tutmuştur. Yapılan analiz sonucunda bütçe saydamlığı üzerinde yasama organının bütçe gözetiminin, hukuk sistemi türünün ve yüksek denetim kurumlarının (Sayıştayların) pozitif etkisinin olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Dikmen ve Çiçek (2019) tarafından yapılan ve 2017 yılını kapsayan çalışmada, 115 ülke yasama organının bütçe gözetim işlevi ile mali saydamlık arasındaki ilişki araştırılmıştır. İki Aşamalı En Küçük Kareler Yönteminden istifade edilerek yapılan analiz sonucunda yasama organının etkin bütçe gözetiminin mali saydamlığı artırdığı tespit edilmiştir.

Literatürde konuya ilişkin çalışmalar genel olarak değerlendirildiğinde, daha çok yatay kesit analizi çalışmalarının olduğu görülmektedir. Bununla birlikte yapılan çalışmalarda yasama organı bütçe gözetimini etkin yapabildiği takdirde bütçe saydamlığının artacağı ve hesap verilebilirliğin önemli ölçüde sağlanacağı ortaya konulmuştur. Literatürde, açık bütçe endeksine ilişkin tek bir yıl verisi ile yasama organının bütçe gözetiminin bütçe saydamlığı üzerindeki etkisi çalışılmış ve en son 2017 yılı açık bütçe endeksi kullanılarak araştırma yapılmıştır. Bu çalışmanın mevcut literatürden farkı; 2012, 2015, 2017 ve 2019 yıllarına ilişkin açık bütçe endeksi verilerinin kullanılarak hem ayrı ayrı hem de toplulaştırılmış örnekleme yasama organının bütçe gözetimi ile bütçe saydamlığı arasındaki ilişkinin gelişmekte olan 64 ülke özelinde analiz edilmesidir. IBP'nin güncel 2019 yılı anket verilerinin de analize dâhil edilmesi ve konunun gelişmekte olan ülkeler özelinde ele alınması, bu çalışmanın literatüre katkısı olarak ifade edilebilir.

3. EKONOMETRİK ANALİZ

3.1. Veri Seti, Değişkenler ve Model

Çalışmada yasama organının bütçe gözetimi ile bütçe saydamlığı arasındaki ilişki ampirik olarak araştırılmıştır. Gelişmekte olan 64 ülke² üzerine yapılan çalışmada 2012, 2015, 2017 ve 2019 yılları için hem ayrı ayrı hem de toplulaştırılmış örnekleme söz konusu ilişki analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmada belirtilen ülkelerin analize dâhil edilmesinin nedeni, IBP veri tabanından temin edilen ve modelin bağımlı değişkenini oluşturan açık bütçe endeksinin söz konusu yıllarda sadece aynı 64 ülke için mevcut olmasıdır. Ayrıca, IBP tarafından açık bütçe endeksi 2006, 2008, 2010, 2012, 2015, 2017 ve 2019 yıllarında yayımlanmıştır. Ancak 2012 öncesi verilerde ülke örneklemi sınırlı olduğundan dönemsel periyodu gözlemleyebilmek adına çalışmada 2012 yılı ve sonrası yıllar ele alınmıştır. Tablo 1’de çalışmada kullanılan değişkenler ile ilgili tanımsal bilgilere yer verilmiştir.

Tablo 1: Değişkenlerin Tanımlanması

Kategori	Değişkenin Adı	Kısaltması	Kaynağı
Bağımlı Değişken	Bütçe Saydamlığı	BS	International Budget Partnership (IBP)
Bağımsız Değişken	Bütçe Gözetimi	BG	IBP 2012, 2015, 2017 ve 2019 verileri
	Demokrasi Düzeyi	D	Marshall and Jaegger’s Polity’s 4 Dataset
	Kişi Başı GSYİH	G	World Bank
	Devletin Etkinliği	DE	The World Bank’s Worldwide Governance Indicators
	Siyasi Ayrışma	SA	The World Bank’s Dataset on Political Institutions

Çalışmada bağımlı değişken olarak bütçe saydamlığı (BS), bağımsız değişken olarak yasama organının bütçe gözetimi (BG), demokrasi düzeyi (D), kişi başına GSYİH (G), devletin etkinliği (DE) ve siyasi ayrışma (SA) verileri kullanılmıştır. Bütçe saydamlığı ve bütçe gözetimi verileri IBP veri tabanından, demokrasi düzeyi

2- Arnavutluk, Cezayir, Angola, Arjantin, Azerbaycan, Bangladeş, Benin, Bolivya, Bosna-Hersek, Botswana, Brezilya, Bulgaristan, Kamboçya, Kamerun, Çin, Kolombiya, Kosta Rika, Dominik Cum., Ekvator, Mısır, El Salvador, Ekvator Ginesi, Fiji, Gürcistan, Gana, Guatemala, Honduras, Hindistan, Endonezya, Irak, Ürdün, Kazakistan, Kenya, Kırgızistan, Lübnan, Makedonya, Malezya, Meksika, Moğolistan, Fas, Namibya, Nepal, Nikaragua, Nijerya, Pakistan, Papua Yeni Gine, Peru, Filipinler, Katar, Rusya, Senegal, Sırbistan, Güney Afrika, Sri Lanka, Tanzanya, Tayland, Doğu Timor, Tunus, Türkiye, Ukrayna, Venezuela, Vietnam, Zambiya, Zimbabve.

verisi Marshall and Jaegger's Polity IV veri tabanından, kişi başına GSYİH Dünya Bankası veri tabanından, devletin etkinliği Dünya Bankası Yönetişim Göstergeleri veri tabanından ve siyasi ayrışma Dünya Bankası'nın Siyasi Kurum veri tabanından alınmıştır.

Bu değişkenlerden bütçe saydamlığı (BS) verisi için literatürde yer alan ampirik çalışmaların çoğu IBP tarafından hesaplanan açık bütçe endeksini kullanmaktadır (Wehner ve Renzio, 2013; Harrison ve Sayogo, 2014; Rios vd., 2016; Dikmen ve Çiçek, 2019; Koçdemir ve Yılmaz, 2020). Endeks kapsamlı bir ankete dayanmakta olup 2006 yılında 40 ülkeyi kapsayan analizler, 2019 yılında 117 ülkeyi kapsayacak şekilde genişletilmiştir. IBP tarafından yapılan araştırma anketi toplam 142 sorudan oluşmaktadır³. Ancak bütçe saydamlığı 109 soruya verilen cevapların ortalaması ile oluşturulmaktadır. Açık bütçe endeksi hükümetin bütçe ile ilgili temel belgeleri vatandaş ile paylaşıp paylaşmadığı ve bu belgelerdeki bilgilerin kapsamlı ve yararlı olup olmadığını değerlendirmektedir. Bu çerçevede çalışmada literatür ile paralel olarak bütçe saydamlığı için IBP tarafından hesaplanan açık bütçe endeksi kullanılmıştır. Endeks 0-100 arasında değerler almaktadır. Açık bütçe endeksine göre ülkeler; (0-20) hiç bilgiye sahip olmadığı, (21-40) az bilgiye sahip olduğu, (41-60) sınırlı bilgiye sahip olduğu, (61-80) önemli düzeyde bilgiye sahip ve (81-100) çok fazla bilgiye sahip olduğu şeklinde kabul edilmektedir. Endeksteeki artış ülkenin bütçe saydamlığının yüksek olduğu anlamına gelmektedir.

Vergi toplama ve harcama yapma yetkisini elinde bulunduran hükümetin hazırlamış olduğu bütçe ve ilgili plan ve programları ile uygulama sonuçlarının gözetimi görevini genellikle yasama organı üstlenmektedir. Bu bağlamda bütçe gözetimi (BG) değişkeni, yasama organının söz konusu gözetim işlevini ifade etmektedir. Yasama organının bütçe gözetimi endeksi, ankette yer alan bütçenin uygulama öncesi (107-113 aralığındaki 7 soru), uygulama anı (114-117 aralığındaki 4 soru) ve uygulama sonrasına (118. soru) ilişkin soruların toplamının ortalaması alınarak hesaplanmaktadır. Her soru 0, 33, 67 ya da 100 değerlerinden oluşmaktadır. Yasama organının bütçe gözetimi endeksi, 0-100 arasında değerler almaktadır. Endeksteeki artış ilgili ülkede yasama organının bütçe gözetiminin yüksek olduğu anlamına gelmektedir. Yasama organının bütçe gözetimi yüksek olduğunda bütçe saydamlığının artması beklenmektedir.

3- Bütçe saydamlığına ilişkin anket sorularının içeriği; ülkelerin bütçe bilgilerini vatandaşları ile paylaşım paylaşılmadığının, bütçe sürecinde hazırlanması gereken sekiz temel bütçe belgesinin (ön bütçe raporu, hükümet bütçe önerisi, vatandaş bütçesi, kanunlaşan bütçe, yıl-ıçti raporları, yıl ortası raporu, yıl sonu raporu ve denetim raporu) kapsamlı, güncel ve anlaşılır olup olmadığının değerlendirilmesi ve sayısallaştırılmasından oluşmaktadır.

Demokratikleşme düzeyi yüksek ülkelerde vatandaşlar mali veriler yani bütçe dokümanları hakkında daha fazla bilgiye sahip olabilmektedir. Demokratikleşmeyle birlikte hesap verilebilirlik düzeyinin artması, bütçe saydamlığı yüksek bir hükümet yapısını ortaya çıkarabilmektedir (Rosendorff ve Vreeland, 2006:6). Çalışmada kullanılan demokrasi düzeyi (D) değişkeni -10 (güçlü otokrazi) ile +10 (güçlü demokrasi) arasında değerler almaktadır.

Diğer bir değişken olan Kişi Başına GSYİH (G) düzeyi yüksek ülkeler, gelir düzeyi düşük ülkelere kıyasla bilgiye erişim, teknik kapasite ve yasal düzenlemeler gibi konularda daha ileri olduğundan, ülkelerin gelişmişlik düzeyi arttıkça bütçe saydamlığına karşı olumlu bir tutum ortaya çıkacağı kabul edilmektedir (Bastida ve Benito, 2007: 669). Ancak literatürde ülkelerin gelişmişlik düzeyi ile saydamlık arasında herhangi bir ilişki bulmayan veya negatif ilişki bulan çalışmalar yer almaktadır (Alt vd., 2005).

Devletin etkinlik düzeyine ilişkin veriler, ilgili ülkede bireylere, uzmanlara ve şirketlere anket uygulanarak temin edilmektedir. Devletin Etkinliği (DE) değişkeni -2,5 ile +2,5 arasında değerler almaktadır. Değerdeki artış ilgili ülkede devlet etkinliğinin arttığı, azalış ise devlet etkinliğinin azaldığı anlamına gelmektedir. Etkinliğin yüksek olduğu ülkelerde vatandaşlar devlet tarafından sunulan hizmetleri denetleyebilmekte, devletin yetkilerini hangi yönde ve ne ölçüde kullandığı hakkında bilgi elde edebilmektedir. Dolayısıyla etkinliğin yüksek olduğu ülkelerde saydamlığın da yüksek olması beklenmektedir.

Siyasi Ayrışma (SA) değişkeni, hükümetteki parti sayısını ifade etmektedir. Değişken 0 ila 1 arasında değer alır ve genellikle 0,5'ten büyük bir değer hükümette ikiden fazla parti olduğunu, değer 1'e yaklaştıkça da siyasi parti sayısının arttığını ifade etmektedir. Hükümette tek bir siyasi partinin hakim olması durumunda bu parti bütçeyi istediği gibi şekillendirebilmektedir. Hükümette birden fazla partinin varlığı durumunda ise hazırlamış oldukları bütçe tasarısını yasama organında kabul ettirebilmeleri için diğer siyasi partilerle müzakere yoluna gitmeleri gerekecektir (Krafchik ve Wehner, 2004: 6). Bu durum hükümetlerin daha fazla saydam olmalarına sebebiyet verecektir.

Yasama organının bütçe gözetiminin bütçe saydamlığı üzerindeki etkisinin araştırıldığı bu çalışmada, Rios vd. (2016) tarafından yapılan çalışmadan yola çıkılarak geliştirilen model kullanılmıştır. Bu doğrultuda, oluşturulan ekonometrik modelde bütçe saydamlığı bağımlı değişken, yasama organının bütçe gözetimi,

demokrasi düzeyi, kişi başı GSYİH, devletin etkinliği, siyasi ayrışma değişkenleri ise bağımsız değişken durumundadır. Ampirik çalışma sonucunda yasama organının bütçe gözetimi ile bütçe saydamlığı arasında ilişki olup olmadığı 2012, 2015, 2017 ve 2019 yılları için hem ayrı ayrı hem de toplulaştırılmış olarak ortaya konulmaya çalışılmış ve ilave olarak böyle bir ilişki varsa, pozitif ya da negatif mi olduğu analiz edilmiştir. Tahmin için kullanılan model aşağıdaki gibidir:

$$BS_{it} = \beta_0 + \beta_1 BG_{it} + \beta_2 D_{it} + \beta_3 G_{it} + \beta_4 DE_{it} + \beta_5 SA_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Rios vd. (2016), Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP)'nin 2010 yılı anketini kullanarak hem bütçe saydamlığı ile yasama organı bütçe gözetimi arasındaki ilişkiyi hem de yasama organının bütçe gözetimini etkileyen faktörleri (hukuk sistemi, siyasi rekabet, yüksek denetim kurumunun bütçe gözetim derecesi, kamu katılımı, demokratikleşme ve ekonomik gelişim düzeyini) araştırmıştır. Bu çalışmada ise 2012, 2015, 2017 ve 2019 yıllarına ait açık bütçe endeksi verileri kullanılarak ayrı ayrı ve toplulaştırılmış örnekleme sadece yasama organı bütçe gözetimi ile bütçe saydamlığı arasındaki ilişki araştırılmıştır. Böylece iki değişken arasındaki ilişkinin seyri daha sağlıklı görülebilmektedir. Ayrıca, IBP'nin güncel 2019 yılı anket verileri kullanılmıştır.

Denklem (1) hem 2012, 2015, 2017 ve 2019 yıllar için ayrı ayrı tahmin edilmiş hem de ilgili yıllar toplulaştırılmış olarak panel formunda tahmin edilmiştir. Modelde β_0 sabit terimi, $\beta_1 \dots \beta_6$ eğim parametrelerini, i indisi ülkeleri, t zamanı ve ε ise hata terimini ifade etmektedir.

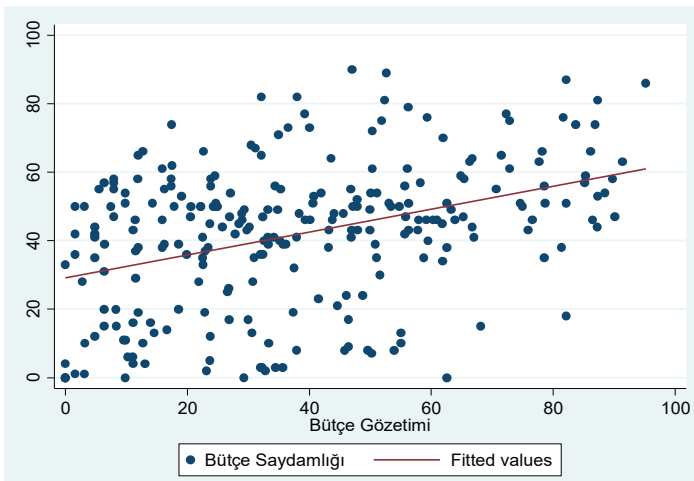
3.2. Ampirik Bulgular

Tanımlayıcı istatistiklere ilişkin bilgiler Tablo 2'de yer almaktadır. Bütçe saydamlığı puanları ortalaması yaklaşık olarak 42 düzeyindedir. Bütçe saydamlığının en yüksek olduğu ülke Güney Afrika (90) iken bütçe saydamlığının en düşük olduğu ülkeler 0 bütçe saydamlığı puanına sahip olup sırasıyla Katar, Ekvator Ginesi ve Venezuela'dır. Başka bir ifadeyle, bütçelere dair bilgi paylaşımı söz konusu ülkelerde yapılmamaktadır. Yasama organının bütçe gözetiminin en yüksek olduğu ülke 95.23 puan ile Güney Afrika'dır. Yasama organının bütçe gözetiminin yoğun gözetildiği diğer ülkeler sırasıyla Ukrayna (91), Botsvana (90) ve Türkiye (89)'dir. Bütçe gözetiminin en düşük olduğu ülkeler ise 0 puan ile Katar, Ekvator Ginesi, Irak ve Lübnan'dır. Bu durum söz konusu ülkelerde yasama organı tarafından bütçe gözetimi gerçekleştirilmediği anlamına gelmektedir. Demokrasi düzeyinin ortalaması 4.16, kişi başına GSYİH ortalaması 6001, devlet etkinliğinin ortalaması -0.30 ve siyasi ayrışmanın ortalaması 0.56'dır.

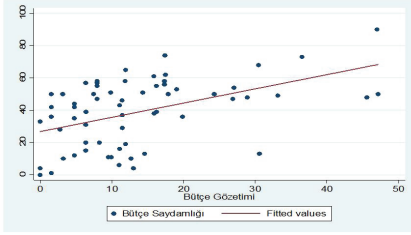
Tablo 2: Tanımlayıcı İstatistikler

Değişken Adı	Gözlem Sayısı	Ortalama	Standart Sapma	Minimum	Maksimum
BS	256	41.894	21.095	0	90
BG	256	38.036	24.547	0	95.238
D	256	4.158	5.388	-10	10
G	256	6001.777	8623.348	698.466	85076.14
DE	256	-0.309	0.525	-1.658	0.998
SA	250	0.564	0.241	0	0.917

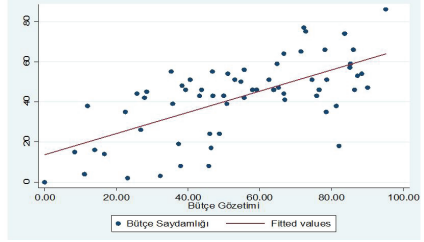
Şekil 2’de 2012-2019 dönemi, Şekil 3’te 2012 yılı, Şekil 4’te 2015 yılı, Şekil 5’te 2017 yılı ve Şekil 6’da 2019 yılına ilişkin olarak gelişmekte olan 64 ülke için bütçe saydamlığı ile yasama organı tarafından yapılan bütçe gözetimi arasındaki ilişki gösterilmektedir. İki değişken arasındaki ilişkiyi hem yıllar itibariyle hem de toplulaştırılmış olarak veren serpilme grafiklerinde bütçe saydamlığı ve bütçe gözetimi arasında pozitif yönlü bir ilişkinin mevcut olduğu görülmektedir. Yani ortaya çıkan bu ilişkiden anlaşılacağı üzere, ele alınan örnekleme yasama organı tarafından yapılan bütçe gözetimi arttıkça bütçe saydamlığı artmaktadır. Ayrıca 2012-2019 dönemi için bütçe saydamlığı ile modelde yer alan demokrasi düzeyi, GSYH, devletin etkinliği ve siyasi ayrışma arasındaki ilişki sırasıyla Şekil 7, Şekil 8, Şekil 9 ve Şekil 10’da gösterilmektedir. Modelde yer alan diğer değişkenler ile bütçe saydamlığı arasındaki ilişkiyi veren serpilme diyagramları değerlendirildiğinde; GSYH değişkeni dışında diğer değişkenler ile bütçe saydamlığı arasında pozitif yönlü bir ilişkinin olduğu görülmektedir. Elde edilen bu önsel bilgi analiz sonuçlarıyla uyumludur.

Şekil 2: Bütçe Saydamlığı- Bütçe Gözetimi İlişkisi (2012-2019)

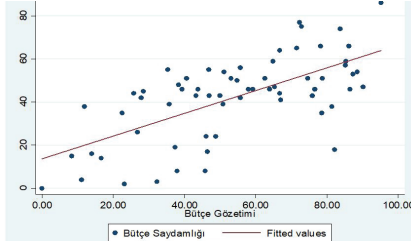
Şekil 3: Bütçe Saydamlığı - Bütçe Gözetimi İlişkisi (2012)



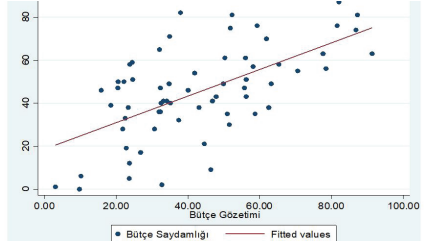
Şekil 4: Bütçe Saydamlığı - Bütçe Gözetimi İlişkisi (2015)



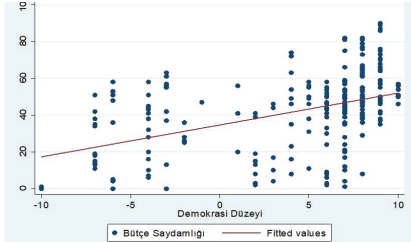
Şekil 5: Bütçe Saydamlığı - Bütçe Gözetimi İlişkisi (2017)



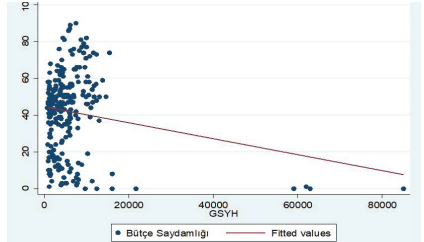
Şekil 6: Bütçe Saydamlığı - Bütçe Gözetimi İlişkisi (2019)



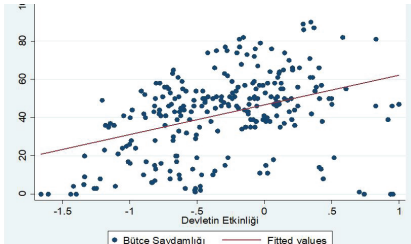
Şekil 7: Bütçe Saydamlığı - Demokrasi Düzeyi İlişkisi (2012-2019)



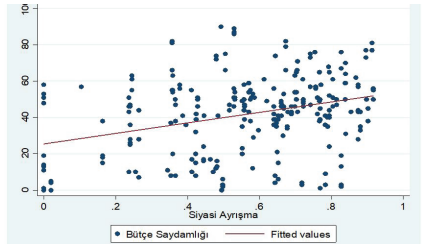
Şekil 8: Bütçe Saydamlığı - GSYH İlişkisi (2012-2019)



Şekil 9: Bütçe Saydamlığı - Devletin Etkinliği İlişkisi (2012-2019)



Şekil 10: Bütçe Saydamlığı - Siyasi Ayrışma İlişkisi (2012-2019)



Yatay kesit analizinin kullanıldığı çalışmaların temel problemi değişen varyans problemidir. Bu bağlamda tahmin modellerinin analizlerinin değişen varyans sorununun giderilerek yapılması gerekmektedir (Wooldridge, 2001: 55). Bu çalışmada, Model (II, III, IV ve V) için değişen varyans problemi en yaygın yöntem olan White testi kullanılarak giderilmiş ve nihai tahmin modeline ulaşılmıştır. Ayrıca, yatay kesit analizlerinde dikkat edilmesi gereken diğer bir konu modelin anlamlılık gücünü gösteren R^2 ile ilgilidir. Studenmund (1992), yatay kesit verileri kullanılarak yapılan tahminlerde 0.5 büyüklüğünde R^2 'nin kurulan modelin anlamlılık gücü için iyi bir uygunluk oluşturduğunu ifade etmektedir (Ağır ve Kar, 2010: 167). Tahmin edilen modellere ait değerleri sırasıyla 0.44 (Model II), 0.52 (Model III), 0.41 (Model IV) ve 0.57 (Model V) olarak saptanmıştır. Bu durum tahmin modellerinin anlamlı olduğunu göstermektedir. Buna ek olarak Model'e (II, III, IV ve V) ilişkin White ve Ramsey Reset test istatistik sonuçları da kurulan tahmin modellerinde değişen varyans sorunu olmadığını, modellerin açıklayıcılık gücünün kabul edilebilir olduğunu ve doğru spesifikasyonda kurulduğunu göstermektedir.

Öte yandan 2012, 2015, 2017 ve 2019 yıllarının toplulaştırılmış analizinin gerçekleştirildiği Model I'in tahmin edilebilmesi için öncelikli olarak uygun modelin belirlenmesi gerekmektedir. Model tahmininde Hausman testinden istifade edilmiş olup modelde tesadüfi etkilerin olduğu gözlemlenmiştir. Bu doğrultuda, model için değişen varyans, otokorelasyon ve birimler arası korelasyon sorunlarının olup olmadığı test edilmiştir. Değişen varyansın varlığı için Levene, Brown ve Forsythe testi yapılmış ve modelde değişen varyans sorunu olduğu, otokorelasyon sorunu için Baltagi-Wu LBI testi yapılmış ve test istatistiği kritik değer olarak kabul edilen 2'nin üstünde olduğu için modelde otokorelasyon sorunu olduğu ve birimler arası korelasyon sorunun varlığı için Friedman testi yapılmış ve modelde birimler arası korelasyon sorunun olmadığı tespit edilmiştir. Bu nedenle, seriler arasında değişen varyans ve otokorelasyon problemleri olduğundan bu problemleri göz önünde bulunduran Arellano, Froot ve Rogers dirençli tahmincisinden istifade edilerek nihai model sonuçlarına ulaşılmıştır.

Tablo 3'te 2012, 2015, 2017 ve 2019 yıllarının hem ayrı ayrı hem de toplulaştırılmış örnekleme ait analiz bulgularına yer verilmiştir.

Tablo 3: Analiz Sonuçları

Bağımlı Değişken: Bütçe Saydamlığı (BS)					
	Model I (2012-2019)	Model II (2012)	Model III (2015)	Model IV (2017)	Model V (2019)
BG	0.0858*** (2.86)	0.7905*** (3.33)	0.3816*** (3.63)	0.0098 (0.10)	0.4117*** (5.30)
D	0.6852** (2.07)	1.0915** (1.97)	0.2163 (0.39)	0.9153* (1.83)	1.0086*** (2.95)
G	-0.0003** (-2.05)	-4.42e-0 (-0.02)	-0.0003** (-1.98)	-0.0006** (-2.49)	-0.0003* (-1.90)
DE	15.8682*** (4.83)	7.0155* (1.72)	9.4014** (2.65)	22.5301*** (4.66)	14.6471*** (4.05)
SA	15.3360** (1.84)	14.7662 (1.25)	15.4150* (1.87)	21.7021* (1.75)	5.9785 (0.64)
Sabit	34.5190*** (6.07)	17.9353** (2.07)	17.1354** (2.44)	35.3895*** (3.91)	26.4531*** (3.90)
Gözlem	246	61	61	62	62
R-Kare	0.49	0.44	0.52	0.41	0.57
F istatistiği		11.69***	30.07***	15.48***	34.24***
Wald istatistiği	90.16***				
Levene,Brown ve Forsythe Test	W0= 3.386*** W50= 1.574** W10= 3.386***				
Baltagi-Wu LBI	2.2152				
Friedman Testi	7.806 (1.000)				
White Testi		17.6854 (0.608)	24.7235 (0.212)	30.1847 (0.066)	24.3297 (0.228)
Reset Testi		0.15 (0.929)	0.34 (0.799)	0.28 (0.841)	0.30 (0.828)

Not 1: {***},{**},{*} sırasıyla %1, %5 ve %10 düzeyinde anlamlılıkları ifade etmektedir.

Not 2: z ve t istatistikleri parantez içinde verilmiştir.

Analiz sonuçlarına göre yasama tarafından yapılan bütçe gözetimi ile bütçe saydamlığı arasında pozitif yönde ve istatistiki olarak %1 düzeyinde güçlü bir ilişki olduğu, bu ilişkinin analiz edilen üç ayrı (2012, 2015 ve 2019) yılda ve toplulaştırılmış örnekleme de istikrarlı biçimde geçerliliğini sürdürdüğü

gözlemlenmektedir. Yani, yasama organı tarafından yapılan bütçe gözetimi arttıkça bütçe saydamlığı artmaktadır. Elde edilen bu ekonometrik bulgu, analize konu olan ülkelerde bütçe sürecinde yasama organının yeterli ölçüde bütçe gözetimi gerçekleştirdiği anlamına gelmektedir. Bu gözetimin yüksek olmasının arkasında yatan pek çok unsur bulunmaktadır. Bunlar; yasama organının hükümetin bütçe kanun tasarısını parlamentoya sunmadan önce bütçe politikalarını ve programlarını tartışabilmesi, yasama organının mali yıl başlamadan önce bütçe işlemlerine (sunulması ve görüşülmesi) ilişkin yeterli süreye sahip olması, bütçe kanun tasarısının uzmanlaşmış yasama organı komisyonları tarafından incelenebilmesi ve yasama organı gerekli gördüğünde bütçe kanun tasarısında değişiklik yapma yetkisine sahip olabilmesidir. Bunlara ek olarak, bu ülkelerde bütçe gözetiminin yüksek olmasında yasama organı tarafından bütçenin uygulama sürecinin izlenmesi ve tarafsız ve bağımsız bilgiler/ veriler sunan yüksek denetim kurumunun hazırlamış olduğu denetim raporlarının yasama tarafından incelenmesi etkilidir. Bütçe gözetiminin düşük düzeyde olduğu ülkelerde ise yasama organının bu gibi hususlarda yeterli deneyime sahip olmadığı görülmektedir.

Ancak, yasama organının bütçeyi etkin gözetlemesi ülkelerin siyasi, idari, hukuki, tarihsel ve sosyal pek çok özelliği ile yakından ilişkilidir. Örneğin, yasama organının bütçe gözetim puanının en yüksek olduğu ülke Güney Afrika'dır. Güney Afrika'da bağımsızlığı yasalarla belirlenmiş Parlamenter Bütçe Ofisi, yasama organına düzenli periyodlarla rapor sunmaktadır. Bu durum Güney Afrika'da yasama organının elini güçlendirmekte ve bütçe sürecinin bütün aşamalarında etkin bir bütçe gözetimi yapılmasına yardımcı olabilmektedir. Söz konusu bu durum ülkede yerleşmiş bir bütçe sisteminin varlığına işaret etmektedir (Dikmen, 2019: 72). Yasama organının bütçe gözetiminin yoğun gözetildiği diğer ülkelerden biri de Türkiye'dir. Türkiye'de uzmanlaşmış bir bağımsız mali kurum bulunmamasına rağmen Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Program (makro politikalar, hedef ve gösterge niteliğindeki temel makroekonomik büyüklükler ve ilkeler) ve Orta Vadeli Mali Plan (gelir-gider tahminleri, borçlanma durumu, açık hedef ve kamu idarelerinin ödenek teklif tavanları) bütçe aşamalarına ilişkin bilgiler sunmaktadır. Dolayısıyla bu iki rapor yasama organının etkin bir bütçe gözetimi yapabilmesinde etkili olmaktadır. Öte yandan, Katar, Tayland ve Bulgaristan gibi ülkelerde ise yasama organının bütçe gözetim puanı düşüktür. Katar'da bütün üyeleri Emir tarafından atanan ve danışma meclisi görevi gören yasama organının varlığı bu durumun ortaya çıkmasında etkilidir. Katar gibi

mutlak monarşi ile yönetilen ülkelerde yasama organı sadece danışma meclisi özelliğinde tavsiyelerde bulunmaktadır. Dolayısıyla son söz en üst otoritede (emir, kral vb.) olduğu için yasama organı temsil ve gözetim işlevlerini etkin bir şekilde kullanamamaktadır (Blanchard, 2014: 3).

Şüphesiz bütçe gözetiminin etkinliğinin artmasında bağımsız ve tarafsız bilgiler sunan bağımsız mali kurumların rolü önemlidir. Bu kurumlar bilhassa bütçe hazırlama sürecinde yasama organı adına analizler yaparak elde ettikleri bilgi ve verileri tarafsız bir şekilde yasama organına sunarlar. Bulgaristan'da bu gibi kurumlar yasalarla koruma altına alınsa da bütçe sürecine ilişkin sınırlı ölçüde analiz yapmakta ve bunları kısmen yayınlamakta veya hiç yayınlamamaktadır. Tayland'da ise bu kurumlar yasalarla koruma altına alınmamış olup düzenli periyodlarla yasama organına rapor da sunmamaktadır. Böylelikle her iki ülkede de yasama organı yeterli düzeyde sağlıklı bilgi ve veriye ulaşamadığından etkin ve verimli bir bütçe gözetimi ortaya çıkmadığı gibi hesap verilebilirlik ve iyi yönetim de gerçekleşmemektedir.

Analizde yer alan diğer değişkenler değerlendirildiğinde; demokratikleşme düzeyi katsayısının tüm modellerde pozitif ve model III hariç diğer modellerde istatistiki olarak anlamlı olduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle bir ülkede demokratikleşme arttıkça bütçe saydamlığı da artmaktadır. Kişi başına GSYİH katsayısı, tüm modellerde negatiftir ve model II dışında diğer modellerde %10 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur. Devletin etkinliği değişkeninin katsayısı pozitifdir ve tüm modellerde istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur. Siyasi ayrışma değişkeninin katsayısı pozitif olup model II ve model V dışında istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur. Başka bir ifadeyle hükümette birden fazla partinin varlığı, bütçe saydamlığını arttırmaktadır.

SONUÇ

Temsili demokrasi uygulamaları gereği vatandaşlar hem kendilerini etkileyecek kararlarda söz sahibi olma hem de kendilerinden toplanan vergilerin hangi alanlara ve ne miktarda harcadığını öğrenme isteği nedeniyle kamusal karar ve uygulamalarda daha fazla yer almayı talep etmektedir. Ancak vatandaşların kamusal karar ve uygulamalara her durum ve koşulda dâhil edilmesi mümkün olmamaktadır. Vatandaşların kamusal kararlara katılmadığı durumlarda siyasi otorite tarafından alınan kararları öğrenmeleri daha elzem

hale gelmiştir. Bu durum vatandaşları modern temsili demokrasi ve saydam yönetim anlayışı gereği siyasi otoriteden mali bilgi ve veriler konusunda açıklık ve saydamlık talep etmeye yöneltmiştir.

Şüphesiz saydamlığın mali boyutunu, bütçe saydamlığı oluşturmaktadır. Bütçe saydamlığı ile vatandaşlar hem kamusal karar ve uygulamalara katılma fırsatı elde etmekte hem de devlet tarafından üretilen mal ve hizmetlerin toplumsal yararının en yüksek düzeyde ortaya çıkmasına katkı sağlamaktadır. Bir başka ifadeyle, vatandaş bütçe saydamlığı aracılığıyla kamusal mal ve hizmet üretim alanlarını görebilmekte ve kamusal politika kararlarını, uygulamalarını ve sonuçlarını gözlemleyebilmektedir. Vatandaşlar bütçe saydamlığı mekanizmasının daha etkin çalışabilmesi için milletvekillerini yani yasama organını görevlendirmişlerdir. Böylelikle yasama organı bütçe süreçlerinde aktif olarak yer almaktadır. Yasama organı, bütçe süreçlerine gözetim araçları vasıtasıyla müdahil olmaktadır. Bütçe saydamlığı bağlamındaki uygulamaların etkililiği ve verimliliği için yasama organının gözetim araçları yardımıyla etkin bir bütçe gözetimi yapabilmesi önem taşımaktadır.

Yasama organının bütçe gözetimi ile bütçe saydamlığı arasındaki ilişkinin gelişmekte olan 64 ülke örneğinde yatay kesit ve panel veri tahmincileri yardımıyla ve IBP'nin 2012, 2015, 2017 ve 2019 yıllarına ait açık bütçe verileri esas alınarak analiz edildiği bu çalışmada, söz konusu ilişki ilgili yıllar için ayrı ayrı ve toplulaştırılmış olarak kurulan modeller yardımıyla tahmin edilmiştir. Analiz sonucuna göre yasama organının bütçe gözetimi, bütçe saydamlığını istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif yönde etkilemektedir. İncelenen dönemlerde de bu ilişkinin oldukça güçlü ve istikrarlı şekilde devam ettiği tespit edilmiştir. Ulaşılan bu sonuç, Santiso (2005); Rios vd. (2016); Dikmen ve Çiçek (2019) tarafından yapılan araştırmaların bulgularıyla örtüşmektedir. Örneklem özelinde elde edilen ampirik bulgular, yasama organının vatandaşlar adına bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanmasının bütçe saydamlığını ve dolayısıyla hesap verilebilirliği önemli ölçüde artırdığını göstermektedir.

Modeldeki diğer bağımsız değişkenlerin bütçe saydamlığı üzerindeki etkisi değerlendirildiğinde ise, demokrasi düzeyinin bütçe saydamlığını istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif etkilediği görülmektedir. Bu bulgu, Rosendorff ve Vreeland (2006) ve Harrison ve Sayogo (2014) gibi araştırmaların bulguları ile benzerlik göstermektedir. Bu sonuç, aynı zamanda seçimlerin daha demokratik ortamda gerçekleştiği ve kamuoyunun mali raporlar/göstergeler konusunda

daha fazla bilgilendirildiği ülkelerde saydamlık ve hesap verilebilirliğin daha yüksek düzeyde gerçekleştiğini göstermektedir.

Siyasi ayrışmanın da bütçe saydamlığını istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif etkilediği, çalışmanın bir diğer sonucudur. Bunun anlamı, bütçenin tek bir siyasi parti çoğunluğu ile yasalaştığı ülkelere kıyasla, demokratik teamüllere uygun olarak bütçelerin muhalefetin de desteğini alarak yasalaştığı ülkelerde bütçe saydamlığının daha yüksek olduğudur. Keza hükümetin yasama organına bütçe tasarısını kabul ettirebilmek için koalisyon desteğine ihtiyaç duyduğu ülkelerde saydamlık artmaktadır. Ayrıca bu durum bütçe üzerinde yasama organının daha fazla söz sahibi olduğuna işaret etmektedir. Bu bulgu Alt vd. (2006) ve Andreula ve Chong (2015) gibi araştırmaların bulgularıyla uyumludur.

Devletin etkinliği de bütçe saydamlığını istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif yönde etkilemektedir. Bu bulgu, devlet etkinliğinin yüksek olduğu ülkelerde bilgi akışının daha fazla olduğu, yolsuzluğun azaltılarak mali bilgilerin şeffaflaştığı şeklinde yorumlanabilir. Elde edilen bu bulgu Islam (2006), Andreula ve Chong (2015) çalışmalarını destekler niteliktedir.

Çalışmada, Bastida ve Benito (2007)'da olduğu gibi kişi başına gelirin bütçe saydamlığını pozitif etkileyeceği varsayılmıştır. Fakat örneklem özelinde, kişi başına gelirin bütçe saydamlığını istatistiksel olarak oldukça zayıf olmasına rağmen anlamlı ve negatif etkilediği görülmüştür. Bu bulgu, çalışmanın örneklemi oluşturan gelişmekte olan ülkelerde vatandaşların mali bilgilere erişimde yaşayabilecekleri güçlükler dikkate alındığında, pratiğin teoriyle her zaman uyumlu olmayacağı şeklinde yorumlanabilir.

Sonuç olarak, 2012, 2015, 2017 ve 2019 yıllarına ilişkin ampirik bulgular, gelişmekte olan ülkelerde yasama organının bütçe gözetiminin, bütçe saydamlığını etkileyen önemli bir faktör olduğunu ortaya koymaktadır. Dolayısıyla devletler başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter hükümet sistemlerinden hangisini benimsemiş olursa olsun demokrasinin güçlendirilmesi, iktidarın tek elde toplanmaması, temel hak ve özgürlüklere önem verilmesi gözetim mekanizmasının etkin bir şekilde uygulanabilmesine katkı sağlayacaktır. Demokrasinin güçlendirilmesi de bütçe saydamlığını pozitif şekilde geliştirecektir.

Bütçe politika ve programlarının belirlenmesi sürecinde bütçe gözetim etkinliğinin artırılması için bazı hususlara öncelik verilmesi gerekmektedir.

Buna göre; i) bütçe tasarılarının hazırlanması ve görüşülmesi için etkin bir takvim öngörülerek ve yeterli ve nitelikli bir süre sağlanarak bütçe takviminde sık değişiklik yapılmamalıdır, ii) uzman personele ve yeterli kaynağa sahip güçlü yasama organı komisyonları oluşturulmalıdır, iii) kamuoyunu bilgilendirmek için bütçe ile ilgili bilgi ve veriler zamanında ve eksiksiz yayımlanmalıdır, iv) yasama organına bütçeye ilişkin konularda, maliye politikasının mali etkilerine ve yeni politika önerilerinin maliyet tahminlerine dair tarafsız ve doğru analizler yapan uzmanlaşmış bağımsız bütçe araştırma birimleri oluşturulmalıdır, v) yasama organı gerektiğinde bütçe tasarısında değişiklik yapabilmelidir.

KAYNAKÇA

- Ağır, Hüseyin ve Kar, Muhsin (2010), Türkiye’de Elektrik Tüketimi ve Ekonomik Gelişmişlik Düzeyi İlişkisi: Yatay Kesit Analizi, *Sosyoekonomi*, 12(12): 149-176.
- Alt, James E. ve Lassen, David (2006), Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries, *European Economic Review*, 50: 1403–1439.
- Alt, James E.; Lassen, David ve Rose, Shanna (2005), The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the U.S. States, Sixth Jacques Polak Annual Research Conference, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Andreula, Nicoló ve Chong, Alberto (2015), Do Good Institutions Improve Fiscal Transparency?, *Economics of Governance*, 17(3): 241–263.
- Atiyas, İzak ve Sayın, Şerif (2000), Devletin Mali ve Performans Saydamlığı, İçinde İzak Atiyas ve Şerif Sayın (Ed.), *Kamu Maliyesinde Saydamlık*. İstanbul: Acar Matbaacılık.
- Bastida, Francisco ve Benito, Bernardino (2007), Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison, *Public Administration*, 85(3): 667–716.
- Bellver, Ana ve Kaufmann, Daniel (2005), Transparency: Initial empirics and policy applications, Policy Research Working Paper, World Bank.
- Benito, Bernardino ve Bastida, Francisco (2009), Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach, *Public Administration Review*, 69(3): 403– 417.
- Blanchard, Christopher M. (2014). Qatar: Background and U.S. Relations. Washington, DC.
- Cameroon Budget Inquirer (2013), Why Budget Transparency, <http://cameroon.openspending.org> (Erişim: 20.01.2021).
- Cansız, Harun (2000), Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(1): 267–281.
- Chohan, Usman W. (2017), Ex-Ante or Ex-Post? Oversight and Parliamentary Budget Offices, Discussion Paper Series: The Art and Science of Legislative Budget Offices.
- Cuellar, Enrique Roberto (1998), A Comparative Analysis of Legislative Budget Oversight: Performance-Based Budgeting in the American States, The University of Texas at Austin.
- Dikmen, Süleyman ve Çiçek, Hüseyin Güçlü (2019), Yasama Organının Bütçe Gözetimi İşlevi ve Mali Saydamlık Arasındaki İlişkinin Ekonometrik Bir Analizi, *Siyasal: Journal of Political Sciences* 28(2), 181-205.

- Dikmen, Süleyman (2019), Bütçe Gözetimi Açısından Bağımsız Mali Kurumların Bütçe Sürecindeki Rolü, *Sayıştay Dergisi*, 115, 55-81.
- Dolan, Alissa M. vd. (2014), *Congressional Oversight Manual*, CRS Report for Congress.
- Dülger, Cumhur (2007), Türkiye’de Bütçe Saydamlığı ve Bütçe Saydamlığı Algılama Düzeyinin Ölçülmesi, Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Egeli, Haluk ve Özen, Ahmet (2017), *Bütçe Politikası*, Kitap Ana Basım Yayım Dağıtım, İzmir.
- Friedberg, Chen ve Hazan, Reuven, Y. (2012), *Legislative Oversight. Comparative Assessments of Parliament (CAP) Note*.
- Harrison, Teresa M. ve Sayogo, Djoko S. (2014), Transparency, Participation, and Accountability Practices in Open Government: A Comparative Study, *Government Information Quarterly*, 31(4): 513–525.
- Heald, David (2003), Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice, *Public Administration*, 81(4), 723-759.
- House of Commons (2017), *Financial Scrutiny Uncovered A Guide for Members by the Committee Office Scrutiny Unit* (3. Ed.).
- Hu, Qiuxian; Zhang, Leibao; Zhang, Wenyu ve Zhang, Shuai (2020), Empirical Study on the Evaluation Model of Public Satisfaction With Local Government Budget Transparency: A Case From China, *SAGE Open*, April-June, 1-15.
- International Budget Partnership (IBP) (2019), *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options*, Washington. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2019-guide-and-questionnaire-english.pdf> (Erişim: 01.01.2021).
- Kayalidere, Gül ve Master Özcan, Pelin (2014), Bütçe Saydamlığı ve Ekonomik Özgürlüğün Yolsuzluk Üzerindeki Etkisi, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 28(2): 219-234.
- Kıral, Halis ve Akdemir, Tekin (2019), Bütçe Hakkı Kapsamında Türkiye’de Ödenek Aktarmalarının Değerlendirilmesi, *Sayıştay Dergisi*, 112: 107-135.
- 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.
- Kopits, George ve Craig, Jon (1998), *Transparency in Government Operations*, IMF, Washington DC.

- Köse, H. Ömer (2012), Küresel Krizle Mücadelede Denetimin Önemi ve Yüksek Denetim Kurumlarının Rolü, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(3): 93-108.
- Köse, H. Ömer (2020), Yüksek Denetim Kurumlarının Yargısal İşlevleri ve INTOSAI Standartlarında Yargının Temel İlkeleri, *Sayıştay Dergisi*, 32(117):9-38.
- Krafchik, Warren ve Wehner, Joachim (2004), Legislatures and Budget Oversight: Best Practices, *The Kazakhstan Revenue Watch Open Forum*, Almaty, Kazakhstan.
- Lienert, Ian ve Jung, Moo-Kyung (2004), "The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison", *OECD Journal on Budgeting*, 4(3).
- Lienert, Ian (2005), Who Controls The Budget: The Legislature or the Executive? *IMF Working Paper*, 5(115).
- Martin, Shane (2013), Parliamentary Questions. Comparative Assessments of Parliament (CAP) Note.
- Mikesell, John L. (2010), *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*, 8. Edition, Cengage Learning, Boston.
- OECD (2002), *OECD Best Practices for Budget Transparency*, Paris.
- OECD (2014), *OECD Principles of Budgetary Governance*, Paris, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf> (Erişim Tarihi: 20.02.2020)
- OECD (2017), *Budget Transparency Toolkit, with Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*.
- Pelizzo, Riccardo ve Stapenhurst, Rick (2004), *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation*, Policy Research Working Paper, No:3388. Washington DC.
- Pelizzo, Riccardo ve Rick Stapenhurst (2014), *Government Accountability and Legislative Oversight*, Routledge, New York.
- Rios, Ana-Maria, Bastida, Francisco ve Benito, Bernardino (2015), Risks and Benefits of Legislative Budgetary Oversight, *Administration & Society*, 50(6): 856-883.
- Rios, Ana-Maria, Bastida, Francisco ve Benito, Bernardino (2016), Budget Transparency and Legislative Budgetary Oversight: An International Approach, *American Review of Public Administration*, 46(5): 546-568.
- Rosendorff, B. Peter ve Vreeland, James Raymond (2006), *Democracy and Data Dissemination: The Effect of Political Regime on Transparency*, New York University&Yale University.

- Santiso, Carlos (2005), *Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America*, World Bank Institute, Washington, D.C.
- Stapenhurst, Rick, Pelizo, Riccardo, Olson, David M. ve von Trapp, Lisa (2008), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, WBI Development Studies, Washington, DC: World Bank.
- Studenmund, A.H. (1992), *Using Econometrics: A Practical Guide*, Second Edition, New York: Harper Collins Publishers
- Wehner, Joachim (2005), *Legislative Arrangements for Financial Scrutiny: Explaining Crossnational Variation*. İçinde R. Pelizzo, R. Stapenhurst, ve D. Olson (Ed.), *The Role of Parliaments in the Budget Process*.
- Wehner, Joachim (2006), *Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions*, *Political Studies*, 54: 767–785.
- Wehner, Joachim (2006b), "Effective Financial Scrutiny", R. Stapenhurst, N. Johnston ve R. Pelizzo (Ed.), *The Role of Parliament in Curbing Corruption* içinde, Washington, DC: The World Bank, 81-92.
- Wehner, Joachim (2007) *Budget Reform and Legislative Control in Sweden*, *Journal of European Public Policy*, 14(2): 313-332.
- Wehner, Joachim (2010), *Legislatures and the Budget Process The Myth of Fiscal Control*, Hampshire: Palgrave Macmillan Publishers.
- Wehner, Joachim ve Byanyima, Winnie (2004), *Parliament, the Budget and Gender, France: Inter-Parliamentary Union (IPU), United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Fund for Women (UNIFEM), World Bank Institute*.
- Wehner, Joachim ve Renzio, Paolo de (2013), *Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The political Determinants of Fiscal Transparency*, *World Development*, 41(1): 96–108.
- West, William F. ve Cooper, John (1989), *Legislative Influence v. Presidential Dominance: Competing Models of Bureaucratic Control*, *Political Science Quarterly*, 104(4), 581–606.
- Wooldridge, Jeffrey M. (2001), *Econometric Analysis of Cross Section and Panal Data*, The MIT Press, Cambridge, London
- Yamamoto, Hironori (2007), *Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments*, Geneva, Switzerland: Inter-Parliamentary Union.



EKONOMİK BÜYÜMENİN BELİRLEYİCİLERİNİN FARKLI İNSANİ GELİŞİMİŞLİK DÜZEYİNDEKİ ÜLKELERE GÖRE ANALİZİ

ANALYSIS OF THE DETERMINANTS OF ECONOMIC GROWTH ACCORDING TO COUNTRIES WITH DIFFERENT LEVELS OF HUMAN DEVELOPMENT

Şahin BULUT¹
Adem BABACAN²
Şaban ERTEKİN³

ÖZ

Günümüz ekonomilerinde gelişme kavramı ile milli gelir artışından daha çok bireylerin tercihlerini genişleten, refah düzeyleri ve yaşam standartlarının iyileştirilmesini içeren insani gelişme kavramına vurgu yapılmaktadır. Bir ülkedeki insani gelişme düzeyi ise İnsani Gelişme Endeksi ile ölçülmektedir. Ülkeler İnsani Gelişme Endeksi değerine göre düşük, orta, yüksek ve çok yüksek insani gelişmişlik düzeyine sahip ülkeler şeklinde dört gruba ayrılmaktadır. Sürdürülebilir ekonomik büyüme düşük, orta, yüksek veya çok yüksek gelişme seviyelerindeki tüm ülkelerin öncelikli amaçlarından birisidir. Ancak ekonomik büyümeye etki eden faktörler ülkeler arasında farklılık gösterebilmektedir. Bu

¹ Doç. Dr., Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, sbulut@adu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3462-6381

² Dr. Öğr. Üyesi, Sivas Cumhuriyet Üniversitesi, ababacan@cumhuriyet.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7349-7033

³ Dr. Öğr. Üyesi, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, saban.ertekin@adu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3438-3196

Gönderim Tarihi/Submitted: 24.12.2020

Revizyon Talebi/Revision Requested: 01.01.2021

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 08.02.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 15.03.2021

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Bulut, Şahin

Atıf/To Cite: Bulut, Şahin; Babacan, Adem ve Ertekin, Şaban (2021), Ekonomik Büyümenin Belirleyicilerinin Farklı İnsani Gelişmişlik Düzeyindeki Ülkelere Göre Analizi, Sayıştay Dergisi, 32 (120): 89-114

çalışmada ekonomik büyümeye etki eden değişkenler farklı insani gelişme seviyelerine sahip ülkeleri içerecek şekilde analize dahil edilmiştir. Analizde gelişme seviyeleri birbirinden farklı olan her gruptan rassal olarak dört ülke ve toplamda on altı ülke seçilmiştir. Seçilen ülkelerin nüfus, kamu harcamaları, enflasyon, ticaret hacmi ve işsizlik değişkenlerinin ekonomik büyüme üzerindeki etkileri Panel Veri Analizi Yöntemi ile 2005-2017 yıllık verileri kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Analiz sonuçlarında, ülkelerin insani gelişme düzeylerinden bağımsız olarak tüm değişkenlerin ekonomik büyümeyi pozitif şekilde etkilediği sonucu elde edilmiştir.

ABSTRACT

In today's economies, with the concept of development, emphasis is placed on the concept of human development, which expands the preferences of individuals rather than increased national income, and includes the improvement of their welfare and living standards. The human development level in a country is measured with the Human Development Index. Countries are divided into four groups according to the Human Development Index value as countries with low, medium, high and very high human development levels. Sustainable economic growth is one of the primary objectives of all countries at low, medium, high and very high development levels. However, factors affecting economic growth may differ between countries. In this study, the variables affecting economic growth were involved in the analysis, including countries with different human development levels. In the analysis, four countries were selected randomly from each group with different levels of development and sixteen countries were selected in total. The effects of population, inflation, trade volume and unemployment variables on the economic growth of the selected countries were realized using the data of 2005-2017 years with the Panel Data Analysis Method. In the analysis results, it was concluded that all variables affect economic growth positively, regardless of the human development levels of the countries.

Anahtar Kelimeler: İnsani Gelişme Endeksi, Ekonomik Büyüme, Kamu Harcamaları, İşsizlik, Enflasyon.

Key Words: Human Development Index, Economic Growth, Public Expenditures, Unemployment, Inflation

GİRİŞ

Bir ekonomide belli bir zaman diliminde mal ve hizmet üretimindeki artış miktarı ekonomik büyüme kavramı ile ifade edilmektedir. Aynı zamanda kişi başına reel hasıladaki sürekli artışlar da büyüme olarak kabul edilmektedir. Bu sebeple ekonomik büyüme ve sürdürülebilirliği özellikle gelişmekte olan ülkelerin makroekonomik hedeflerinin başında gelmektedir. Çünkü artan nüfusun yaşam standartlarının geliştirilmesi ve refahının artırılması ekonomik büyüme ile yakından ilişkilidir. Bir ekonominin uzun dönemde büyümesini belirleyen

en önemli argüman ülkenin sahip olduğu işgücü (emek), sermaye birikimi, doğal kaynaklar ile teknolojik düzeyidir (Dinler, 2014: 619). Söz konusu üretim faktörlerine yapılacak net ilaveler veya üretim faktörlerinin daha etkin kullanımı ekonomik büyümeyi pozitif yönlü etkileyecektir. Yani bir ülkenin sahip olduğu üretim faktörleri ve bu faktörlerin rasyonel kullanımı ile milli gelir düzeyi arasında fonksiyonel bir ilişki bulunmaktadır. Bu sebeple her ülkenin ekonomik büyüme potansiyeli birbirinden farklı olabilmektedir.

Soğuk savaş sonrası dönemde milli gelirle ilgili tartışmaların daha çok büyüme ekseninde yoğunlaştığı görülmektedir. Ancak ekonomik büyümenin her ülkede aynı oranda insanların yaşam standartları ve refah düzeylerine katkı sağladığını söylemek oldukça güçtür. Özellikle ekonomik büyümesi daha çok petrol, maden, orman gibi doğal kaynaklara bağlı ülkelerde sürdürülebilir bir büyümenin sağlanamadığı ve aynı zamanda toplumsal refahta bir iyileşme olmadığı görülmektedir. Bu sebeple özellikle 1970'li yıllardan itibaren milli gelirdeki artışın ekonomi dışındaki alanlarda etkisinin yetersizliği göz önünde bulundurularak, parasal göstergelere ilave olarak farklı sosyokültürel özellikleri yansıtan farklı göstergeler kullanılmaya başlanmıştır (Şahin ve Gökdemir, 2016: 3). Bu göstergelerden en önemlisi ülkelerin ekonomik büyüklüklerinin ötesinde insani gelişmişlik düzeylerinin ülkeler arası karşılaştırılmasına olanak tanıyan İnsani Gelişme Endeksidir.

İnsani Gelişme Endeksi (İGE) ülkeler arasındaki toplumsal refahın karşılaştırılmasında ekonomik ve mali göstergelerin yanında sağlık, eğitim ve yaşam düzeyi gibi farklı parametrelerin kullanıldığı bir ölçüttür. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)'nin yayınlamış olduğu bir raporda ülkeler arasındaki gelişmişlik düzeylerinin karşılaştırılmasında sadece kişi başına düşen milli gelirdeki artışın yeterli olamayacağı bununla birlikte eğitim ve sağlık gibi sosyal faktörlerin de göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmiştir (UNDP, 1990). Bu ölçüt ilk olarak 1990 yılında Pakistanlı bir ekonomist olan Mahbub ul Hag tarafından geliştirilmiştir. Ülkelerin insani gelişmişlik sıralamasını gösteren endeks Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından her yıl insani gelişime etki eden bir değişkene odaklanarak rapor halinde yayınlanmaktadır. İnsani gelişmişlik sıralamasının da verildiği yıllık raporlarda ülkeler çok yüksek insani gelişmişlik düzeyinden düşük insani gelişmişlik düzeyine doğru sınıflandırılmaktadır. Sıralamanın ülkelerin yaşam standartlarının iyileştirilmesine dönük bir süreç olması ve ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre karşılaştırılmasına olanak

sağlaması bakımından önem arz etmektedir. Bu nedenle bu çalışmada ekonomik büyümeye etki eden değişkenlerin, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılık gösterip göstermediği analiz edilecektir. Yani her ülkenin sahip olduğu eğitim, sağlık ve gelir düzeyi gibi farklılıkların, ekonomik büyümeye etki eden değişkenler açısından, bir başka ifade ile ekonomik büyümenin belirleyicileri açısından farklılık gösterip göstermediği incelenecektir.

Çalışmada öncelikli olarak insani gelişme kavramı ve temel unsurları açıklanarak, ekonomik büyüme ve insani gelişme arasındaki ilişkiye dönük literatür incelemesi yapılacaktır. Çalışmanın ilerleyen bölümünde ise ekonomik büyümenin belirleyicilerinin ülkelerin insani gelişmişlik düzeylerine göre farklılık gösterip göstermediği ekonometrik olarak analiz edilecektir. Bunun için model Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından yapılan insani gelişmişlik sınıflandırması arasında her gruptan rassal olarak seçilen dört ülkenin 2005-2017 dönemi yıllık verileri kullanılarak Panel Veri Analizi yöntemi ile test edilecektir. Analizdeki temel amaç seçilen ülkelerdeki nüfus, enflasyon oranı, işsizlik, kamu harcamaları, ticaret hacmi gibi ekonomik büyüme üzerinde önemli etkiye sahip değişkenlerin, ülkelerin insani gelişmişlik düzeylerine göre farklılık gösterip göstermediğinin araştırılmasıdır. Ülkelerin ekonomik büyümelerine etki eden değişkenlerin insani gelişmişlik düzeylerine göre farklılık gösterip göstermediği konusunda literatürde kapsamlı bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu sebeple çalışmanın literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

1. EKONOMİK BÜYÜME VE İNSANİ GELİŞME KAVRAMI

Müdahaleci devlet anlayışı ile birlikte ekonomik büyüme ve kalkınma, gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkelerde maliye politikasının en önemli amaçları arasında yer almaya başlamıştır. Milli gelirin belirli bir zaman dilimi içerisindeki artışı ekonomik büyüme kavramı ile ifade edilmekte olup, ayrıca ülkelerin ekonomik büyüklüklerinin karşılaştırılmasında önemli bir parametre olarak kullanılmaktadır. Ekonomik büyüme Gayrisafi Milli Hasıla veya Gayrisafi Yurtiçi Hasıladaki artış miktarı ile ölçülmekte ve daha çok milli gelirdeki niceliksel veya kantitatif artışları ifade etmektedir. Bir ülkenin sahip olduğu işgücü, sermaye birikimi, doğal kaynaklar, bilimsel ve teknolojik gelişme milli gelirdeki artışın veya ekonomik büyümenin en önemli belirleyicileri arasında yer almaktadır. Ülkelerin coğrafi konumları, demokratik ve istikrarlı yönetim anlayışları, mülkiyet hakkının

varlığı, hukukun üstünlüğü, eğitim ve kültürel yapı gibi özellikleri ise ekonomik büyümenin iktisadi nitelikte olmayan büyümenin bazı belirleyicileri arasında sayılabilir.

1970'li yıllara kadar ekonomik büyüme ve kalkınma kavramları aynı anlamda kullanılmıştır. Ancak bireylerin yaşam standartlarını dikkate almayan salt ekonomik performansla dönük kantitatif verilerin insanların gerçek yaşam düzeylerini açıklamakta yetersiz kaldığı görülmüştür (Meydan ve Sarı, 2018: 391). Bu durum özellikle 1970'lerdeki Petrol Krizi'nin sebep olduğu yüksek enflasyon, işsizlik, yoksulluk ve gelir eşitsizliği gibi sorunların büyümenin ötesinde, kalkınma ve insani gelişmenin ölçümüne yönelik bir takım tartışmaları da beraberinde getirmiştir (Şanlısoy, 2019: 1580). Ekonomik büyümenin insani gelişme üzerindeki etkilerinin sınırlı olması nedeniyle, tartışmalarda daha çok milli gelir düzeyindeki niceliksel artışlar yerine insan ve insan refahının artırılmasına odaklanılmıştır.

Ekonomik faaliyetlerin temelinde sınırlı kaynaklarla insan ihtiyaçlarının giderilmesi ve refah düzeylerinin artırılması yatmaktadır. Ancak günümüzde bir ülkede sadece kişi başına düşen gelir düzeyindeki artış bireylerin yaşam standartları ve refah düzeylerinin yükseldiği anlamına gelmemektedir. Bu sebeple bir ülkenin gelişmesini ekonomik büyüme gibi niceliksel değerlerde gören anlayış 1980'lerden sonra zayıflayarak yerini insani gelişme anlayışına bırakmıştır (Gürses, 2009: 348). İnsani gelişme, ekonomik büyüme ve kalkınma kavramı konusundaki tartışmalardan ortaya çıkmış bir kavram olup, temelini bireylere daha uzun, sağlıklı, özgür ve mutlu bir yaşam sürmelerine olanak sağlanması oluşturmaktadır.

1990 yılında UNDP tarafından yayınlanan İnsani Gelişme Raporuyla birlikte insani gelişme kavramı literatürde daha sıklıkla zikredilmeye başlanmış ve böylece ülkelerin gelişmişliklerini ifade eden unsurlar değişikliğe uğramıştır (Zor, 2020: 40). İnsani gelişme kavramı ile gelirin ötesinde insan kaynaklarının gelişimi, insanı insan yapan özgürlük yaklaşımı bireylerin temel ihtiyaçlarının birlikte ölçülerek kalkınma sürecine insan boyutunu katan yeni bir yaklaşımdır (Meydan ve Sarı, 2018: 391). Bu değişikliklerde gelirin insani gelişim için gerekli ancak tek başına yeterli bir ölçüt olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu sebeple UNDP tarafından ülkelerin insani gelişme düzeylerinin belirlenmesinde ulaşılabilir ve ölçülebilir veriler olması nedeniyle gelir ile birlikte, eğitim, sağlık, istihdam, cinsiyet farklılıkları, karar alma sürecine katılım, çevre kirliliği, temiz suya erişim

gibi farklı göstergeler kullanılmaya başlanmıştır (Şeker, 2011: 2). Kısaca yapılan değişikliklerle birlikte gelirin yanında insani gelişmeyi ölçmeye dönük eğitim ve sağlık gibi gelir dışı unsurların esas alındığı ve İnsani Gelişme Endeksi diye anılan endeks geliştirilmiştir.

1.1. İnsani Gelişme Endeksi

Ekonomik gelişme ile insani gelişme arasındaki kesin bir ayrım yapan İnsani Gelişme Endeksi, insanların refah kaynaklarını artırmada sadece gelirin değil aynı zamanda sağlık ve eğitim fırsatlarının da o ülke insanları için önemli olduğuna işaret etmektedir (Günel, vd. 2017: 209). Diğer bir ifade ile İnsani Gelişme Endeksi ülkelerin sosyoekonomik açıdan gelişmişlik seviyelerinin ölçülerek, kalkınma ve refah düzeyleri hakkında bilgi veren önemli bir ölçme ve ülkeler arası karşılaştırma aracıdır (Tıraş, 2019: 17). Ülkelerin insani gelişme düzeylerinin ölçülmesi ve sınıflandırılması ilk olarak UNDP İnsani Gelişme Raporunda yer almış ve 1990 yılından itibaren her yıl düzenli olarak yayınlanmıştır. İnsani Gelişme Raporlarının asıl amacı ise ulusal ve uluslararası kalkınma politikalarının merkezinde insanın yer alması gerektiğini vurgulamak ve bu bağlamda büyümeden ziyade insanların yaşam kalitesinin önemine dikkat çekmektir (Gürses, 2009: 341). İlgili raporlarda ülkelerin gelişmişlik sıralaması sadece milli gelirlerindeki artışlar ile değil aynı zamanda insan odaklı ve bilimsel verilere dayalı olarak sağlık, eğitim ve yaşam standardı gibi insani kriterler referans alınmıştır. Buna göre bir ülkenin insani gelişme açısından başarısı insanların uzun ve sağlıklı yaşam, bilgiye erişimi ve insan onuruna yaraşır bir hayat sürdürebilmeleri ile ölçülmektedir. Söz konusu kriterler göz önünde bulundurularak UNDP tarafından hazırlanan endekste ülkeler insani gelişmişlik seviyelerine göre çok yüksek gelişme, yüksek gelişme, orta ve düşük gelişme gösteren ülkeler şeklinde dört gruba ayrılmaktadır.

Ülkelerin insani gelişmişlik düzeyleri göreceli olarak ölçülmektedir. Her bir gösterge için en yüksek performans olarak 1, en düşük performans olarak 0 değeri verilmekte ve ülkelerin endeks değerleri bu sınırlar içerisinde yer almaktadır (Mihçı ve Mihçı, 2003: 32). 2019 yılı verilerine göre düzenlenen İnsani Gelişim Raporunda Norveç 0,957 endeks değeri ile çok yüksek insani gelişme gösteren ülkeler arasında ve ilk sırada yer almıştır. Nijer ise 0,394 endeks değeri ile 189 ülke arasında son sırada ve düşük insani gelişme gösteren ülkeler arasında yer almıştır. Aynı sıralamada Türkiye ise 0,820 endeks değeri ile 54. sırada yer almıştır (UNDP, 2020). 1990-2020 dönemine ait yayınlanan insani gelişme raporlarında Türkiye'nin insani gelişme düzeyinin genel olarak artış eğilimi içerisinde olduğu görülmektedir.

Kısaca günümüzde her milli gelir düzeyi yüksek olan ülke gelişmiş ülke olarak kabul edilmemektedir. Özellikle milli gelir düzeyi yüksek olan birçok ülkede eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi insani gelişmeye dönük sorunların çözülmediğinin görülmesi üzerine ekonomik büyüme ile insani gelişme arasındaki ilişkinin daha iyi kurulmasının zorunluluğu ortaya çıkmıştır (Şeker, 2011: 1-2). Ekonomik büyüme insani gelişme için önemli ön koşullardan birisidir. Ancak insani gelişme daha kapsamlı olarak bireylerin milli gelirden almış olduğu paydaki artışın bireylerin yaşam standardını ne kadar iyileştirdiğini ve geliştirdiğini ifade eden bir yaklaşımdır. Bu etki ise günümüzde insani gelişme endeksi ile ölçülmektedir. Bu endeks insani gelişmenin gelir, sağlık ve eğitim gibi üç temel alandaki uzun dönemli gelişmesini değerlendirmeye yarayan bir ölçüm yöntemi olarak ifade edilebilir. Her ülkenin endeks değerleri UNDP tarafından dünyada insani gelişimi etkileyen bir tema ile her yıl düzenli olarak yayınlanmaktadır. 2020 yılı İnsani Gelişim Raporu ise insan ve çevre arasındaki ilişkiyi dengeleme ve insan yaşamını kalıcı olarak iyileştirmeyi hedeflemektedir (UNDP, 2020).

1.2. İnsani Gelişme Endeksinin Unsurları

İnsani Gelişme Endeksi ilk olarak hesaplandığında doğumda beklenen yaşam süresi-sağlık göstergesi, okuryazar oranı-eğitim göstergesi ve kişi başına gayrisafi hasıla ise gelir göstergesi olmak üzere üç temel unsur eşit ağırlığa sahip olarak değerlendirilmeye alınmış ve bu unsurların ortalamaları alınarak endeks değeri hesaplanmıştır (Ataseven ve Bakış, 2017: 8). Yani endeks ile birlikte bir ülkenin ekonomik zenginliğinin, ülkedeki bireylerin yaşam standartları üzerindeki etkileri sayısal olarak ifade edilmektedir (Zor, 2020: 42). Buna göre ilk olarak 1990 yılında Mahbub ul Haq tarafından geliştirilen ve insani gelişme için üç temel unsuru işaret eden endeksin hesaplanması üç aşamadan oluşmaktadır.

Ülkelerin endeks değerleri hesaplanırken öncelikle ülkenin insanların üç temel unsorda uğradığı yoksunluk ölçütü için minimum ve maksimum değerler belirlenmiştir. Daha sonra ortalama bir yoksunluk göstergesi tanımlanmış ve ülkelerin göstergeleri minimum ile maksimum arasında tanımlanan sıfırdan bire kadar olan aralık içerisine yerleştirilmiş ve son aşamada bir rakamından yoksunluk ölçütü çıkarılarak ülkeler için endeks değeri elde edilmiştir (Dikme ve Büyükerkan, 2020: 1172). Yıllar içerisinde insani gelişme endeksinin hesaplanmasında çeşitli değişiklikler yapılmış olup en güncel değişiklik ise 2010 yılında yapılan eğitim ve gelir endeksinde yapılan değişikliklerdir. 2010 yılındaki değişikliklerle yetişkin okullaşma ve okuryazarlık göstergelerinin kullanıldığı eğitim endeksinde 25 yaş

üstü bireylerin almış oldukları toplam eğitim süresinin ortalaması ile okula başlama yaşındaki çocukların beklenen okullaşma yılı eğitim göstergesi olarak endekse dahil edilmiştir (Şeker, 2011: 7). Okullaşma oranları ve okuryazar oranlarının insani gelişmişlik sıralamasında üst sıralarda yer alan ülkelerde ölçütler arası ayırım yapılmasını güçleştirmesinden dolayı böyle bir değişiklik yapılmıştır (Dikme ve Büyükerkan, 2020: 1172). Gelir göstergesi olarak ise kişi başına gayrisafi yurt içi hasıla yerine satınalma gücü paritesine dönüştürülmüş kişi başı gayrisafi milli hasıla göstergesi temel gösterge olarak belirlenmiştir. 2010 yılına kadar göstergelerin alt bileşenlerinin aritmetik ortalaması alınarak hesaplanan insani gelişme endeksi, yine 2010 yılında yapılan değişikliklerle göstergelerin geometrik ortalaması ile hesaplanmaya başlanmıştır (Şanlısoy, 2019: 1582).

Ülkelerin insani gelişmişlik sıralamasındaki yerini kendi endeks değeri ile birlikte diğer ülkelerin endeks değerleri belirlemektedir. Sonuç olarak UNDP tarafından yayınlanan 2020 yılı İnsani Gelişim Raporunda İGE'nin, uzun ve sağlıklı yaşam (sağlık), bilgiye erişim (eğitim) ve iyi bir yaşam standardı (gelir) olmak üzere üç temel unsuru olduğu görülmektedir. Uzun ve sağlıklı yaşam ölçütü doğuştan beklenen yaşam süresi ile, bilgiye erişim ise beklenen eğitim süresi ve ortalama eğitim süresi ile ölçülmektedir. Ayrıca kişi başına gayrisafi milli gelir ise insan onuruna yaraşır bir hayat sürebilecek geliri işaret etmektedir (UNDP, 2020).

İnsani gelişme endeksi dünyada her yıl insani gelişime etki eden bir tema üzerine odaklanarak raporlanmaktadır. Örneğin İnsani Gelişim ve Antroposen başlıklı 2020 İnsani Gelişim Raporu insan ve çevre arasındaki ilişkinin yeniden gözden geçirilmesini konu edinmiştir. Yaşam kalitesi veya insani gelişimin sadece eğitim ve sağlık göstergelerine indirgenmesi endekse yöneltilen eleştirilerin başında gelmektedir. Eğitim ve sağlık göstergelerinin dışında, eşitlik, siyasi özgürlük, insan hakları, sürdürülebilirlik ve mutluluk gibi yaşam standardına dair kavramlar endekse dahil edilmemiştir (Meydan ve Sarı, 2018: 394).

1.3. Ülkelerin Gelişmişlik Sıralaması ve Türkiye'nin Yeri

UNDP tarafından her yıl düzenli olarak İnsani Gelişim Raporları yayınlanmakta olup, bu raporlarda ülkelerin insani gelişme endeksi ve endeks değerlerine göre ülkelerin gelişmişlik sıralamasına yer verilmektedir. Ülkelerin gelişmişlik sıralamasındaki yeri kendi endeks değeri ile birlikte diğer ülkelerin endeks değerlerine göre değişmektedir. İnsani gelişiminin zayıf olması yoksulluğun parasal olmayan boyutuna vurgu yapan yoksunluğu işaret etmektedir (Şeker,

2011: 1). İnsani Gelişme Endeksi ülkelerin diğer ülkelerle karşılaştırıldığında sahip oldukları insani yaşam kalitesini, sağlık ve eğitimde fırsat eşitliği ve gelir eşitsizliği gibi konulardaki yerini göstermesi ve buna uygun analizler yapılarak uzun dönemli politika geliştirmesine olanak sağlaması bakımından önem arz etmektedir.

İnsani Gelişme Endeksi baz alınarak UNDP tarafından yapılan sınıflandırmada ülkeler Tablo 1’de görüleceği üzere dört gruba ayrılmaktadır. Toplam 189 ülkenin yer aldığı sınıflandırmada İGE değeri 0,549’dan düşük olan ülkeler Düşük İnsani Gelişme ve 0,550 ile 0,699 endeks değerine sahip ülkeler Orta İnsani Gelişme seviyesindeki ülkeler olarak kabul edilmiştir. İGE değeri 0,700 ile 0,799 arasında olan ülkeler Yüksek İnsani Gelişme ve 0,800 ile 1 arasında endeks değerine sahip ülkeler ise Çok Yüksek İnsani Gelişme seviyesindeki ülkeler olarak sınıflandırılmıştır. Tablo 1’de her ülke grubuna ait örnek ülkeler görülmektedir.

Tablo 1: Bazı Ülkelerin 2019 Yılı İnsani Gelişmişlik Düzeyleri

	İGE Değeri	Ülke Örnekleri
Düşük İnsani Gelişme	<0,549	Nijer, Çad, Sudan, Orta Afrika Cumhuriyeti, Sudan, Nijerya, Tanzanya, Uganda.
Orta İnsani Gelişme	0,550-0,699	Fas, Irak, Pakistan, Kırgızistan, Hindistan, Kenya, Vietnam, Gana.
Yüksek İnsani Gelişme	0,700-0,799	İran, Sırbistan, Brezilya, Küba, Çin, Güney Afrika, Tayland.
Çok Yüksek İnsani Gelişme	0,800≥1	Norveç, İrlanda, İsviçre, Türkiye, Amerika Birleşik Devletleri, İtalya.

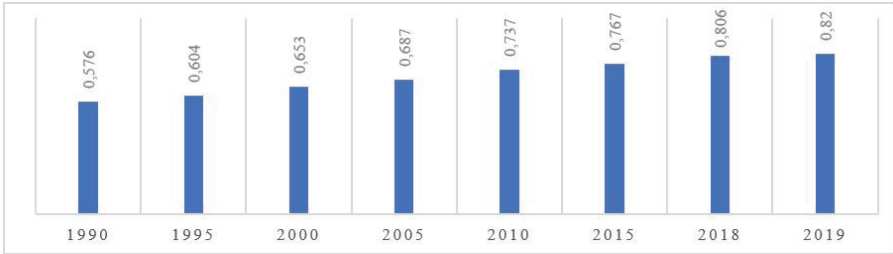
Kaynak: UNDP (2020).

UNDP 2020 yılı raporuna göre Çok Yüksek İnsani Gelişme grubunda Norveç 0,957 İnsani Gelişme Endeks değeri ile sıralamada en önde yer almakta ve bunu İrlanda (0,955), İsviçre (0,955), Hong Kong (0,949) izlemektedir. 189 ülkenin yer aldığı insani gelişmişlik sıralamasının sonunda ise 0,394 endeks değeri ile Nijer, 0,397 endeks değeri ile Orta Afrika Cumhuriyeti ve 0,398 endeks değeri ile Çad Düşük İnsani Gelişme grubunda yer almaktadır. Ülkelerin endeksteki sıralamalarını ülkelerin kendi performansları ve diğer ülkelerin performansı ile hesaplama tekniği ve veri setinde yapılan değişiklikler ve güncellemeler belirlemektedir (Akçiçek, 2015: 4). 2020 yılı İnsani Gelişme Raporunda insani gelişme gruplarının ortalama endeks değerleri ise Çok Yüksek İnsani Gelişme grubundaki ülkelerde 0,898 hesaplanırken, Yüksek İnsani Gelişme grubundakilerde 0,753, Orta

İnsani Gelişme grubundakilerde 0,631 ve Düşük İnsani Gelişme grubundaki ülkelerde endeks değeri ortalaması 0,513 olarak hesaplanmıştır. Dünyada 0,737 ve Avrupa'da 0,791 olan İnsani Gelişme Endeksinin ortalaması, En Az Gelişmiş Ülkelerde 0,538, Gelişmekte Olan Ada Devletlerinde 0,728 ve OECD Ülkelerinde 0,900 olarak hesaplanmıştır (UNDP, 2020).

İnsani Gelişme Raporunun yayınlandığı 1990 yılından beri Türkiye İnsani Gelişme Endeksinde yer almış ve endeks değeri sürekli bir artış seyri izlemiştir. Şekil 1'de görüldüğü gibi 1990 yılındaki endeks değeri 0,576 ile orta gelişme düzeyindeki ülkeler arasında olan Türkiye, başarılı bir insani gelişim seyri izleyerek 2000 yılında 0,653, 2010 yılında 0,737 ve 2019 yılında 0,820 endeks değeri ile çok yüksek insani gelişme gösteren ülkeler arasında yer almıştır. Türkiye'nin 1990-2019 yılları arasında doğumda beklenen yaşam süresi 64,3 yıldan 77,7 yıla, beklenen öğrenim süresi 8,9 yıldan 16,6 yıla, ortalama öğrenim süresi 4,5 yıldan 8,1 yıla, kişi başına GSMH 12.514 Dolardan 27.701 Dolara yükselmiştir (UNDP, 2020). Türkiye 2000 yılında 174 ülkenin İnsani Gelişme Endeksinde göre yapılan sıralamada 85. sırada yer alırken, 2009 yılında 182 ülkenin yer aldığı sıralamada 79 ve 189 ülkenin sıralandığı 2020 yılı İnsani Gelişme Raporunda Türkiye 0,820 İnsani Gelişme Endeks değeri ile 54. sırada yer almıştır. Türkiye'nin endeks puanı sürekli yükselmesine rağmen, ülkeler arasındaki sıralamalarda inişli çıkışlı seyir izlediği görülmüştür. Bunun en önemli nedeni ise İnsani Gelişme Endeksi hesaplanan ülke sayısındaki değişiklikler ve diğer ülkelerin performansları ile birlikte, Türkiye ekonomisinde yaşanan ekonomik krizlerin etkili olduğu söylenebilir (Tıraş, 2019: 20).

Şekil 1: Türkiye'de İnsani Gelişme Endeksinin Gelişimi



Kaynak: UNDP İnsani Gelişme Raporlarından yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

2. İNSANI GELİŞME İLE EKONOMİK BÜYÜMEYE DÖNÜK LİTERATÜR İNCELEMESİ

Literatürde insani gelişme ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin analizine dönük ulusal ve uluslararası ölçekte çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Yapılan çalışmaların bir kısmında doğrudan insani gelişmişlik düzeyi ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki analiz edilirken bazı çalışmalarda yaşam beklentisi endeksi, eğitim endeksi ve gelir endeksi gibi alt endeksler ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki analiz edilmiştir. Ekonomik büyümenin belirleyicilerinin ülkelerin insani gelişmişlik düzeylerine göre farklılık gösterip göstermediği konusunda çalışmaya rastlanmamıştır. Bu sebeple çalışmanın literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Yapılan analiz sonuçlarında genel olarak insanların hayat standartları, eğitim düzeyleri ve safi gelirlerindeki artış ile ekonomik büyüme arasında pozitif bir ilişki olduğu yönündedir.

Glewwe ve Jacoby (1995) tarafından eğitimin mümkün olan en erken yaşta başlaması gerektiği öngörüsüne rağmen Gana gibi düşük gelirli ülkelerde çocukların neden okullara geç kaydolduğu araştırılmıştır. Çocukların geç kayıt yaptırmasının sebebinin erken yaştaki beslenme yetersizliği olduğu ve bu durumun yaşamları boyunca refah ve insani gelişme üzerinde etkili olduğu belirtilmiştir. Ranis vd. (2000) ise geliştirmekte olan ülkelerin 1970-1992 dönemine ait verilerini kullanarak yaptıkları analizlerinde ekonomik büyüme ile insani gelişme arasında çift yönlü ve güçlü bir ilişki olduğu sonucunu elde etmişlerdir. Analiz sonuçlarına göre insanların iyi beslenmesi ile sağlık ve eğitim seviyelerindeki artış ekonomik büyümeyi pozitif etkilemektedir. Çünkü bireylerin sağlık ve eğitim düzeyleri ile birlikte beceri ve yönetim kapasitelerinin, teknolojik gelişimleri ile ülkenin hukuki ve finansal yapısının gelişeceği ifade edilmiştir. Ekonomik büyüme ve gelişme arasındaki ilişkiye farklı bir bakış açısı getiren Ranis (2004)'e göre ise bireyin özgürlüklerinin ve yeteneklerinin iyileştirildiği ölçüde insani gelişme büyümeyi pozitif etkileyecektir. Bireyin özgürlüklerinin ve yeteneklerinin geliştirilmesi ile birlikte insani gelişme ile ekonomik büyüme arasında karşılıklı iki yönlü bir etkileşim olacağı belirtilmiştir. Benzer şekilde Kar ve Ağır (2006) tarafından 1924-1996 dönemine ait eğitim ve sağlık harcamalarının GSYİH içerisindeki paylarının beşeri sermaye değişkeni olarak kullandıkları nedensellik testlerinde eğitim harcamalarından ekonomik büyümeye doğru, ekonomik büyümeden ise sağlık harcamalarına doğru tek yönlü bir nedensellik ilişkisi olduğu tespit edilmiştir.

Costantini ve Monni (2008) ise 179 ülke için insani gelişme, ekonomik büyüme ve çevre arasındaki ilişkiyi incelemiştir. 1970-2003 dönemine ait GSYİH, doğrudan yabancı yatırımlar, enflasyon, özel sektör yatırımları, doğuğa yaşam beklentisi, ortaöğretim okullaşma oranı, kişi başına CO2 emisyon oranı gibi değişkenlerin kullanıldığı incelemenin sonucunda sürdürülebilir ekonomik büyüme için çevre ve insani gelişme faktörlerinin göz önünde bulundurulmasının önemi vurgulanmıştır. Hongyi ve Huang (2009) tarafından 1978-2005 dönemine ait Çin Ekonomisi için yapılan Panel Veri Analizinde ise eğitim ve sağlık harcamalarının ekonomik büyüme üzerinde pozitif yönlü bir etkiye sahip olduğu sonucu elde edilmiştir. 1980-2005 dönemine ait eğitim, sağlık ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki Bozkurt (2010) tarafından test edilmiştir. Test sonuçlarında uzun dönemde eğitim ve sağlığın büyüme üzerinde pozitif bir etkiye sahip olduğu, ancak sağlığın büyüme üzerinde daha baskın bir etkiye sahip olduğu görülmüştür. Çalışkan vd. (2013) ise 1923-2011 dönemi Türkiye ekonomisine ait eğitim ve ekonomik büyüme ilişkisinin ekonometrik analizinde pozitif yönlü bir ilişki tespit etmiştir. Buna göre liseli öğrenci sayısındaki %1'lik artış GSYİH' da yaklaşık %0,2, yükseköğretim öğrenci sayısındaki %1'lik artış ise GSYİH' da %3 artışa sebep olmaktadır.

Ayrıca Kesikoğlu ve Öztürk (2013) 1998-2008 dönemi 20 OECD ülkesine ait beşeri sermayenin bir göstergesi kabul edilen eğitim ve sağlık harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiye dönük analizlerinde çift yönlü ilişki olduğu tespit edilmiştir. Benzer şekilde Koç (2013) da beşeri sermaye ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi 27 AB ülkesinin 2012 yılı verilerini kullanarak incelemiş ve beşeri sermayedeki gelişmenin ekonomik büyüme üzerinde anlamlı ve pozitif bir etkiye sahip olduğu sonucunu elde etmiştir. Erdem ve Çelik (2019) ise 33 Afrika ülkesi için, 1995-2014 dönemi insani gelişme ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi incelemişler; uzun dönem ARDL sonuçlarında insani gelişme ile gelir arasında negatif ve istatistiksel olarak anlamlı, eğitim ve sağlık değişkenleri arasında ise pozitif ve anlamlı ilişki olduğunu tespit etmişlerdir.

Uçan ve Koçak (2018) çok yüksek insani gelişime sahip ülkeler içinde yer alan Almanya, ABD, Norveç ve İtalya'nın 1990-2015 dönemine ait analizde insani gelişmişlik ile ekonomik büyüme arasında anlamlı ilişki olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Zhang (2019) ise 29 Asya ülkesi için bilgi ve iletişim teknolojileri, insani gelişme ve ekonomik büyüme ilişkisini analiz etmiştir. 1990 ile 2016 dönemine ait analizde cep telefonu kullanımının insani gelişmeyi,

insani gelişmenin ise ekonomik büyümeyi pozitif yönlü etkilediği belirtilmiştir. Öztürk ve Suluk (2020) tarafından Norveç'in insani gelişme performansı için yapılan Granger Nedensellik Testinde, 1990-2017 döneminde insani gelişmeden ekonomik büyümeye tek yönlü bir nedensellik ilişkisi olduğu tespit edilmiştir.

İnsani gelişme endeksi insanların daha uzun, sağlıklı ve mutlu yaşamalarını hedefleyen bir süreçtir. Literatürde endekse eleştirel açıdan yaklaşan çalışmalar da bulunmaktadır. McGillivray (1991) UNDP'nin insani gelişme endeksinin bileşimi ve amacını sorguladığı çalışmasında, endeksin bileşenleri açısından yetersiz olduğu ve ülkelerin gelişmişlik düzeylerini karşılaştırmalarına geleneksel göstergelerden daha fazla fayda sağlamayacağı sadece ideolojik amaçlara hizmet edebileceği belirtilmiştir. Klugman vd. (2010) ise sade ve basit olması nedeniyle popüler olarak kabul edilmesine rağmen, İnsani Gelişme Endeksi için kullanılan değişkenlere önemli eleştirilerde bulunmaktadır. İnsani gelişme göstergesi olarak eşitlik, siyasi özgürlükler, insan hakları, sürdürülebilirlik ve mutluluk gibi ölçütlerin hariç tutulması, öte yandan sağlık ve eğitim gibi seçilen göstergelerin ise insani gelişmeyi tam olarak yansıtamayacağı noktasında eleştirmiştir. Kovacevic (2010)'de eğitim ve sağlık alanındaki politika değişikliklerinin okuryazarlık ve yaşam beklentisi üzerindeki etkisini gösteren İnsani Gelişme Endeksinin mevcuttan ziyade sadece geçmişini yansıtacağı için eleştirilmiştir.

Chen ve Feng (2000: 1, 7, 11), Çin'deki ekonomik büyümenin iller arası varyasyonlarının kaynaklarını araştırmışlardır. Çalışmada, Reel Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH, ekonomik büyüme değişkeni olup bağımlı değişken olarak modele dahil edilmiştir), kişi başına düşen GSYİH, eğitim, doğum oranı, girişimcilik, enflasyon, ile ait sanayi çıktısı, ile ait yatırım ve ticaret değişkenleri kullanılarak üç model oluşturulmuştur. 1978'den 1989'a kadar 29 il, belediye ve özerk bölgelere ilişkin verilerin istatistiksel analiz bulguları, ülkeler arası ampirik analizlere dayanan ekonomik büyüme ile ilgili ampirik çalışmaların literatüründeki bulguları doğrulamış ve Çin'e özgü bazı özellikleri ortaya çıkarmıştır. Özel ve yarı-özel işletmelerin, yükseköğrenimin ve uluslararası ticaretin Çin'de ekonomik büyümeyi artırdığı ve ayrıca yüksek doğurganlık, yüksek enflasyon ve devlete ait işletmelerin varlığının iller arasında büyüme oranlarını düşürdüğü de görülmüştür. Elde ettikleri bulgular, her üç modelde de, kişi başı GSYH (-), eğitim (+), doğum oranı (-), enflasyon (-), ticaret (+), girişimcilik (-) olup, sanayinin dahil olduğu modellerde sanayi (+) ve anlamlı etkilerinin olduğu, yatırımın dahil olduğu modelde ise yatırımların modelde anlamlı olmadığı tespit edilmiştir.

Barro (1997) çalışmasında, Modeliyle ekonomik büyümeye dair çerçeveyi açıklamaya çalışmıştır. Modelde: g kişi başı hasılanın artışı (ekonomik büyüme), y kişi başına üretimin mevcut seviyesi ve y^* kişi başına üretimin sabit durum seviyesidir. Stabil durum seviyesinde, etkin emek başına çıktı sabit kalmasına rağmen, dışsal emek-artırıcı teknolojik yenilikler nedeniyle işçi başına çıktı düzeyi hala artmaktadır. İlk olarak böyle bir ekonomide çıktı, tüketim ve yatırım aynı oranda büyüyebilecektir. Daha sonra ise stabil durum çıktı seviyesi ekonomik, sosyal, kültürel, demografik ve politik yapılar tarafından belirlenir. Bunun yanında tasarruflara ve tüketim alışkanlıklarına da bağlıdır. Diğer değişkenler sabitken, tüketim eğilimi olan ve tasarruftan hoşlanmayan bir toplum için, çok fazla tasarruf eden ve yatırım yapan bir ülkeye göre o ülkenin istikrarlı çıktı seviyesi daha düşüktür. Ekonomik ve demografik faktörlere ek olarak, stabil durum seviyesindeki çıktı, vergi oranları, piyasalardaki bozulmaların boyutu ve ticari kararlar, hukukun üstünlüğünün korunması ve mülkiyet hakları dahil olmak üzere siyasi ve siyasi özgürlük derecesi sosyal kurumlar tarafından da belirlenir (Barro, 1997: 16)

Ülkeler arası yapılan çok sayıda teorik ve ampirik çalışmanın sonucunda ekonomik büyümenin beşeri sermaye, doğum oranı, ticaret hacmi, kamu harcamaları, hukukun üstünlüğü, siyasi istikrar, gelir dağılımı, enflasyon ve ticaret şartları tarafından belirlendiği sonucuna ulaşılmıştır (Barro, 1991, 1997; Barro & Lee, 1993; Chen ve Feng, 1996; Feng, 1997; Persson ve Tabellini, 1992; Chen ve Feng, 2000).

3. EKONOMİK BÜYÜME VE İNSANI GELİŞMİŞLİK İLİŞKİSİNİN EKONOMETRİK ANALİZİ

Çalışmanın ekonometrik analizi için uygulanacak yöntem ve testlerin seçimine veri setini oluşturan değişkenlere ait seriler yön vermektedir. Yani veri setindeki serilere uygulanacak testlerin belirlenmesi için bir takım ön testler gerekmektedir. Veri setinin zaman serisi seti, yatay kesit veri seti veya panel veri seti olup olmamasıyla başlayan süreç, birim kök testlerinden hangilerinin uygulanacağı ve hangi eşbütünlüşme testlerinin yapılacağına karar verilmesi, uzun-kısa dönem ilişkilerin tespit edilmesi ve nedensellik analizi uygulaması gibi bir dizi işlemler yürütülmektedir. Çalışmanın veri seti panel veri seti olması nedeniyle öncelikle birinci nesil veya ikinci nesil testlerden hangilerinin kullanılacağına

karar vermek için yatay kesit bağımlılığı testi yapılmış, bununla birlikte homojen-heterojen durum tespitiyle bu durumları dikkate alan testler seçilmiştir. Birim kök testleri sonucu veri setini oluşturan değişkenlerden nüfus ve enflasyon serisinin I(0) değerlerinin I(1) olmasından dolayı bu durumu dikkate alan Panel ARDL testi ile eşbütünleşme ilişkisi ve bunun yanı sıra uzun-kısa dönem ilişkisi de araştırılmıştır.

Bu aşamada öncelikle, yatay kesit bağımlılığı testi (Pesaran, 2004 CDLM1), heterojenite testi (Pesaran-Yamagata, 2008), birim kök testi (Im-Pesaran-Smith, 1997, 2003, IPS ve Maddala-Wu, 1999, MW), eşbütünleşme testi ve uzun dönem ilişkinin hesaplanmasına ilişkin testler (Pesaran ve Shin, 1995, 1997, 1999 Panel Sınır Testi-autoregressive distributed lag (ARDL), Havuzlanmış Ortalama Grup- Pooled Mean Grup (PMG) yapılmış ve elde edilen bulgular tablolar şeklinde verilmiştir.

3.1. Veri Seti

Çalışmada kullanılacak ülkeler ve değişkenler çalışmanın en doğru ve sağlıklı şekilde olabilmesi için, en fazla veri ve ülke gruplarıyla yapılabilmesine imkan sağlayabilecek şekilde seçilmiştir. Çalışmada Birleşmiş Milletlerin İnsani Gelişmişlik Endeksi 2019 raporu dikkate alınarak bu doğrultuda her seviyeden raslantısal olarak seçilen dörder tane ülke olmak üzere toplamda onaltı ülke belirlenmiştir. Buna göre seçilmiş olan ülkeler ve sınıfları şu şekildedir. Düşük insani gelişmiş ülkeler: Nijer, Nijerya, Tanzanya ve Uganda, orta insani gelişmiş ülkeler: Hindistan, Irak, Kenya ve Vietnam, yüksek insani gelişmiş ülkeler: Brezilya, Çin, Güney Afrika ve Tayland, çok yüksek insani gelişmiş ülkeler: Amerika Birleşik Devletleri, İtalya, Norveç ve Türkiye'dir. Çalışmanın verileri 2005-2017 dönemine ait yıllık Ekonomik Büyüme (EB), Nüfus (NFS), Kamu Harcamaları (KH), Ticaret Hacmi (TIC), İşsizlik (İSZ) ve Enflasyon (ENF) değişkenleri kullanılmıştır. Analizde kullanılan değişkenler literatür doğrultusunda ve veri setine ulaşılabilir değişkenlerden oluşturulmuştur. Çalışmada kurulan model dahilinde kullanılan veri setine ait makroekonomik değişkenler ve açıklamaları Tablo 2'de verilmiştir.

Tablo 2: Veri Seti ve Açıklamaları

Değişkenler	Açıklaması	Kaynak	Gözlem sayısı	Ortalama	Ortanca	En Küçük Değer	En Büyük Değer	Standart Hata
EB	Ekonomik Büyüme (Sabit 2010 US\$)	Dünya Bankası	208	32.957	33.213	33.350	26.219	0.861
KH	Ulusal Kamu Harcamaları (% GSYH'ye oranı)	Dünya Bankası	208	100.915	101.591	119.826	63.095	9.436
TİC	Ticaret (% GSYH'ye oranı)	Dünya Bankası	208	60.754	50.728	200.384	20.722	35.976
NFS	Nüfus, Toplam	Dünya Bankası	208	18.219	17.959	21.049	15.346	1.406
ENF	Enflasyon, Tüketici Fiyatları (% Yıllık)	Dünya Bankası	208	5.967	5.249	53.230	-10.067	6.038
İSZ	İşsizlik, Toplam (% Toplam işgücüne oranı) (ILO hesaplamasına göre)	Dünya Bankası	208	6.191	4.478	29.253	0.317	5.948

Çalışmada birim kök testlerinden önce homojenite ve yatay kesit bağımlılığı testlerinin yapılması gerekmektedir. Bu çerçevede veri setine homojenite ve yatay kesit testlerine ait bulgular Tablo 3'de verilmiştir. Pesaran CD yatay kesit bağımlılığı testi sonuçları için Trendsiz sonuçlar rapor edilmiştir. Buna göre hem modelin tamamı hem de değişkenler tek tek analiz edildiğinde veri setine ait değişkenler arasında yatay kesit bağımlılığı olmadığı görülmektedir.

Tablo 3: Pesaran-Yamagata Homojenite Testi ve Pesaran CD Testi

Gruplar	Test	İstatistik (t)	Olasılık Değeri (p)
Tüm Ülkeler	Δ	3,635	0,000
	Δ adj.	4,809	0,000
Model CD Test	Pesaran CD	-0,967	0,167
EB	Pesaran CD	0,341	0,367
KH	Pesaran CD	0,073	0,471
TİC	Pesaran CD	1,130	0,129
NFS	Pesaran CD	1,513	0,065
ENF	Pesaran CD	-0,457	0,324
İSZ	Pesaran CD	-0,833	0,202

Pesaran-Yamagata Homojenite testi sonuçlarına göre modelin veri setindeki tüm ülkelerin heterojen olduğu tespit edilmiştir. Bir başka deyişle veri setini oluşturan değişkenlerden yatay kesitler (her ülke için farklı alfa katsayısının) olduğu, her ülkeye özgü ve ülkeden ülkeye değişebilen bir katsayının olduğu görülmektedir.

3.2. Birim Kök Testleri

Çalışmanın bu aşamasında serilerin durağanlıkları heterojeniteyi dikkate alan testlerden olan Im-Pesaran-Shin (1997, 2003) ve Maddala-Wu (1997, 1999) testleri yardımıyla analiz edilmiştir. Elde edilen bulgular Tablo 4’de verilmiştir.

Tablo 4: Im-Pesaran-Shin ve Maddala-Wu Birimkök Testleri

	Im-Pesaran-Shin		Maddala-Wu	
	Düzyey	1. Fark	Düzyey	Fark
EB	-0,929 (0,176)	-5,368 (0,000)	45,386 (0,0588)	97,248 (0,000)
KH	-0,126 (0,449)	-3,761 (0,000)	31,556 (0,488)	64,841 (0,000)
TİC	-1,016 (0,154)	-6,129 (0,000)	39,193 (0,178)	94,315 (0,000)
NFS	-6,496 (0,000)*	-8,853 (0,000)	103,403 (0,000)*	113,873 (0,000)
ENF	-5,533 (0,000)*	-12,000 (0,000)	77,621 (0,000)*	125,607 (0,000)
İSZ	0,384 (0,649)	-1,584 (0,046)	42,648 (0,0989)	50,762 (0,0188)

Birim kök testi sonuçlarına göre nüfus (*) ve enflasyon (*) serileri düzeyde durağan diğer seriler ise fark durağandır. Buna göre değişkenlerin bir kısmının I(1) bir kısmının ise I(0) olması nedeniyle eşbütünleşme analizi için Panel ARDL testi uygun görülmüştür.

3.3. Eşbütünleşme Testi

Çalışmada derlenen veri setindeki değişkenlerin yardımıyla kurulan model aşağıdaki şekildedir:

$$EB = \alpha_i + \beta_1 KH + \beta_2 TİC + \beta_3 NFS + \beta_4 ENF + u_{it},$$

Çalışmanın bu bölümünde serilerin durağanlıklarının belirlenmesinin ardından serilerin eşbütünleşik olup olmadıkları araştırılmış ve Hausman testi MG testine karşı PMG testini önermiştir. Elde edilen bulgular Tablo 5’te verilmiştir.

Tablo 5: Uzun Dönem Panel ARDL Eşbütünlüşme Testi Sonuçları

Değişkenler	PMG		Hausman Testi (h)	
	Katsayı	t-istatistiği	h-test istatistiği	Olasılık değeri (p)
KH	0,149	2,731	2,46	0,12
TİC	0,254	4,420	0,27	0,60
NFS	0,021	4,531	1,20	0,27
ENF	0,023	4,543	0,08	0,78
İSZ	0,019	6,053	8,76	0,00

Eşbütünlüşme testi sonucuna göre, modelde kullanılan değişkenlerin tamamının ekonomik büyümeyi pozitif yönde etkilediği görülmektedir. Bu sonuçlar istatistiksel olarak da anlamlıdır. Elde edilen bulgulara göre ekonomik büyümeyi, bağımsız değişkenlerden kamu harcamalarının 0,149 birim, ticaret hacminin 0,254 birim, nüfusun 0,021 birim, enflasyonun 0,023 birim ve işsizliğin 0,019 birim etkilediği tespit edilmiştir. Ancak işsizlik ve enflasyon değişkenlerinin tahmin öncesinden farklı olarak ekonomik büyümeyi pozitif yönlü etkilediği görülmüştür. Modelde rastlantısal olarak seçilen ülkeler için işsizlik ve enflasyon oranlarının büyümeyi pozitif yönde etkileme nedenlerinin, ülkeler özelinde spesifik olarak incelenmesi önerilmektedir. Ülkelerin uzun dönem eşbütünlüşme testi katsayı sonuçlarının yer aldığı Tablo 6'da Türkiye ekonomisi için yapılan analiz sonuçlarına göre veri setine dahil edilen bütün değişkenlerin istatistiksel olarak anlamlı olduğu görülmektedir. Yani kamu harcamaları, ticaret hacmi, enflasyon, işsizlik ve nüfus değişkenleri Türkiye'nin ekonomik büyümesini uzun dönemde etkilemektedir. Her ülke için uzun dönem eşbütünlüşme testi sonucunda elde edilen katsayılara ilişkin tahmin sonuçları Tablo 6'da verilmiştir.

Tablo 6: Ülkelerin Uzun Dönem Eşbütünleşme Testi Katsayı Sonuçları

Gelişme düzeyi	Grup	KH	TİC	ENF	İSZ	NFS
		(Kamu Harc)	(Ticaret)	(Enflasyon)	(İşsizlik)	(Nüfus)
Çok Yüksek İnsani Gelişme	Norveç	0,071	0,978	-0,037	*0,032	0,013
		0,376	1,224	-0,578	3,200	0,342
	İtalya	*10597,000	-0,018	*-0,046	*-0,051	*-0,081
		-7,553	-0,091	-2,556	-3,923	-2,314
	ABD	0,045	-0,079	*0,067	0,032	0,007
		0,060	-0,203	2,481	0,889	0,212
	Türkiye*	*3541,000	*0,670	*0,062	*0,008	*-0,083
		31616,071	41,875	20,667	4,000	-20,750
Yüksek İnsani Gelişme	Brezilya	0,471	0,197	-0,002	0,005	*0,103
		0,000	0,608	-0,030	0,227	2,784
	Çin	*-0,866	*-2670,000	*0,500	*-0,050	-0,014
		-3,954	-3141,176	4,808	-2,941	-1,000
	Tayland	*0,524	*1109,000	-0,011	*-0,036	*0,027
		2,278	13862,500	-1,375	-4,000	2,700
	Güney Afrika	0,102	*1516,000	*-0,093	-0,034	*0,049
		0,000	2187,590	-1,938	-0,642	1,750
Orta İnsani Gelişme	Irak	*0,172	0,026	*0,030	*0,043	*0,019
		2,820	0,190	5,000	7,167	3,167
	Vietnam	0,525	*2345,000	-0,008	0,003	*-0,216
		0,000	4194,991	-0,296	0,038	-3,323
	Hindistan	0,031	*0,259	-0,003	*0,039	*0,051
		0,360	3,985	-0,600	9,750	3,400
	Kenya	-0,214	0,425	*0,106	0,017	-0,023
		-0,338	1,375	3,029	0,548	-0,535
Düşük İnsani Gelişme	Nijerya	*0,770	-0,399	*0,069	*0,016	-0,007
		5,274	-1,472	6,273	2,286	-0,778
	Uganda	0,635	*1070,000	-0,107	*-0,056	0,070
		1,189	1552,975	-1,059	-1,647	0,680
	Tanzanya	*2671,000	*0,183	0,007	*-0,024	*0,029
		4558,020	3,894	1,000	-6,000	5,800
	Nijer	0,328	*0,614	-0,008	-0,019	*0,066
		0,904	3,489	-0,889	-0,950	6,600

Not: * İstatistiksel olarak anlamlılığı göstermektedir.

Tablo 6'da görüldüğü üzere çok yüksek insani gelişme endeksine sahip olan ABD'de enflasyonun, Norveç'te işsizlik, İtalya'da kamu harcamaları ile pozitif, aynı şekilde enflasyon, işsizlik ve nüfus artışı ile ekonomik büyüme arasında negatif yönlü ve istatistiksel olarak anlamlı ilişki tespit edilmiştir. Aynı grupta yer alan Türkiye'de ise kamu harcamaları, ticaret hacmi, işsizlik ile pozitif, nüfus artışı ile negatif yönlü ve anlamlı bir ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Yüksek insani gelişme düzeyine sahip ülkeler arasında yer alan Brezilya'da nüfus, Çin'de ticaret hacmi ve enflasyon, Tayland'da kamu harcamaları, ticaret hacmi ve nüfusun Güney Afrika'da ise ticaret hacmi ve nüfusun ekonomik büyüme ile aralarında pozitif yönlü ve anlamlı ilişki olduğu sonucu elde edilmiştir. Ayrıca Çin'de kamu harcamaları ve işsizlik, Tayland'da işsizlik ve Güney Afrika'da enflasyon ile büyüme arasında negatif yönlü ve istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Orta insani gelişme düzeyine sahip Irak'ta kamu harcamaları, enflasyon, işsizlik ve nüfus, Hindistan'da ticaret hacmi, işsizlik ve nüfus, Vietnam'da ticaret hacmi, Kenya'da ise enflasyon düzeyi ile ekonomik büyüme arasında pozitif yönlü ve istatistiksel olarak anlamlı ilişki olduğu Tablo 6'da görülmektedir. Yine aynı grupta yer alan ülkelerden Hindistan'da nüfusun ekonomik büyümeyi negatif yönde etkilediği ve aralarında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olduğu görülmektedir. Son olarak düşük insani gelişme grubunda yer alan Tanzanya'da kamu harcamaları, ticaret hacmi ve nüfus, Nijerya'da kamu harcamaları ve enflasyon, Nijer'de ticaret hacmi ve nüfus, Uganda'da ise ticaret hacminin ekonomik büyümeyi pozitif yönde etkilediği ve aralarında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olduğu belirlenmiştir. Ayrıca Tanzanya, Nijerya ve Uganda'da işsizliğin ekonomik büyümeyi negatif yönde etkilediği ve aralarında anlamlı bir ilişki olduğu sonucu elde edilmiştir.

Çalışmadaki veri seti ile oluşturulan model değişkenler yönünden değerlendirildiğinde ise kamu harcamaları değişkeninin Çin hariç diğer ülkelerde ekonomik büyümeyi pozitif etkilediği sonucu elde edilmiştir. Aynı şekilde ticaret hacminin yine Çin hariç diğer ülkelerde ekonomik büyümeyi pozitif, enflasyon değişkeninin İtalya ve Güney Afrika hariç diğer ülkelerde ekonomik büyümeyi pozitif yönlü etkilediği belirlenmiştir. İşsizlik değişkeni ise Norveç, Türkiye, Irak, Hindistan ve Nijerya'da ekonomik büyüme üzerinde pozitif bir etkiye sahip olduğu görülürken, diğer ülkelerde ekonomik büyümeyi negatif yönde etkilediği sonucu elde edilmiştir. Son olarak değişkenlerden nüfus artışının İtalya, Türkiye ve Vietnam'da ekonomik büyümeyi negatif yönde etkilerken, modele dahil edilen diğer ülkelerde pozitif etki yarattığı bulgusu elde edilmiştir. Buradan ticaret hacmi

ve özellikle kamu harcamalarının gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyüme üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğu sonucuna ulaşılabilir. Bu sonuç Keynesyen teoriyi destekler niteliktedir. Yani kamu harcamaları büyüme ve kalkınma için bir araç olarak kullanılabilir. Model Türkiye açısından değerlendirildiğinde ise değişkenlerden kamu harcamaları, ticaret hacmi, işsizlik ve enflasyon ekonomik büyümeyi pozitif yönlü etkilerken nüfus artışını negatif yönlü etkilediği ve değişkenler arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olduğu görülmektedir. Sonuç olarak ülkelerin İnsani Gelişme Endeksine göre yapılan sıralamadaki yerleri ile ekonomik büyümenin belirleyicileri arasında bir ilişki olmadığı bulgusu elde edilmiştir. Yani kamu harcamaları yüksek insani gelişme grubunda yer alan ülkelerin ekonomik büyümelerine pozitif katkı sağlarken, düşük insani gelişme grubundaki ülkeler için de benzer sonuçlar elde edilmiştir. Analiz sonuçlarında ticaret hacmi, işsizlik ve diğer değişkenler içinde benzer sonuçlar elde edilmiştir.

SONUÇ

Bir ülkenin sahip olduğu işgücü, sermaye birikimi, doğal kaynaklar ve teknolojik gelişme ekonomik büyümenin en önemli belirleyicileri arasında yer almaktadır. Ayrıca coğrafi konum, yönetim anlayışı, hukukun üstünlüğü, mülkiyet hakkı gibi iktisadi nitelikte olmayan birçok faktör de ekonomik büyüme üzerinde önemli etkiye sahip diğer değişkenlerdir. Uzun yıllar ülkelerin refah veya gelişmişlik düzeylerinin karşılaştırılmasında ekonomik büyüme veya kişi başına düşen milli gelir önemli bir gösterge olarak kullanılmıştır. Bu sebeple milli gelirdeki artışa dönük politikalar geliştirilmiştir. Ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki artan gelir eşitsizliği, ekonomik büyümenin insani gelişme üzerindeki etkilerinin sınırlı olması tartışmaların milli gelir düzeyindeki niceliksel artışlar yerine insan ve insan refahına odaklanılmasına sebep olmuştur. Çünkü gelir eşitsizliğinin yaygın olduğu bir ekonomide milli gelir düzeyindeki artış, aynı oranda insanların yaşam standardı ve refah düzeylerinde bir artış sağlamayacaktır. Bu sebeple 1990'lerden itibaren gelişmişlik göstergesi olarak ekonomik büyüme ve milli gelirdeki artış anlayışı terk edilerek, gelişmenin odağına insan refahının ve fırsatlarının yer aldığı alternatif anlayışlar geliştirilmiştir. Bunlardan birisi de insani gelişme düzeyinin belirlenmesinde gelir ile birlikte sağlık ve eğitimin yer aldığı insani gelişme endeksidir. Kısaca bir ülkedeki insani gelişme düzeyini ölçmeyi amaçlayan endeksin odağında insani gelişimin yer aldığı söylenebilir.

Bu çalışmada nüfus, kamu harcamaları, ticaret hacmi, işsizlik ve enflasyon değişkenlerinin ekonomik büyüme üzerinde meydana getirdiği etkinin, ülkelerin insani gelişme düzeylerine göre farklılık gösterip göstermediği ekonometrik olarak analiz edilmiştir. Bunun için önce çok yüksek, yüksek, orta ve düşük insani gelişme gibi farklı gelişme düzeyine sahip ülkeler arasında rassal olarak on altı ülke seçilmiştir. Daha sonra her gruptan dörder tane rassal olarak seçilen on altı ülkenin ekonomik büyüme, nüfus, kamu harcamaları, ticaret hacmi, işsizlik ve enflasyon serilerine ait birim kök testleri yapılmış ve nüfus ve enflasyon serilerinin düzeyde, diğer serilerin ise farkta durağan oldukları tespit edilmiş ve bu sebeple eşbütünleşme analizi için Panel ARDL testi kullanılmıştır. İstatistiksel olarak anlamlı olan analiz sonuçlarından 2005-2017 döneminde ekonomik büyümeyi, değişkenlerden kamu harcamalarının 0,149 birim, ticaret hacminin 0,254 birim, nüfusun 0,021 birim, enflasyonun 0,023 birim ve işsizliğin 0,019 birim düzeyinde etkilediği tespit edilmiştir. Buna göre kamu harcamaları, ticaret hacmi, nüfus, enflasyon ve işsizliğin ekonomik büyümenin belirlenmesindeki önemleri ortaya konulmuştur. Çalışmada sırasıyla ticaret hacminin 0,254 birim ve kamu harcamalarının 0,149 birim olmak üzere modele dahil edilen ülkelerde ekonomik büyümenin en temel belirleyicileri olduğu tespit edilmiştir. Modele dahil edilen ülkelerde ekonomik büyüme üzerindeki en önemli etkiye sahip değişkenlerin literatürdeki çalışmaları doğrular nitelikte ülkelerin ticaret hacmi ile kamu harcamaları olduğu gözlemlenmiştir. Aynı düzeyde olmasalar da ticaret hacmi ve kamu harcamaları ile birlikte diğer değişkenlerin insani gelişmişlik düzeyi yüksek veya düşük tüm ülkelerde pozitif yönlü bir etkiye sahip olduğu belirlenmiştir.

Sonuç olarak modele dahil edilen ülkelerdeki kamu harcamaları, ticaret hacmi, nüfus, enflasyon gibi değişkenlerin ekonomik büyüme üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğu tespit edilmiştir. Ancak bu etkinin ülkelerin insani gelişmişlik düzeylerine göre farklılık arz etmediği sonucuna ulaşılmıştır. Yani 2005-2017 döneminde gerek çok yüksek gelişme gösteren ülkelerde ve gerekse yüksek, orta ve düşük gelişme gösteren ülkelerde modele dahil edilen değişkenlerin genel olarak ekonomik büyümeyi pozitif yönde etkilediği, ancak ülkelerin insani gelişmişlik düzeylerinin ekonomik büyüme üzerinde belirleyici bir faktör olmadığı sonucu elde edilmiştir. Bu sebeple özellikle ticaret hacmi ile kamu harcamalarının farklı gelişmişlik düzeyine sahip ülkelerde ekonomik büyüme ve kalkınmanın bir aracı olarak kullanılabilirliği söylenebilir. Literatürde farklı insani gelişme düzeyine sahip ülkelerdeki ekonomik büyümenin belirleyicilerine dönük bütüncül bir analize rastlanılmamasının çalışmaya özgünlük katacağı ve bu anlamda literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Akçiçek, A. (2015), 2014 İnsani Gelişme Endeksi ve Türkiye'nin İnsani Gelişme Performansı, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Mans Medya Yayıncılık, Ankara.
- Ataseven, A. ve Bakış, Ç. (2017), İnsani Gelişme Endeksi Kamuoyu (İGE-K), İnsani Gelişme Vakfı Araştırma Raporu 2016.
- Barro, R. J. (1991), Economic Growth in a Cross-section of Countries, *Quarterly Journal of Economics*, 106: 408-443.
- Barro, R. J. ve Lee, J. W. (1993), International Comparisons of Educational Attainment, *Journal of Monetary Economics*, 32: 363-394.
- Barro, R. J. (1997), *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bozkurt, H. (2010), Eğitim, Sağlık ve İktisadi Büyüme Arasındaki İlişkiler: Türkiye İçin Bir Analiz, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 5(1), 7-27.
- Chen, B. ve Feng, Y. (1996), Some Political Determinants of Economic Growth, *European Journal of Political Economy*, 12: 609-627.
- Chen, B. ve Feng, Y. (2000), Determinants of Economic Growth in China: Private Enterprise, Education, and Openness, *China Economic Review*, 11: 1-15.
- Costantini, V. ve Monni, S. (2008), Environment, Human Development and Economic Growth, *Ecological Economics*, 64(4): 867-880.
- Çalışkan, Ş., Karabacak, M. ve Meçik, O. (2013), Türkiye'de Eğitim-Ekonomik Büyüme İlişkisi: 1923-2011 (Kantitatif Bir Yaklaşım), *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 11(21), 29-48.
- Dikme, H. ve Büyükerkan, E. (2020), İnsani Gelişme Endeksine Genel Bir Bakış ve Türkiye Değerlendirmesi, *Journal of International Social Research*, 13(73).
- Dinler, Z. (2014), *İktisada Giriş*, 20. Basım, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Erdem, E., Çelik, B. (2019), İnsani Gelişme ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Bazı Afrika Ülkeleri Üzerine Bir Uygulama, *Journal of Social Sciences Institute/Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(17).
- Feng, Y. (1997), Democracy, Political Stability and Economic Growth, *British Journal of Political Science* 27, 391-418.
- Glewwe, P., Jacoby, H. G. (1995), An Economic Analysis of Delayed Primary School Enrollment in A Low Income Country: The Role of Early Childhood Nutrition, *The review of Economics and Statistics*, 156-169.

- Günel, F. E., Çağlar, A., Kangallı Uyar, S. G., Karadeniz, O. ve Yeşilyurt, M. E. (2017). Türkiye’de İllere Göre İnsani Gelişme Endeksi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 27(2): 208-216.
- Gürses, D. (2009), İnsani Gelişme ve Türkiye, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 12(21), 339-350.
- Hausman, JA. (1978), Specification Tests in Econometrics, *Econometrica*, 46, 1251-71.
- Hongyi, L. I. ve Huang, L. (2009), Health, Education, And Economic Growth in China: Empirical Findings and Implications, *China Economic Review*, 20(3), 374-387.
- Im, K.; Pesaran, H. ve Shin, Y. (1997), Testing for Unit Roots in Heterogenous Panels, Mimeo, Department of Applied Economics, University of Cambridge.
- IM, Kyung So; Pesaran, H. ve Shin, Y. (2003), Testing for Unit Roots in Heterogeneous Panels, *Journal of Econometrics*, 115(1), 53- 74
- İnsani Gelişme Vakfı (İNGEV) (2020), İnsani Gelişme Nedir? <https://ingev.org/hakimizda/insani-gelisme-nedir/> (ET: 10.11.2020).
- Kar, M. ve Ağır, H. (2006), Türkiye’de Beşeri Sermaye Ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Eşbütünleşme Yaklaşımı İle Nedensellik Testi 1926-1994, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 6(11).
- Kesikoğlu, F. ve Öztürk, Z. (2013), Relationship Between Human Capital and Economic Growth: Panel Causality Analysis For Selected OECD Countries, *Journal of Economic and Social Studies*, 3(1), 153-162.
- Klugman, J., Rodríguez, F. Choi, H. J. (2010), The HDI 2010: New Controversies, Old Critiques, *The Journal of Economic Inequality*, 9(2), 249-288.
- Kovacevic, M. (2010), Review of HDI Critiques And Potential Improvements, *Human Development Research Paper*, 33, 1-44.
- Maddala, G. S. ve Wu, S. (1997), A comparative study of unit root tests with panel data and a new simple test, Ohio State University, Working Paper.
- Maddala, Gangadharrao S. ve Shaowen WU (1999), A Comparative Study of Unit Root Tests with Panel Data and a New Simple Test, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol.61, No.S1, 631-652.
- McGillivray, M. (1991), The Human Development Index: Yet Another Redundant Composite Development Indicator?, *World Development*, 19(10), 1461-1468.

- Meydan, M. C. ve Sarı, V. İ., (2018), İnsani Gelişme Endeksi ve Alt Endekslerinin Türkiye'deki İller İçin Ölçülmesi ve Analizi, *İdealkent*, 9(24), 387-429.
- Mihçı, H. ve Mihçı, S. (2003), Türkiye'nin Yakın Dönemdeki İnsani Gelişme Eğilimleri, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(2), 21-47.
- Öztürk, S. ve Suluk, S. (2020), The Granger Causality Relationship Between Human Development and Economic Growth: The Case of Norway, *International Journal of Research in Business and Social Science* (2147-4478), 9(6), 143-153.
- Persson, T. ve Tabellini, G. (1992), Growth, Distribution, and Politics, *European Economic Review*, 36(2-3): 593-602.
- Pesaran, M. H. ve Yamagata, T. (2008), Testing Slope Homogeneity in Large Panels, *Journal of Econometrics* 142, 50-93.
- Pesaran, H. (2004), General Diagnostic Tests for Cross Section Dependence in Panels, *University of Cambridge Working Paper*, 0435.
- Pesaran, M. H.; Shin, Y. ve Smith, R. P. (1999), Pooled Mean Group Estimation of Dynamic Heterogeneous Panels, *Journal of the American Statistical Association*, Vol.94, No.446, 621-634.
- Pesaran, M. H., Shin, Y. ve Smith, R. P. (1999), Bounds Testing Approaches to the Analysis of Long Run Relationships, Unpublished manuscript, University of Cambridge (<http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/pesarani>).
- Pesaran, M. H.; Shin, Y. ve Smith, R. P. (1997), Pooled Estimation of Long-Run Relationships in Dynamic Heterogenous Panels, *DAE Working Papers Amalgamated Series 9721*, University of Cambridge.
- Pesaran, M. H. ve Smith, R. P. (1995), Estimating Long-Run Relationships From Dynamic Heterogeneous Panels, *Journal of Econometrics*, 68,79-113.
- Ranis, G. (2004), Human Development and Economic Growth, *Yale University Economic Growth Center Discussion Paper*, (887).
- Ranis, G.; Stewart, F. ve Ramirez, A. (2000), Economic Growth and Human Development, *World Development*, 28(2), 197-219.
- Şahin, G. ve Gökdemir, L. (2016), İnsani Gelişme Endeksi Bileşenlerinin Türkiye Ölçeğinde ARDL Sınır Testi ile Sınanması, *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 2(1), 1-24.
- Şanlısoy, S. (2019), İnsani Gelişmişlik Endeksine Türk Cumhuriyetleri Örneğinde Eleştirel Bir Yaklaşım, *Journal of International Social Research*, 12(62). 1579-1591.

- Şeker, S. D. (2011), Türkiye'nin İnsani Gelişme Endeksi ve Endeks Sıralamasının Analizi, Kalkınma Bakanlığı Yayınları, No: 2828, Ankara.
- Tıraş, H. H. (2019), Türkiye İçin İnsani Gelişmişlik Göstergeleri, Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, 14(1), 15-31.
- Uçan, O. ve Koçak, E. (2018), İnsani Gelişme Endeksi ile Büyüme İlişkisi: Pedroni Eşbütünlük Örneği, Journal of Politics Economy and Management, 1(2), 55-61.
- UNDP (1990), Human Development Report 1990, <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210576512/read> (ET: 21.10.2020).
- UNDP (2020), Human Development Report 2020, <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi> (ET: 15.12.2020).
- Zhang, J. (2019), The Dynamic Linkage Between Information and Communication Technology, Human Development Index, and Economic Growth: Evidence From Asian Economies. Environmental Science and Pollution Research, 26(26), 26982-26990.
- Zor, A. (2020), İnsani Gelişme Endeksi ve Türkiye, IBAD Sosyal Bilimler Dergisi, (7), 38-52. [file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/UNDP-TR-HDR-2020%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/UNDP-TR-HDR-2020%20(1).pdf).



TANZİMAT REFORMUNUN OSMANLI DEVLETİ'NİN İDARİ VE MALİ YAPISINA ETKİSİ: MUHASSILLIK TEŞKİLATI ÖRNEĞİ

THE EFFECT OF TANZİMAT REFORM ON THE ADMINISTRATIVE AND FISCAL STRUCTURE OF THE OTTOMAN STATE: CASE OF MUHASSILLIK ORGANIZATION

Perihan Hazel KAYA¹

ÖZ

Bu çalışmanın amacı, Tanzimat dönemi ile birlikte mali alanda gerçekleştirilen en önemli reformlardan biri olarak taşrada kurulan muhassıllık meclislerinin işlevselliğini Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı arşiv belgeleri aracılığı ile değerlendirmektir. XIX. yüzyıl Osmanlı Devleti için idari, iktisadi, sosyal, kültürel vb. birçok alanda yeniliklerin ve değişimlerin yaşandığı bir yüzyıldır. XVIII. yüzyılın son çeyreğinde III. Selim döneminde başlayan ve XIX. yüzyılda II. Mahmud ile devam eden reform hareketleri sonucu 3 Kasım 1839 yılında Tanzimat fermanı ilan edilmiştir. Tanzimat dönemi reformlarının temel amacı merkeziyetçi bir devlet yaratarak idari ve mali anlamda taşra idaresini kontrol altında tutmaktır. Bu doğrultuda mali alanda yeniden merkeziyetçi, tek hazineli ve tek bütçeli sisteme dönmek için adımlar atılmaya başlanmıştır. Ancak bu alanda başarılı olabilmenin ve etkin bir mali sistem kurabilmenin yolu ise gelirlerin arttırılmasından geçiyordu. Gelirlerin arttırılması adına Tanzimat reformları aracılığıyla atılan ilk adım taşrada iltizam sisteminin kaldırılıp yerine mali merkeziyetçilik politikası doğrultusunda muhassıllık meclislerinin kurulmasıdır. Osmanlı Devleti'nin mali yapısının merkezileşmesine

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, perihaner@selcuk.edu.tr, ORCID: 0000-0002-9878-4194

Gönderim Tarihi/Submitted: 22.02.2021

Revizyon Talebi/Revision Requested: 15.03.2021

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 08.04.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 10.04.2021

Atrf/To Cite: Kaya Perihan Hazel (2021), Tanzimat Reformunun Osmanlı Devleti'nin İdari ve Mali Yapısına Etkisi: Muhassıllık Teşkilatı Örneği, Sayıştay Dergisi, 32 (120): 115-132

yönelik ilk uygulamalardan biri olması nedeniyle muhassıllık teşkilatının değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Bu doğrultuda çalışmada ilk olarak Osmanlı Devleti'nin en yaygın vergi toplama yöntemi olan iltizam sisteminden bahsedilmekte daha sonra ise Tanzimat fermarı ile en temel vergi toplama sistemi olması amacıyla kurulan muhassıllık teşkilatı değerlendirilmektedir. Osmanlı arşiv kaynaklarından elde edilen bilgiler doğrultusunda muhassıllık sistemi ile istenilen başarıya ulaşılamadığı ve hazine gelirlerinde önemli azalmalar olduğu görülmektedir. Bu nedenle de 1842 yılında muhassıllık teşkilatı kaldırılarak iltizam sistemine geri dönmüştür.

ABSTRACT

The aim of this study is to evaluate the functionality of the muhassıllık (tax collection) councils established in the provinces as one of the most important reforms in the fiscal field with the Tanzimat period, through the Presidential State Archives Ottoman archive documents. The 19th century is a century of innovations and changes in administrative, economic, social, cultural and many other fields for the Ottoman State. As a result of the reform movements that started in the last quarter of the 18th century in the period of Selim III and continued with Mahmud II in the 19th century, the Tanzimat edict was declared on 3 November 1839. The main purpose of the reforms of the Tanzimat period was to keep the provincial administration under control in administrative and fiscal terms by creating a centralized state. In this direction, steps were taken to return to a centralist, single-treasury and single-budget system in the fiscal field. However, the way to be successful in this field and establish an effective fiscal system was to increase revenues. The first step taken through the Tanzimat reforms to increase revenues is the abolition of the tax farming system in the provinces and the establishment of muhassıllık councils in line with the policy of fiscal centralization. It is important to evaluate the muhassıllık organization as it is one of the first applications for the centralization of the fiscal structure of the Ottoman State. In this line, firstly, the tax farming system, which is the most common tax collection method of the Ottoman State, is mentioned; then the muhassıllık organization established to be the most basic tax collection system with the Tanzimat edict is evaluated in the study. In line with the information obtained from the Ottoman archive sources, it is seen that the desired success was not achieved with the muhassıllık system and that there was a significant decrease in the treasury revenues. For this reason, the muhassıllık organization was abolished in 1842 and the tax farming system was restored.

Anahtar Kelimeler: Tanzimat Reformu, Taşra, Merkez Maliyesi, Osmanlı Devleti, Muhassıllık Teşkilatı

Keywords: Tanzimat Reform, Provincial, Central Finance, Ottoman State, Muhassıllık Organization

GİRİŞ

Osmanlı Devleti çeşitli dönemlerde siyasi ve ekonomik çalkantılar yaşamasına rağmen altı yüzyıldan fazla süre boyunca çok geniş bir coğrafyada egemenliğini sürdürmüştür. XVII. yüzyılda tımar sistemindeki bozulma sonucu bu sistemin yerini iltizama bırakmasıyla eyalet ve sancak yönetiminde de bozulmalar görülmeye başlamıştır. Eyaletlerdeki topraklar devletin denetiminden çıkarak yerli güçlü ailelerin malikaneleri durumuna gelmeye başlamış ve bu yolla XVII. yüzyılın sonunda ve XVIII. yüzyıl boyunca ayanların taşradaki etkisi giderek artmıştır (Çadırcı, 1987: 13-14).

XIX. yüzyılın başlarından itibaren Osmanlı Devleti içte ve dışta çok önemli gelişmelerle karşı karşıya kalmıştır. Bu dönemde Avrupa Sanayi Devrimi ile beraber iktisadi ve askeri alanlarda büyük bir sıçrama yaparken Osmanlı Devleti, Rusya sorunu ile uğraşmaktaydı. 1760-1820 arasında Rusya ile girdiği savaşların çoğunda yenilgiye uğrayarak elindeki toprakların önemli bir bölümünü kaybeden Osmanlı Devleti, toprak kaybının yanı sıra 1774'te imzaladığı Küçük Kaynarca Antlaşması ile hem Karadeniz'deki ticaret ve gemicilik tekelinden vazgeçmek hem de Rusya'nın Osmanlı'daki Ortodoks Hristiyan nüfusun haklarını savunabileceği ilkesini kabul etmek zorunda kalmıştır. İşte tüm bu sorunlarla karşı karşıya kalan II. Mahmud ve çevresindeki yöneticiler devletin dağılmasının önlenmesinin çözümünü merkeziyetçi eğilimleri güçlendirmede bulmuşlardır (Pamuk, 2012: 87-88). Bu kapsamda çeşitli reformlar yaparak merkezileşmeye ağırlık vermiş ve bu amaçla merkez ve taşra idari yapısında önemli değişiklikler gerçekleştirmişlerdir.

Tanzimat, III. Selim'in başlattığı ve II. Mahmud'un geliştirdiği modernleşme ve yenileşme sürecine yönelik reform girişimlerinde yeni bir aşamayı yansıtır. Diğer bir deyişle Tanzimat dönemi Osmanlı Devleti'nde her alanda yeniliklerin yapıldığı ve batılılaşmanın hız kazandığı, idari anlamda da özellikle eyaletlerin idaresinde modernleşme ihtiyacının şiddetle hissedildiği bir dönemdir. Devletin idari ve mali olarak güçlenmesi için merkezin gücünün taşraya ulaşması ve taşradaki unsurların güçlerinin sınırlandırılması gerekmektedir. Tanzimat sonrası dönemdeki yeniden yapılanma sürecinin temel amacı merkeziyetçi bir taşra idare anlayışı oluşturmaktır. Taşrada güçlenen yerel unsurların gücünü azaltarak merkezi otoriteyi sağlamlaştırmak için vilayet sistemi kurulmuş, eyaletler vilayet adını almış, idari taksimat vilayetlerden sancaklara, sancaklardan kazalara, kazalardan da nahiye ve köylere doğru yapılmıştır.

Buna karşılık taşradaki unsurlar özellikle ayanlar için en büyük iktisadi güç kaynağı, devlet adına vergi gelirlerini toplayabilmektir. Tanzimat fermanı ile vergi toplama yetkilerinin ayanlardan alınmasındaki amaçlardan biri bu kişilerin halkı dilediği gibi kullanmasının önüne geçilmesi ve keyfi davranışlarına son verilmesi iken diğer ve en önemli amaç ise merkeze ulaşan gelirlerin arttırılmasıydı. Bu doğrultuda taşrada merkeziyetçi bir mali sistem oluşturmaya yönelik olarak öşür ve ağnam vergilerini toplamak için kullanılan iltizam sistemi kaldırılmış, vali ve diğer yöneticilerin yetkilerini kısmen devrettiği muhassıllık meclisleri kurularak devletin kendi memurları ile vergi toplama dönemi başlatılmıştır.

Bu çalışmanın amacı, Tanzimat dönemi ile birlikte mali alanda yapılan en önemli reformlardan biri olan iltizam usulünün kaldırılarak artı değerın doğrudan merkezi hazineye aktarılmasını sağlamak amacıyla taşrada kurulan muhassıllık meclislerinin işlevselliğini değerlendirmektir. Bu doğrultuda çalışmada ilk olarak Tanzimat öncesi dönemde en yaygın vergi toplama usulü olan iltizam sisteminin işleyişi ve bu sistemin ortadan kaldırılma süreci ele alınmaktadır. İkinci olarak Tanzimat dönemi ile birlikte mali anlamda gerçekleştirilen en önemli reformlardan biri olan muhassıllık teşkilatı Cumhurbaşkanlığı, Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı arşiv kaynaklarından ulaşılan belgeler yardımı ile değerlendirilmiştir. Son olarak ise muhassıllık meclislerinin kurulmasıyla hedeflenen sonuçlara neden ulaşılamadığı ve iltizam usulüne neden geri dönüldüğü sorularına cevaplar aranarak çalışma tamamlanmıştır.

1. LİTERATÜR İNCELEMESİ

Muhassıllık teşkilatını; muhassıllık meclislerinin kuruluş nedenleri, meclislerin yapısı, çalışma yöntemleri, seçim yöntemi vb. yönleriyle derinlemesine inceleyen ilk çalışmayı yapan Efe'ye (2002) göre muhassıllık teşkilatı çok kısa bir dönem uygulanmış olmasına rağmen Türk idare yapısında yerel yönetim geleneğinin gelişmesi ve seçim usulünün yerleşmesi açısından önemli bir aşama olmuştur. Bir başka çalışmada da Efe (2010), Osmanlı mali sisteminin yüzyıllar içerisindeki gelişiminde iltizam sisteminin kaldırılarak muhassıllık meclislerinin kurulmasını önemli bir kırılma noktası olarak görmektedir.

Bu çalışmalar dışında literatürde muhassıllık teşkilatı özelinde yapılan çalışmaların sayısı neredeyse yok denecek kadar azdır. Daha çok Osmanlı Devleti'nin Tanzimat dönemi ile ilgili yapılan çalışmalarda, idari alanda yapılan reformlar kapsamında muhassıllık teşkilatına da yer verilmektedir.

XIX. yüzyıl Osmanlı Devleti idari taksimat birimlerini yıllar arasındaki değişikliklerle ortaya çıkarmayı hedefleyen ve bu doğrultuda Tanzimat dönemi idari yapılanmasında muhassıllık teşkilatının rolünü değerlendiren Özkan (2017), idari alanda muhassıla kapsamlı bir sorumluluk verilmesinin yanı sıra toplanan gelirlerin harcama yetkisinin de verilmesinin gereksiz ve fazla harcamalara yol açtığı sonucuna varmıştır. Bu nedenle de merkezde beklenenden daha az gelir toplandığını ifade etmektedir.

Evcı (2019) hem Tanzimat hem de II. Abdülhamid dönemindeki idari, eğitim, sağlık, tarım vb. alanlarda alınan kararların Edirne'de uygulanmasını incelediği çalışmada idari yapıyı ele alırken, Edirne'de muhassıllık meclislerinin kurulmasını da değerlendirmiştir. Araştırmada Edirne'de beş adet muhassıllık kurulduğu ancak bazı yerlerde meclisler oluşturulurken gerekli hükümlere uyulmadığı, kimi meclislere yerel eşrafların girdiği ve bunların eski konumlarını korumaya çalıştıkları sonucuna ulaşılmıştır. Bu tür nedenlerle de muhassıllık meclislerinin başarısız olduğu belirtilmiştir.

Literatürde muhassıllık teşkilatını ele alan çalışmaların çoğu idari yapılanması ile ilgilidir. Ancak muhassıllık teşkilatları idari yapılanma kadar mali yapılanmada da önemli bir yere sahiptir. Bu nedenle bu çalışmada idari yapılanmasının yanı sıra merkezleşme adına mali yapılanması, iltizam sistemi ve bu sistemin ortadan kaldırılarak muhassıllık sisteminin kurulması süreci ile beraber değerlendirilmeye çalışılmıştır.

2. TANZİMAT ÖNCESİ DÖNEMDE VERGİ TOPLAMA YÖNTEMLERİ

Sanayi devrimi öncesi dönemde Osmanlı Devleti'nin temel iktisadi kaynağını tarımsal faaliyetler oluşturmaktaydı. Başta ulaştırma olanaklarının ve nakdi mübadelenin sınırlı olduğu dönemlerde taşrada gerçekleştirilen tarımsal faaliyetlerin kontrolü ve o faaliyetlerden elde edilen gelirin merkeze aktarılması gibi zorluklar da söz konusuydu (Genç, 2010: 101-102).

Osmanlı Devleti bu zorlukları aşmak için "büyük bir kısmı aynen mahsul olarak toplanmakta olan vergi gelirlerinin nakli, paraya çevrilmesi, merkezi bir devlet hazinesi halinde toplanarak oradan vazifelilere dağıtılmasının güçlüğü karşısında, bir kısım asker ve memurlara, muayyen bölgelerden kendi nam ve hesaplarına tahsili salahiyeti ile birlikte vergi kaynaklarının tahsil edilmesi" anlamına gelen tımar sisteminden faydalanmıştır (Barkan, 1997: 288).

Ancak zaman içerisinde Osmanlı Devleti'nin sınırlarının genişlemesi sonucu uzak bölgelerden toplanan vergilerin doğrudan doğruya merkeze aktarılması, daha sonrasında orada bu faaliyetlerin gerçekleştirilmesini sağlayan zümreye maaş ödenmesi zorlaştığından tımar sisteminden iltizam sistemine geçiş sağlanmıştır (Karpaz, 2001: 92).

Terim olarak "özel bir şahsın devlete ait herhangi bir vergi gelirini toplamayı belirli bir yıllık bedel karşılığında üzerine alması" anlamına gelen iltizam, Osmanlılar'da devlete ait vergi gelirinin özel bir şahsa verilmesini ifade eder. Mukataa adı verilen genellikle bir mekanla sınırlı olan bu birimleri müzayede ile peşin para karşılığında belirli bir yıllığına kar ve zararı kendisine ait olmak üzere alan kişiye ise "mültezim" denir (Genç, 2000: 154). İltizam sistemi ile ekonomik rahatlama sağlamayı amaçlayan Osmanlı Devleti'nde tımar rejiminin bozulması sonucu yeni bir süreç başlamış oldu.

Devlet gelirlerinin çok önemli bir bölümünü oluşturan mukataaların iltizam ile özel müteşebbislere verilmesi usulü zamanla yaşanan bazı aksaklıklardan dolayı çeşitli değişimler geçirmiştir. Bu problemlerden en önemlisi, mültezimin vergi kaynağına ne kadar süre ile sahip olacağını bilmemesi ve bu nedenle peşin ödediği meblağı en kısa sürede geri almak için mukataayı aşırı ölçüde sömürmesidir. Diğer önemli bir problem ise sistemin gelir toplama konusunda yavaş olmasıdır.

1683 yılında başlayan ve uzun yıllar süren İkinci Viyana Savaşının kaybedilmesi, devletin acil olarak büyük miktarlarda gelire ihtiyaç duymasına yol açmıştır. Bu nedenle acil nakit ihtiyacını karşılamak için 1695 yılında iltizam usulünde malikane sistemine geçilerek mukataaların kayd-ı hayat şartıyla mültezimlere verilmesine karar verilmiştir (Çizakça, 1999: 223-226). XVIII. yüzyılda kayd-ı hayat şartı ile verilen mâlikâne türü iltizamlarda da belirli veya belirsiz, fakat her zaman için sınırlı ve sonlu kalan bir süre söz konusudur (Genç, 2000: 55). Kayd-ı hayat şartıyla verilen mükataalar karşılığında mültezimler devlete bir kereye mahsus olarak yapılan ve oldukça yüksek meblağlara varabilen bir ödeme olan muaccele ve ikincisi de daha az bir meblağ olan ve her yıl ödenen mal adı altında iki ayrı ödeme yapmak zorundaydı. Böylelikle devlet bir taraftan acil para ihtiyacını karşılarken diğer taraftan da yıllık olağan giderlerini finanse edebilecekti (Çizakça, 1999: 223-226). Ancak XVIII. yüzyıl boyunca süren uzun ve yıpratıcı savaşlar ve ardından 1768-1774 yılları arasında imzalanan Küçük Kaynarca Antlaşmasının getirdiği ağır şartlar devletin nakit ihtiyacını daha da

fazla artırmış ve acil nakdi kaynak bulma çabası sonucu malikane sisteminden esham sistemine geçiş yapılmıştır. Malikane sisteminin devamı niteliğinde olan esham sisteminde malikane sisteminden farklı olarak yalnızca yıllık kârın paylar halinde "ber vech-i malikâne" satışı söz konusudur (Cezar, 1986: 79).

İktisadi buhranlara çözüm bulmak amacıyla geliştirilen tımar, iltizam, malikane ve esham sistemleri devletin ömrünü uzatmakla kalmamış, onu uzun süre iç ve dış iktisadi faaliyetlerde söz sahibi konumunda tutmuştur. Ancak zaman içerisinde iltizamların genellikle o bölgedeki zengin ve güçlü kişiler olan "ayan" adı verilen kişilere verilmesiyle, "avarız", "imdad-ı seferiyye", "imdadı hazeriyye" gibi vergileri toplamaya başlayan ayanlar devlet karşısında güçlenmeye başlamıştır (Karpaz, 2001: 73). Zamanla Anadolu'da ve Rumeli'de her sancakta ayanların güçlenmesi ile Osmanlı Devleti idari yönden merkeziyetçiliğine karşı bir düşman kazanmıştı (Akdağ, 1970: 53). XVIII. yüzyılın sonlarında Osmanlı topraklarının dörtte üçü ayanlar ve derebeyleri tarafından kontrol edilmekteydi (Ubicini, 1998: 21). Ayanların taşradaki hakimiyeti Tanzimat fermanının ilanına kadar devam etmiştir.

3. TANZİMAT DÖNEMİ VERGİ TOPLAMA YÖNTEMİ: MUHASSİLLİK TEŞKİLATI

"Mülkî idareyi ıslah ve yeniden organize etme" anlamında kullanılan tanzimat sözlükte "düzenlemek, sıraya koymak, ıslah etmek" manasındaki tanzîm kelimesinin çoğuludur ve ayrıca bu düzenlemelerin yapıldığı dönemi nitelendirir (Akyıldız, 2011: 1).

3 Kasım 1839'da Tanzimat fermanının ilân edilmesinden kısa bir süre sonra Osmanlı Maliyesi'nde yeniden merkeziyetçi sisteme, tek hazine ve tek bütçeli döneme geri dönmek için adımlar atılmaya başlanmıştır. Bu doğrultuda ilk olarak Tanzimat fermanı ile vergi konusunda düzenlemelere gidilerek halkı ve devleti zarara uğrattığı düşünülen iltizam sistemi kaldırılmıştır. Vergi yükünü gereğinden fazla ağırlaştırdığı kabul edilen iltizam metodunun kaldırılmasındaki temel amaç, bir yandan halkın üzerindeki zulüm derecelerine varan yükü azaltmak diğer yandan da vergi toplama yetkisini valiler ve ayanlardan alarak hazinenin gelirini arttırmaktır.

Vergi gelirlerinin hazineye toplanıp harcamaların da buradan yapılabilmesi için öncelikle merkezde yeni bir mali yönetimin kurulması, taşra teşkilatının bu

yönetime göre yeniden düzenlenmesi gerekiyordu. Ayrıca bu yeni sistem farklı isimlerle halktan toplanan vergiler yerine, herkesin gelirine göre tek bir vergi vermesi esasını benimsemekteydi (Akyıldız, 2011: 3). Halktan gelirlerine göre âdil bir biçimde vergi toplanabilmesi için gelir düzeylerinin tespitinin yapılması ve vergilerin tahsilinin gerçekleştirilmesi için muhassıllık teşkilâtı (meclisi) kurulmuştur (BOA, MAD: 8999). Muhassıllık teşkilatı ile daha önce iltizam sisteminde gelirleri toplayan mültezimlerin işine son verilerek vergileri toplamakta görevli ve merkeze bağlı muhassıl-ı emvâl isimli görevliler görevlendirilmiştir (Çadircı, 1987: 126). Buldukları bölgenin amirine karşı sorumlu olmayan bu kişiler aynı zamanda Tanzimat'ı halka anlatmakla da görevliydi. Bu durum ise bir yandan bölgedeki valilerin yetkilerini sınırlandırırken diğer yandan da valilerin ve ayanların vergi tahsili yapmasının da sonunu getirmiştir (Şener, 1990: 39).

Bu düzenlemelere göre ilk olarak Tanzimat'ın uygulandığı bölgelerin malî işleriyle ilgilenmek üzere Maliye Nezâreti yeniden kuruldu. 25 Ocak 1840 tarihinde bir nizamnâme çıkarılarak sancak merkezlerinde muhassıllık meclisinin (büyük meclis) kurulması ve müslim-gayri müslim bütün halkın bu meclislerde temsil edilmesi, eyalet merkezlerinde müşirin başkanlığında meclislerin kurulması, muhassıl bulunmayan kaza, kasaba ve köylerde küçük meclislerin kurulması ve iltizamın lağvedilmesi ile meydana gelecek vergi kaybı için başlangıçta halktan peşin bir vergi alınıp daha sonra alınan bu meblağın belirlenecek gerçek vergiden düşülmesi şeklinde muhassıllıkların çalışma esasları belirlendi (Akyıldız, 2011: 3).

Maliye Nezâretinin çıkardığı nizamname esasları doğrultusunda muhassıllık merkezleri oluşturulmuş ve bu merkezlere görevli muhassıllar gönderilmiştir. Muhassıllar gittikleri bölgelerde ilk olarak muhassıllık meclislerini kurmuşlar ve böylelikle görevlerine başlamışlardır. Zaman içerisinde muhassılların buldukları kaza, kasaba ve köylerde görevlerini hakkıyla yerine getirip getirmediğinin kontrolü için teftiş memurlarının gönderilmesine ihtiyaç duyulmuştur. Çünkü muhassıllara hem halka Tanzimat'ın tanıtılması hem de Tanzimat'ın getirmiş olduğu reformların uygulanması gibi çok önemli görevler verilmişti. Bu görevlerde başarılı olmaları Tanzimat'ın da başarılı olması anlamına geliyordu (Şener, 1990: 41).

Tanzimat'ın Bosna, Arnavutluk, Trabzon, Erzurum dışında tüm Anadolu, Rumeli ve adalarda uygulanması kararlaştırıldığında toplam otuz beş eyalet vardı (Şener, 1990: 76). Tanzimat'ın uygulanmasına başlanmasıyla birlikte kurulan muhassıllık merkezleri incelendiğinde, Osmanlı Devleti'nde toplam 137 muhassıllık

oluşturulduğu görülmektedir. 1840 (H.1256) ve 1841 (H.1257) yılı Anadolu ve Rumeli Eyaletleri ve Adaların Muhassıllıkları defterleri incelendiğinde 1841 yılı muhassıllık sayısının 1840 yılına göre üçte bir kadar olduğu görülmektedir (BOA, KK.d: 5802; MAD, 7928: 22-23). 1841 yılında Tanzimat gereğince yeniden bir düzenleme yapılmış ve Anadolu'da Ankara, Konya, Aydın, Sivas ve Hüdavendigâr eyaletleri dahilinde 27, Rumeli'de 18, adalarda ise toplamda 6 muhassıllık oluşturulmuştur (MAD, 7928: 22-23). Muhassıllıkların sınırları belirlenirken mevcut kaza ve sancak sınırlarının esas alınmadığı görülmektedir (Efe, 2002: 8). Diğer bir deyişle muhassılın görev yeri belirlenirken mevcut idari taksimat kullanılmak yerine mali anlamda yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Şöyle ki, 1841 yılında Konya eyaleti Konya, Niğde, İçel, Beyşehir, Teke ve Hamit muhassıllıklarından; Ankara eyaleti Kastamonu, Sinop, Keteferi ve Viranşehir muhassıllıklarından; Sivas eyaleti Sivas, Amasya, Bozok ve Biga muhassıllıklarından; Aydın eyaleti Aydın, Denizli, Menteşe, Saruhan ve Sığla muhassıllıklarından; Hüdavendigâr eyaleti Kütahya, Bolu, Bursa, Kocaeli, Karesi, Eskişehir muhassıllıklarından ve Edirne eyaleti Edirne, Vize, Filibe ve Gelibolu muhassıllıklarından oluşmaktaydı. Günümüzde Türkiye topraklarında yer almayan ancak Osmanlı Devleti zamanında sınırları içerisinde yer alan Selanik eyaleti içerisinde ise Selanik, Siroz, Midilli, Sakız, Limni, İstanköy, Suyolu, Tirhala, Drama muhassıllıkları bulunmaktaydı (BOA, MAD: 7928).

Muhassıllık olarak belirlenen yerlerle ilgili zaman zaman değişiklikler yapılmıştır. Muhassıllık olan bir yerin muhassıllıktan çıkarıldığı, muhassıllık merkezi olmayan bir yerin muhassıllık uygulaması döneminde muhassıllık yapıldığı ya da birkaç muhassıllığın birleştirilip tek muhassıllık haline getirildiği arşiv kayıtlarına yansımıştır. Örneğin, Uşak ve Kula muhassıllığındaki kazalar Çal muhassıllığı ile birleştirilerek Kula muhassıllığı; Akdağ, Yozgat ve Bozok muhassıllıkları da birleştirilerek Bozok muhassıllığı olmuştur (BOA. İ.DH. 1408; BOA, THD: 1/181). Diğer taraftan Gelibolu muhassıllığı başlangıçta tek bir muhassıllık iken daha sonra Ferecik ve Tekfurdağı muhassıllığı ile birleştirilerek Tekfurdağı muhassıllığı ismini almıştır (BOA. İ.DH. 26/1253).

Tanzimatla beraber yeni bir mali düzen oluşturularak merkezden taşradaki en küçük birime kadar ulaşılmaya çalışılmış ve bu nedenle her yere muhassıllık teşkilatı kurulmuş ve her bölgenin gelir kaynaklarının saptanması amaçlanmıştır. Bu amaçla muhassılların görev yaptığı alan ne kadar dar olursa vergi kaynaklarını saptayabilmek o kadar kolay olacaktı. Ancak bu sistemin bir gereği olarak harcamaların da bölgenin gelirinden yapılması, merkeze gidecek vergilerin

bölgelerde harcanmasına neden olmuştur. Muhassıllık sayısının azaltılması politikası ile bir taraftan harcamalardan tasarruf sağlanması amaçlanmış; diğer taraftan başarısız muhassılların görevden alınması yoluna gidilmiştir (Efe, 2002: 15).

4. MUHASSILLIK TEŞKİLATLARININ GELİR VE GİDERLERİNİN MERKEZ MALİYESİ İÇİNDEKİ PAYI

Eskiden taşra yönetiminde hem idari hem askeri hem de vergi toplama yetkisine paşalar sahipken Tanzimat fermanı ile beraber değişikliğe gidilerek idâri otoriteyi temsil etmesi için valiler; adli otoriteyi temsil etmesi için ulemâ ve mali otoriteyi temsil etmesi için de muhassıllar görevlendirildi (Tanör, 1996: 82). Diğer taraftan Tanzimat fermanındaki bu yeni düzenlemelerin mali alana yansması daha önce de bahsettiğimiz gibi taşradaki gelirlerin doğrudan merkezi hazineye aktarılması, her türlü harcamanın merkezden yapılması, bu işle görevli tüm memurlara maaş ödenmesi ve herkesten gelirine göre vergi alınmasıydı (Özdemir, 2001: 132). Vergi ile alakalı önemli bir değişiklik de cizye vergisinin toplanmasıyla ilgiliydi. 1840 yılından itibaren cizye vergisinin toplanma görevi cemaat liderlerini verilmiştir. Bu yolla artık cizye her bir gayri müslimden tek tek alınmak yerine cemaatlerden topluca alınıp merkezi hazineye aktarımı sağlanıyordu (Ahmet, 1999: 1032). Tanzimat'a kadar iltizam usulüyle toplanan aşar vergisinin ise muhassıllık sisteminde emaneten idare usulü ile 1/10 oranında toplanmasına karar verilmiştir. Bununla birlikte devlet aşar vergisinden elde edilen gelirin diğer vergi gelirlerinin aksine harcama kalemlerinde kullanılmadan doğrudan merkezi hazineye intikalini istemiştir (BOA, KK. 60/7).

Muhassıllar 1840 yılından itibaren görev mahalline giderek, yanlarına verilen kâtiplerle birlikte mal ve mülk sayımına başlamışlardı. Verginin tespit, tevzi ve tahsilini yapacak olan muhassıllara devlet memuru sıfatıyla maaş ödenmesine karar verilmişti. Örneğin, Edirne Eyaletine bağlı Filibe ve Gelibolu muhassılına 10.000 kuruş, Vize muhassılına ise 7.500 kuruş maaş bağlanmıştı. Diğer taraftan 1841 yılında Bursa muhassılının maaşı 12.500 kuruş iken Sakız muhassılının maaşı 2.500 kuruştü (BOA. MAD: 9061). Muhassıllık maaşları incelendiğinde, 2.500 kuruşla 12.500 kuruş arasında değişen maaşlar göze çarpmaktadır. Maaşlar muhassıllığın büyüklüğü, önemi ve muhassılın rütbesine göre değişirken bu durum maaşlarda bir standardın olmadığını göstermektedir. Muhassılların yanı sıra yanındaki kâtipler, muhassıllık meclisinin tabii üyesi olan devlet memurları

(hâkim, müftü, asker zabiti) ve seçilmiş meclis üyelerine de maaş bağlanmıştı. Seçilen üyelere maaş bağlanması, bu görevin fahri olarak değil de bir memuriyet olarak kabul edildiğine işaret etmektedir (Ortaylı, 2000: 38).

1840 yılı Anadolu Eyaletindeki Muhassıllıklara ait vergi gelirlerini içeren belgeler incelendiğinde muhassıllıklardan elde edilen vergi gelirlerinin hazineye önemli bir kaynak sağladığı görülmektedir.

Tablo 1: Muhassıllıkların 1840 Yılı Vergi Gelirleri

Muhassıllık	Vergi Gelirleri Toplamı (Kuruş)	Muhassıllık	Vergi Gelirleri Toplamı (Kuruş)
Çorlu	670.887	Bozok	3.501.926
Adapazarı	1.695.669	Bozdoğan	1.208.009
Alaşehir	1.266.713	Antalya	785.993
Tire	1.708.072	Bursa	1.692.677
Borlu	919.835	Balıkesir	2.235.030
Marmara	367.398	Kütahya	1.450.973
Isparta	783.408	Ermenek	1.445.200
Göynük	2.388.657	Karamürsel	2.685.105
Beyşehir	1.047.664	Karaağaç	1.080.154
Teke	113.607	Eskişehir	139.280
İçel	1.362.879	Bilecik	139.411
Menemen	864.854	Seferihisar	1.079.393
Milas	802.448	Yalvaç	1.434.361
Köyceğiz	1.377.702	Kastamonu	4.320.119
Nazilli	1.585.310	Tosya	1.316.496
Aksaray	1.220.956	Keteferi	3.883.032
Amasya	2.359.176		

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı, Devlet Arşivleri Başkanlığı, Osmanlı Arşivi (BOA), Kamil Kepeci (KK.) Dosya No: 5886

Tablo 1'den de görülebileceği üzere Ankara eyaletine bağlı Kastamonu muhassıllığının topladığı vergi geliri 4.320.119 kuruş, Keteferi muhassıllığının 3.883.032 kuruş, Viranşehir muhassıllığının 3.121.562 kuruş ve Sinop muhassıllığının 1.970.931 kuruştur (BOA., KK., 5886). Tablonun geneli incelendiğinde arşiv kaynaklarından verisine ulaşılan muhassıllıkların kuruluşlarının ardından önemli düzeyde vergi gelirleri topladığı görülmektedir.

Ancak burada önemli olan bu elde edilen vergi gelirlerinin ne kadarının merkezi hazineye aktarıldığı ve gelirlerin ne kadarının muhassıllık bölgesinde giderleri karşılamak üzere kullanıldığıdır.

Muhassıllık teşkilatı aşar, menzil, gümrük, mahkeme gelirleri vb. tüm vergi gelirlerinin muhassıllar tarafından toplanıp, maaş, harcırah, bakım onarım vb. tüm harcamalarında muhassıllık gelirlerinden karşılanması üzerine kurulmuş bir yapıya sahiptir. Ancak, muhassıl, naip, müftü, katip gibi taşrada diğer görevlilerle beraber meclis üyelerine maaş verilmeye başlanması teşkilata ait mal sandığından çok fazla ödeme yapılmasını zorunlu kılmıştır. Yine muhassıllıkların gelirlerinden çok yüksek meblağlara ulaşan miktarlar, askeri zabıtlere bağlı olmak üzere bölgeden yapılan yeni istihdamlara ve muhassıllık bölgesinde konaklamak zorunda kalan askeri birliklerin harcamalarına ödenmiştir. Sivil ve askeri görevlilere ödenen bu miktar tüm harcamaların %80-90'ına tekabül etmektedir. Dolayısıyla toplanan vergi gelirlerinin çoğu merkeze ulaştırılmamış diğer bir deyişle gelirlerin büyük kısmı muhassıllık bölgelerinde harcanmıştır. Bununla birlikte muhassıllıkların tamamen başarısız olduğunu söylemek doğru değildir. 1840 yılında muhassıllık gelirlerinin merkezi hazine içerisindeki payı %45.7 iken 1841 yılında %52.2'ye yükselmiştir (Efe, 2010: 85-86). Buradaki sorun toplanan vergi gelirlerinin yine aynı sistem içerisindeki harcama kalemlerine dağılımının yüksekliğidir.

5. MUHASSILLIK TEŞKİLATININ SONU VE İLTİZAMA GERİ DÖNÜŞ

Muhassıllık teşkilatları Tanzimat fermanının getirdiği yeniliklerden olan herkesin gelirin göre vergi vermesi prensibi doğrultusunda taşrada kurulan bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yapı ile vergi gelirlerine ait kaynakların tek bir elden kontrol edilmesi anlayışı hakim olmuştur. Diğer taraftan da taşradaki yerel güçlerin toplam gelirden alacakları payların ve dolayısıyla da taşradaki hakimiyetlerinin azaltılması hedeflenmiştir (Uzun, 2002: 10). Yapılan tüm bu düzenlemelerdeki temel amaç, vergi toplama işini ayanların, valilerin ve ileri gelenlerin elinden almak, onların yol açtığı yolsuzluklara ve haksız kazançlara son vermek, ihtisap rüsumu vb. vergileri kaldırarak vergileri halkın gelirin göre toplamaktır (Şener, 1990: 39). Diğer bir deyişle Osmanlı Devleti Tanzimat fermanı ile mali alanda yenileşme hareketine giderek oluşturduğu bu yeni sistemle, mali yapıyı merkezileştirmek, eyaletlerde ve taşrada bulunan üst düzey vali, sancakbeyi, mütesellim gibi yöneticilerin hazineye ait gelirleri kendi çıkarlarına

göre kullanmalarını engellemek, sistemi tek bir çatı altından kontrol etmek ve bu yolla da merkezi hazinenin gücünü arttırmak istemişti (Özkaya ve Akyıldız, 2006: 19).

Ancak bu sistemde de istenilen başarıya ulaşamadığı ve 1840-1841 yıllarına ait veriler incelendiğinde hazine gelirlerinde önemli azalmalar olduğu görülmektedir. Bununla birlikte tüm muhassılların başarısız olduğunu söylemek doğru değildir. Başarılı olan muhassıllara rütbe ve nişan verilerek ödüllendirilmişlerdir. Kısa süreli uygulanan muhassıllık sisteminin tam anlamıyla başarılı olamamasının sebepleri arasında şunlar yer almaktadır:

- Bu sistemin uygulanmasındaki temel amaçlardan biri merkezi hazineye daha fazla vergi gelirinin aktarılmasını sağlamakken, özellikle taşrada giderlerin beklenenden çok fazla olması buna engel teşkil etmiştir. Örneğin, birkaç kişi ile üstesinden gelinebilecek bir iş için on beş kişi istihdam edilmiş ve bu kişilere memur statüsünde maaş ödemesi yapılmıştır (Çadircı, 2013: 213).
- Toplanan gelirlerin hazineye gönderilmesi ve teslimatın nakit olarak yapılması esnasında ulaşım imkanlarının yetersizliği ve güvenlik anlamında önemli sorunlar yaşanmıştır (Efe, 2002: 83).
- Muhassılların farklı bölgelerde birbirlerinden bağımsız olarak çalışmaları ve toplanan vergilerin bir bölgede bir araya getirilerek merkeze gönderilmesinin uzun zaman alması önemli bir sorun oluşturmaktaydı (Çadircı, 2013: 210).
- Muhassıllık sistemi nedeniyle menfaatleri zedelenen vali, sancak beyi, mütesellim gibi yöneticiler bu sistemi başarısızlığa uğratmak için halkı çeşitli söylentilerle kışkırtmışlardır. Bu süreçte yaşanan olaylarda bir muhassıl öldürülmüştür (Özkaya ve Akyıldız, 2006: 19).
- Başarısızlığın bir nedeni de muhassıl olarak seçilen ve atanan kişilerin iltizam sistemindeki eski mültezimlerin tanıdığı ve yakın ilişkileri olanlar arasından seçilmiş olmaları ya da bizzat bu mültezim, voyvoda ve ayanların kendileri olmalarıdır (Çadircı, 1985: 263).
- Bazı muhassıllar fermanın getirdiği kanunlara aykırı şekilde halktan para toplamış ve yolsuzluğa karışmıştır (Özkaya ve Akyıldız, 2006: 19).
- Çıkarlarının zedeleneceğini düşünen dere bey ailelerle, vergi

uygulamasının yapısını ve içeriğini anlamayan bazı kimselerin muhassıllara karşı direnmeleri ve vergi vermek istememeleri uygulamayı güçleştirmiştir (Çadircı, 2013: 211).

- Bazı muhassıllar ve meclis üyeleri görevlerini nüfuzlarını arttırmak amacıyla kullanmış ve devlet, çıkar işbirliğine dayanan iktidar ilişkilerini kıramamıştır (Efe, 2010: 83).
- Muhassıllar, bazı bölgelerde bazen yerel temsilcileriyle işbirliği içerisinde bazen de onların baskılarına boyun eğerek, kendilerinden toplamaları beklenen vergiyi toplayamamıştır. Bazı muhassıllar ise merkezin gözüne girebilmek için gereğinden fazla vergi toplamaya kalkışmıştır. Bu da tabii olarak mali karışıklığı daha da artırmıştır (Ortaylı, 2000: 42).
- Diğer önemli bir konu ise merkez tarafından işten el çektirmek istenen âyan ve eşrafların muhassıllık meclislerinde mahalli temsilci olarak görevlendirilmesidir. Bu kişiler kendi aralarındaki anlaşmazlıkları meclise taşıyarak meclis çalışmalarını sekteye uğratmışlardır (Özkaya ve Akyıldız, 2006: 19).
- Muhassıllar her ne kadar bilgi ve beceri sahibi kimseler arasından seçilmeye çalışılmışsa da reformları uygulayacak personel hem nitelik hem de nicelik olarak yetersiz kalmıştır (Çadircı, 1985: 263).

Tüm bu yaşanan olumsuz durumlardan dolayı muhassıllık sistemi (teşkilatı) 1842 yılında kaldırılarak eski iltizam sistemine geri dönmüştür. Ancak tam anlamıyla eski iltizam sisteminin uygulamaya geçirildiği söylenemez. 1842'den itibaren muhassıllıklar birleştirilmiş ve eyaletlerde defterdar adıyla muhassıllardan daha geniş yetkilere sahip maliye memurları görevlendirilmiştir. Muhassıllık meclisleri yerini memleket meclislerine bırakmış ve faaliyetler bu meclislerde 1849 düzenlemesine kadar devam etmiştir. 1849 düzenlemesi ile ise memleket meclisleri isim değiştirerek eyalet meclisleri adı altında ilerleyişini sürdürmüştür (Özkaya ve Akyıldız, 2006: 19).

Kısaca özetleyecek olursak, Tanzimat dönemi ile malî alanda yapılan reformlar istenildiği başarıya ulaşamadı. Etkin bir tahsilat sisteminin oluşturulamaması, maliyenin sağlam bir yapıya ulaşamaması, iltizam sisteminin tam olarak kaldırılamaması, devletin toprak gelirlerinde yaşadığı büyük kayıp ve gelirlerin mültezim ve diğer görevliler elinde kalıp merkezi hazineye tam olarak aktarılamaması başarısızlığı beraberinde getirdi (Akyıldız, 2011: 4; Cezar, 1985: 932).

SONUÇ

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat dönemi başta askeri, idari, mali alanlar olmak üzere her alanda önemli değişikliklerin ve yeniliklerin yapıldığı modernleşme sürecinin başlatıldığı bir dönemdi. Tanzimat dönemi reformlarının temel amacı modern ve merkeziyetçi bir devlet bürokrasisi yaratmaktı. Bu dönemde taşra idaresinde de önemli değişiklikler ve düzenlemeler yapılmıştı. Bu düzenlemeler doğrultusunda taşrada güçlenen yerel unsurların gücünü azaltarak merkezi otoriteyi sağlamlaştırmak için vilayet sistemi kurulmuş, eyaletler vilayet adını almış, idari taksimat vilayetlerden sancaklara, sancaklardan kazalara, kazalardan da nahiye ve köylere doğru yapılmış ve taşrada bölgenin sorunlarının çözülmesi adına yerel meclisler kurulmuştu. Tanzimat fermanı ile kurulan bu yerel meclislerin ilk uygulaması ise muhassıllık meclisleri idi.

Tanzimat fermanının getirdiği muhassıllık meclisleri öncesinde taşrada vergi gelirleri iltizam sistemi ile toplanıyordu. Ancak iltizam sisteminde devlet hem vergi gelirinin tamamına sahip olamıyor hem de halk mültezimlerin en kısa sürede daha fazla gelir elde etmek istemelerinden dolayı haksız uygulamalara maruz kalıyordu. İşte devlet hem taşradaki gelirlerin doğrudan merkeze intikalini sağlamak hem de halkın üzerindeki bu fazla vergi yükünü ortadan kaldırmak için Tanzimat fermanı ile mali alanda değişikliklere giderek iltizam sistemini kaldırdı ve vergi gelirlerini mültezimlere toplatmak yerine merkezden atadığı muhassıllar aracılığı herkesten gelirine göre vergi toplanmasına karar verdi.

Muhassıllık teşkilatı uygulaması doğrultusunda ilk olarak devletin merkezine yani İstanbul'a yakın Ankara, Edirne gibi eyaletlerde nüfus ve mal sayımı yapılarak devletin genel durumu ve gelir kaynakları belirlenmeye çalışılmıştı. Muhassıllık uygulamasının temel amacı tüm gelir kaynaklarının belirlenip, halktan gelirine göre adil ve eşit şekilde vergi toplanmasını, gerekli harcamaların yapılmasını ve gelirlerin merkeze gönderilmesini sağlamaktı. Ancak bu temel amacı gerçekleştirmenin yanında taşrada görevlendirilen muhassıllara ayanlar ve kadıların idari görevleri de verilerek kamu işlerini de idare etmesi istenmişti. Muhassıllara verilen bu idari görevler ise vali, mültezim ve mutasarrıf gibi daha önce bu işlerde görevli olan kimselerin görev ve yetkilerini sınırlandırıyordu. Muhassıllara harcama yetkisinin verilmesi ise merkezde toplanması beklenen gelirlerin azalmasına yol açmıştı.

Muhassıllık teşkilatının uygulandığı 1840-1841 yıllarındaki en büyük harcama kalemi maaş ödemeleridir. Her bölgeye, her kazaya muhassıllık meclislerinin kurulması, bu meclislerde gereğinden fazla kişinin memur statüsünde istihdam edilmesi ve onlara maaş ödemeleri yapılması, bölgeye gelen askeri personelin konaklaması ve giderlerinin karşılanması vb. durumlar sonucu toplanan gelirler beklenenden fazla azalma göstermişti. Bu nedenle muhassıllık teşkilatı vergi gelirlerinin çoğunun merkezde toplanması amacını yerine getirememişti. Bunun yanında eski sistemde vergi gelirlerinin kontrolünü ellerinde tutan yerel unsurların tekrar güçlerini kazanma çabaları ve bu doğrultuda halkı kıskırtmaları, bazı muhassılların görevlerini yerine getirmek yerine kendi çıkarları doğrultusunda gelir elde etme çabaları, meclislerde görev yapan temsilcilerin kendi aralarındaki anlaşmazlıkları vb. gibi durumlardan dolayı muhassıllık teşkilatı kendisinden beklenenleri verememişti.

Tüm bu nedenlerden dolayı muhassıllık teşkilatı 1842 yılında kaldırılarak yeniden mülki ve idari bir yapılanmaya gidilmişti. Eyaletlere valiler, sancaklara kaymakamlar, kazalara müdürler atanmış valinin yanında defterdarlar görevlendirilerek valilerin idari ve mali görevleri birbirinden ayrılmıştı. Ayrıca merkezi devlet vergi toplamada iltizam sistemine geri dönmek ve vergi gelirlerini yerel unsurlarla paylaşmayı kabullenmek zorunda kalmıştı. Ancak tam anlamıyla eski iltizam sistemine geri dönülmedi. Muhassıllık uygulamasından vazgeçilmekle beraber eyalet ve sancaklarda birer meclis kurulmasına karar verilmişti. Bu kurulan meclisler aracılığı ile merkezi devlet XIX. yüzyıl boyunca taşradaki yerel unsurların gücünü azaltmadı ve vergi gelirlerini arttırma çabalarını sürdürdü. Tanzimat sonrası devlet meclislerle beraber iltizam sistemini daha etkin kullanarak daha fazla vergi toplamaya başlamıştı.

Sonuç olarak, Osmanlı Devleti'nde Tanzimat'ın uygulandığı dönem göz önünde bulundurulduğunda, iletişim ve ulaşım alanındaki yetersizliklerden dolayı yerelde vergi gelirlerinin etkin toplanamaması sorununa çözüm getirmek amacıyla kurulan muhassıllık teşkilatları ile istenilen sonuçlara ulaşılamasa da devletin mali anlamda merkezileşmesi adına atılan en önemli adımlardan biri olarak adından söz ettirmiştir.

KAYNAKÇA

Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA)

İ.DH (İRRADE-İ DÂHİLİYE)

İ.DH 1408

İ.DH 26/1253

KAMİL KEPECİ

KK. Dosya: 5802

KK. Dosya:5886

KK. Dosya: 60/7

MALİYEDEN MÜDEVVER DEFTERLERİ

MAD Dosya: 7928

MAD Dosya: 8999

MAD Dosya: 9061

TANZİMAT-I HAYRİYE DEFTERİ

THD No.1/181

Araştırma Eserleri

Ahmet, Lütfi (1999), Vakanüvis Ahmet Lütfi Tarihi, C.6: İstanbul.

Akdağ, Mustafa (1970), "Osmanlı Tarihinde Ayanlık Düzeni Devri 1730 – 1839", Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi, C: 8-12, Sayı 14-23, ss. 51-61.

Akyıldız, Ali (2011), "Tanzimat", Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, Türkiye Diyanet Vakfı, C: 40, İstanbul.

Barkan, Ömer Lütfi (1997), "Timar", Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, C: 12/1, İstanbul.

Cezar, Yavuz (1985), "Tanzimat'a Doğru Osmanlı Maliyesi", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, C: 4, İstanbul.

Cezar, Yavuz (1986), Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi, Alan Yayıncılık, İstanbul.

Çadircı, Musa (1985), Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması (1840-1864), Ord. Prof. Yusuf Hikmet Bayur'a Armağandan Ayrı Basım, Türk Tarih Kurumu, Ankara.

Çadircı, Musa (1987), "Tanzimat'ın İlâni Sıralarında Türkiye'de Yönetim (1826-1839)", Belleten, S. 201, C: LI, (Aralık).

- Çadırcı, Musa (2013), Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı, (3. Baskı), Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- Çizakça, Murat (1999), "Osmanlı İmparatorluğu'nda İç Borçlanmanın Evrimi (15. Yüzyıldan, 19. Yüzyıla)", Osmanlı Ansiklopedisi (İktisat), Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, C: 3
- Efe, Ayla (2002), Muhassıllık Teşkilatı, Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Efe, Ayla (2010), "Osmanlı Devleti'nde Mali Sistem Arayışının Getirdiği Yerel Yönetim Uygulamaları: Muhassıllık Örneği", Tarih Dergisi, S. 49/1.
- Evcı, Tevfik (2019), Tanzimat Döneminde Edirne (1839-1908), Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Genç, Mehmet (2000), "İltizam" , Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, Türkiye Diyanet Vakfı, C. 22, İstanbul.
- Genç, Mehmet (2010), Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Ekonomi, Ötüken Yayınları, İstanbul.
- Karpat, Kemal Haşim (2001), Ortadoğu'da Osmanlı Mirası ve Ulusçuluk, (çev. Recep Boztemur), İmge Kitabevi, Ankara.
- Ortaylı, İlber (2000), Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri (1840-1880), Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- Özdemir, Hüseyin (2001), Osmanlı Devletinde Bürokrasi, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul.
- Özkan, Ela (2017), 19. Yüzyılda Osmanlı Devleti'nin İdari Taksimatı (1839-1914), Doktora Tezi, Fırat Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Elazığ.
- Özkaya, Yücel ve Akyıldız, Ali (2006), "Muhassıl", Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, Ankara, Türkiye Diyanet Vakfı, C: 31.
- Pamuk, Şevket (2012), Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Şener, Abdülatif (1990), Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi, İşaret Yayınları, İstanbul.
- Tanör, Bülent (1996), Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, (Genişletilmiş 3. Baskı), Afa Yayınları, İstanbul.
- Ubicini, M. A. (1998), Osmanlı'da Modernleşme Sancısı, (çev. Cemal Aydın), Timaş Yayınları, İstanbul.
- Uzun, Ahmet (2002), Tanzimat ve Sosyal Direnişler, Eren Yayınları, İstanbul.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD



SAYIŞTAYLARIN YARGISAL YETKİNLİKLERİ KONULU INTOSAI KONFERANSI

INTOSAI CONFERENCE ON JURISDICTIONAL COMPETENCES OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS

Fatma Betül CEYLAN¹

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI) dönem başkanı Rusya Federasyonu Sayıştayının koordinasyonunda, yargı yetkisini haiz başlıca Sayıştaylardan Türkiye, Portekiz, Fransa, Brezilya, İtalya ve İspanya Sayıştayları temsilcilerinin katılımı ile 11 Şubat 2021 tarihinde "Sayıştayların Yargısal Yetkinlikleri" konulu bir video konferans düzenlenmiştir. Konferansa ayrıca Rusya Federasyonu'nun bölgesel ve yerel denetim kurumlarından da temsilciler katılmıştır.

Konferansın ana temaları şu başlıklardan oluşmuştur:

- Yargı yetkisine sahip Sayıştayların avantajları ve sınırlılıkları
- Yargı yetkisine sahip Sayıştaylar: Pandemi döneminde çalışmanın hususiyetleri
- Denetim metodolojisi
- Yolsuzlukla mücadele

Konferansa katılan Türkiye, Portekiz, Fransa, Brezilya Sayıştayları temsilcileri tarafından yapılan sunumlar katılımcı ülkelerin soru ve cevapları ile desteklenmiştir.

¹ Sayıştay Başkanlığı, 7. Daire Üyesi, betul.ceylan@sayistay.gov.tr

Atıf/To Cite: Ceylan, Fatma Betül (2021), Sayıştayların Yargısal Yetkinlikleri Konulu INTOSAI Konferansı, Sayıştay Dergisi, 32 (120): 135-142

Brezilya Federal Sayıştayından Devlet Denetimine Yönelik Veri Analizi Ürünlerinin Tasarımı Bölüm Başkanı Alberto Leite C mara, "Brezilya'da Dolandırıcılık ve Yolsuzluğa Karşı Veri Analizi ve Yapay Zeka" başlıklı sunumunda Brezilya'daki yoksulluk ve yolsuzluk olgularına değinmiş; 14 yaş altı 17 milyon çocuğun yoksulluk, bunların 5.8 milyonunun ise aşırı yoksulluk koşullarında yaşadığını, buna karşılık yoksullukla mücadele amacıyla tahsis edilen kaynakların dahi yolsuzluğa konu olduğunu, ülke tarihinin en büyük yolsuzluk skandallarından örnekler vererek açıklamıştır.

Sayıştayda Veri Birleştirme Platformu ve Denetim Bilgileri Laboratuvarı (Labaccounts) hakkında ise şu bilgileri paylaşmıştır:

"Teknoloji ve denetim profesyonellerinden oluşan karma bir ekip, Sayıştay ve paydaş kurumlardan denetçileri kurum içi geliştiricilerle buluşturan dijital bir platform olan Labaccounts'u oluşturdu. Labaccounts, Sayıştayda içselleştirilmiş ve gizli olmayan tüm veritabanlarını bir araya getirmektedir. Laboratuvar ortamında çok çeşitli ürünler ve araçlar mevcut olup, yeni ürünler ve analizler mevcut olanların üzerine inşa edilebilmektedir.

Bu platformun en ilginç yanı, Labaccounts'un sunduğu her şeye katılmak ve bunları kullanmak için gruba bilgi ve teknoloji katması gereken diğer kurumlardan profesyonelleri çekmesidir. Platformun kullanıcı sayısı, denetime kattığı değer hakkında fikir vermektedir. şu anda 90 kamu kuruluşunun yanı sıra platformun bilgi birikimini, araçlarını, verilerini ve uzmanlığını kullanarak soruşturma vakaları geliştiren ve dolandırıcılık ve yolsuzlukla mücadele eden 700'den fazla kullanıcı bulunmaktadır. Bu pratik işbirliği ortamı, platformların aę etkisinden yararlanarak potansiyelini kanıtlamıştır."

Ardından, Portekizce'de Dolandırıcılık ve Düzensizliklerin İhale Risklerinin Analizi'nin kısaltması olan ALICE hakkında bilgi paylaşmıştır: "İhaleye davetlerin otomatik analizine yönelik robotumuz, yalnızca teknolojinin uygulanmasına değil, aynı zamanda gözetimde günden güne artan kullanımına da iyi bir örnektir. ITT olarak da bilinen ihale davetiyeleri, teklif çağrıları veya ihale çağrıları; yapım işleri, tedarik veya hizmet alımı ihalelerini almak isteyen farklı teklif sahiplerinden rakip teklifler oluşturmaya yönelik özel bir prosedürdür. Bunlar, kamu idarelerinin günlük işleyişinin son derece önemli bir parçası ve Brezilya'daki günlük denetim faaliyetlerimiz için en yararlı belgelerden biridir.

ALICE, ihale davetinin içeriğini otomatik olarak okur, metnin önemli kısımlarını tanımlar ve denetçilere uyarılar sağlamak için önceden belirlenmiş araştırmalar ve analizler yapar. Örneğin, ALICE, bir kamu idaresi cezalı ve halihazırda kamu ihalelerinden yasaklı olan bir şirketle sözleşme yapmak üzereyken denetçileri otomatik olarak uyarır. Sayıştayın sahadaki gerçeklere dayalı olarak, zamanlı ve pratik bir şekilde hareket etmesini sağlayan, ilgili alana göre sınıflandırılmış bilgileri denetçilere otomatik olarak gönderir. Pek çok dolandırıcılık vakası, bir denetçinin doğrudan bir kamu kurumu yöneticisine yaptığı bir telefon görüşmesi ve onu olası sorun konusunda uyarmasıyla çözülmüştür.

Bunun ötesinde ALICE, dolandırıcılık tespiti ile Sayıştay kararı arasındaki ortalama süreyi önemli ölçüde azaltmıştır. Tipik bir vaka, Brezilya'da ALICE tarafından tespit edilen ve Sayıştayın iki aydan daha kısa bir süre içinde bir karar verdiği (Sayıştay kararları bazen yıllar alabilir) ve 10,43 milyon ABD doları tasarruf sağladığı, hileli yol imtiyazı sözleşmesidir."

Cámara son olarak, yolsuzluk ve dolandırıcılığa karşı kullandıkları bir başka çözüm örneği olan, merkezden yerel yönetime bir transferin başarılı olup olmayacağını tahmin edebilen bir makine öğrenimi modeli hakkında bilgi sunmuştur.

Fransa Sayıştayından Uluslararası İlişkiler Bölüm Başkanı Rémi Frentz "Yargı Yetkisine Sahip Sayıştaylar ve Yolsuzlukla Mücadele" başlıklı sunumunda, Sayıştayların özel olarak dolandırıcılık ve yolsuzlukla mücadele etmek için kurulmadığını ancak temel görevlerinden birinin kamu görevlilerinin hesap verebilirliğini sağlamak olduğunu vurgulamıştır.

Yargı yetkisine sahip olmanın hukuka aykırılık ve yolsuzlukları tespit etmelerini, yaptırım uygulamalarını ya da diğer ilgili makamlara aktarmalarını kolaylaştırdığını belirterek, yargı yetkisine sahip yüksek denetim kurumlarının, kamu kaynaklarının yönetimindeki hukuka aykırılıklara yaptırım uygulama konusunda doğrudan yetki sahibi olduklarını, hukuka aykırılıkları raporlamanın tarihsel temel görevlerinden birisi olduğunu ve kamu kaynaklarının kötü yönetimi veya dolandırıcılık konularında daha fazla bireysel hesap verebilirlik talep eden vatandaşların bu taleplerine karşı hassas olduklarını ve genellikle mahkeme şeklinde yapılandırıldıklarını açıklamıştır.

Yargı yetkisine sahip yüksek denetim kurumlarının;

- Hakimlerden oluşan bağımsız mahkemeler şeklinde yapılandıklarında,
- Sadece tavsiye ve önerileri yayımlayarak değil, uygunluk ve yargısal denetimlere odaklanarak hukuka aykırı uygulamalarla mücadele ettiklerinde ve bunların düzeltilmesini sağladıklarında,
- Geniş inceleme yapma yetkilerine sahip olduklarında,
- Hukuka aykırılıkları araştırmak, tespit etmek ve yargılamak için sağlam temel oluşturabilecek maddi kanıtları toplamak üzere eğitildiklerinde,
- Para cezaları, geri ödeme, mali tazminat, disiplin önlemleri, kararlarını kamuoyu ile paylaşma yoluyla ifşa gibi yaptırım yetkilerine sahip olduklarında,
- Adli makamlarla ve yolsuzlukla mücadele makamlarıyla kolayca bağlantı kurduklarında,

yolsuzlukla mücadelede belirleyici bir role sahip olabileceklerini vurgulamıştır.

Sunumda muhtemel yolsuzluk alanlarına örnek olarak usulsüz menfaat sağlama, bütçe yetkisinin bulunmaması, kamu ihaleleri, işe alımlarda kayırma ve usulsüz yardımlara işaret edilmiştir.

Fransa'da yolsuzlukla ve dolandırıcılık ile mücadelede rol alan belli başlı aktörler,

- Hesap Mahkemesi / Disiplin Mahkemesi
- Ceza Mahkemeleri ve Ulusal Mali Savcı
- Şeffaflık Yüksek Kurumu
- Maliye Bakanlığı ve Bakanlık bünyesinde yer alan istihbarat birimi Tracfin
- Yolsuzlukla Mücadele Ajansı

şeklinde tanımlanmış ve bu aktörlerin kamu mali hukukunun olası ihlalleri hakkında bilgi paylaşımı içinde oldukları, Fransa Sayıştayının yetkili makamlarla ortak eylem içinde olduğu ve ceza mahkemelerinin faaliyetlerine katkıda bulunulduğu ifade edilmiştir.

Fransa Sayıştayından 3. Yargı Dairesi Başkanı Mr. Gilles Miller ise “Pandemi Döneminde Çalışmanın Hususiyetleri” başlıklı sunumunda, 2020 yılını pandemi acil durumuna uyarlama dönemi, 2021 yılını faaliyet sonuçlarını görme dönemi, 2022 ve sonrasını ise acil durum mevzuatı nedeniyle yeni hukuki ve olgusal durumlarla karşılaşma dönemi olarak tanımlamıştır.

2020 yılında sağlık olağanüstü halini ilan eden 23.03.2020 tarihli Kanunun yayımlandığı dönemde yargı alanındaki faaliyetlerle ilgili olarak kararnamelemler ile bazı yasal sürelerin askıya alındığı veya ertelendiğı, yine bu dönemde idari mahkemelere video konferans yoluyla kamuya açık duruşmalara izin verildiğini belirtmiştir. Fransız Sayıştayının Başkanlık Genelgesi ile pandemi döneminde özel idari ve insani kısıtlamaların ağırlığını hesaba katarak dönemin büyük bir bölümünde yeni davaların askıya alınmasına ve duruşmaların Haziran ayının son günlerine ertelenmesine karar verildiğini ifade etmiştir.

2020 yılının daha az yargı kararı ile sonuçlandığını, 2021 yılına gelindiğinde yargı faaliyetlerine ayrılan sürede değişiklik olmadığını, 2022 yılı ve sonrasındaki dönemde ise Sayıştay içtihadının yenilenmesi için fırsatlar ortaya çıkabileceğini dile getiren Miller, 25.03.2020 tarihinde yürürlüğe giren, kamu ihaleleri ve kamu ihalelerine tabi sözleşmelerin imzalanması, usulü veya icrasına ilişkin kurallarda yeni düzenlemeler getiren 319 sayılı Kararnamenin daha az formalite ve bürokrasi sonucunu doğurmasının beklendiğini belirtmiştir.

Portekiz Sayıştayından Genel Müdür Mr. Paulo Costa “Yargı Yetkisine Sahip Yüksek Denetim Kurumlarının Güçlü Yönleri ve Fırsatları (INTOSAI P-50 İlkelerinin Rolü) ” başlıklı sunumunda, INTOSAI içinde yargı yetkisinin işlevlerini savunmanın, mahkeme modelini teşvik etmenin ve yaygınlaştırmanın ve INTOSAI P-50 ile yargısal işlevlerin çerçevesinin ortaya konulmuş olmasının avantajları ve faydaları konusunda farkındalık yaratmanın önemini vurgulamıştır.

Yakın zamana kadar yargı yetkisine sahip yüksek denetim kurumlarının profesyonel topluluk tarafından son derece sıradışı ve belirsiz olarak değerlendirildiğini ve bu durumun yargılama yetkisine sahip yüksek denetim kurumlarının meşruluğunu ve mesleki otoritesini güçlendiren on iki temel ilkeyi oluşturan özel bir uluslararası standart olan INTOSAI P-50'nin getirilmesinin sebebi olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca Portekiz Sayıştayının INTOSAI P-50'de yer alan tüm ilkelere uyum için gerekli yasal ve organizasyonel koşullara sahip olduğunu belirtmiştir.

Güçlü ve etkili bir mali yetki alanı, kamu parasını veya varlıklarını yöneten, kullanan veya bunlardan yararlanan herkesin hesap verebilirliği, denetim ve yargı arasında gelişmiş işbirliği ve mali hesap verebilirlik ilkesi, yargı alanındaki faaliyetler için fırsatlar olarak ifade edilmiştir.

Güçlü ve etkili bir yargı yetkisine, bütüncül bir yasal çerçeveye ve denetim kurumları arasında gelişmiş bir işbirliğine ihtiyaç olduğu, bunların da INTOSAI P-50 ilkeleri ile başarılabilirleği vurgulanmıştır.

Türk Sayıştayının Yargı Yetkisinin Etkileri başlıklı sunumda Sayıştay Üyesi Fatma Betül Ceylan, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Sayıştay Kanunu'nda Sayıştayın temel görev ve yetkilerine ilişkin genel çerçeveyi ortaya koyduktan sonra yargı yetkisi ve yargısal süreçlerin işleyişi hakkında bilgi sunmuştur. Sayıştayın yargı yetkisinin denetim işlevi ile doğrudan bağlantılı olduğunu ve denetim sonucu üretilen raporlar üzerinden yargılama işlevinin sürdürüldüğünü; ancak denetimden tümüyle farklı bir işlev olan yargının kendi bağımsız süreçleri dahilinde sonuçlandırıldığını ifade etmiştir. Toplam sayısı 8 olan yargı dairelerinin yargılamaya esas raporlarda yer alan kamu zararı iddialarını yargılayarak hükme bağladığını, Temyiz Kurulunun kesin hüküm icra eden bir mekanizma olduğunu, Genel Kurul'un ise içtihadı birleştirme kararı almak gibi işlevleri ile yargılamaya dair önemli rol üstlendiğini belirtmiştir. Yargılamaya konu kamu zararının tespiti, sorumlularından savunma alınması, yargılamaya esas rapor hazırlanması, yargılama süreçleri ile ilamların infazına ilişkin prosedürler ile ilamlara karşı başvurulabilecek kanun yolları (temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltilmesi) hakkında özet bilgiler sunmuştur.

Sayıştayların işlevleri arasında doğrudan yer almamakla birlikte, yolsuzlukla mücadelede denetim ve yargı işlevinin önemli bir etkiye sahip olduğu, Türk Sayıştayının da yasal olmayan veya fazladan yapılan ödemeleri tazmin etme ve sorumlu kamu görevlileri hakkında ilave yaptırımlar uygulanmasına karar verme yetkisinin, yolsuzlukların ortaya çıkarılması ve önlenmesinde etkili bir araç olduğu ifade edilmiştir.

Sayıştayın yargı yetkisinin, kamu idaresinin düzenli işleyişine ve denetlenen kamu idareleri ile vatandaşların çıkarlarının korunmasına ve aynı zamanda kamu yönetiminde hesap verebilirliğin güçlendirilmesine de önemli ölçüde katkıda bulunduğu belirtilmiştir.

Sayıştay yargısının işlevleri ile ilgili olarak katılımcılarla paylaşılan değerlendirmeler şu şekilde özetlenebilir:

- Sayıştay tarafından verilen yargı kararlarının caydırıcı gücü önleyici niteliktedir.
- Sayıştay, yargı yetkisi aracılığıyla, kamu kaynaklarının ve kamu kurumlarının daha şeffaf, dürüst ve sağlam bir şekilde yönetilmesini sağlamak için ek güce sahiptir.
- Hukuka aykırı harcamalar, gelir kayıpları ve hesaplarda açık bulunması gibi durumlarda, bir kamu kurumunun uğradığı zararların tazmin edilmesinin sağlanması ve ayrıca para cezası ve kişisel yaptırımlar uygulanması, kamuoyunda hesap verebilirlik duygusunu güçlendiren bir işleve sahiptir.
- Yargı kararlarının kamuoyuna açıklanması, yaptırımların caydırıcı gücünü ve vatandaşların mali yönetim sisteminin güvenilirliğine ve görevlilerin dürüstlüğüne olan güvenini artırarak usulsüzlüklerin en aza indirilmesine katkıda bulunan bir diğer araçtır.

Sunum kapsamında kamu yönetiminin yasal sınırlar içinde ve hukuk devleti ilkesine uygun hareket etmelerini sağlayan araçlardan biri olan Sayıştayların yargı yetkilerinin evrensel ilkeler doğrultusunda işleyişinin günümüzde daha fazla önem kazandığı; evrensel ilkelere ve uluslararası standartlara uyumun, yargı yetkisine sahip Sayıştayların kamu mali yönetimi ve yargı sisteminde etkin ve güvenilir bir aktör olabilmeleri için kilit önemde olduğu ifade edilerek, INTOSAI-P 50 standartlarının Sayıştayların yargısal işlevleri için evrensel normlara dayalı bir çerçeve sağladığı vurgulanmıştır.

INTOSAI-P 50'de belirtilen ilkelerle karşılaştırıldığında, Sayıştayın yargısal faaliyetlerinin büyük ölçüde tanımlanmış gerekliliklerle uyumlu olduğu; yargı yetkisinin Anayasa ve ilgili kanunlarda açık ve güçlü bir temele sahip olduğu ve bağımsızlığın Sayıştayın en önemli özelliklerinden biri olduğu vurgulanmıştır. Sayıştay Kanunu'na göre Sayıştayın, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarını dikkate almak zorunda olduğu, denetimlerini yaparken ve nihai kararları alırken işlevsel ve kurumsal bağımsızlığa sahip bir kurum olduğu belirtilmiştir.

Sayıştay üyelerinin bağımsızlığı, bilgiye erişim, zamanaşımı, kanun yollarının varlığı ve aynı aykırılık için tek yaptırım uygulanmasına ilişkin ilkelerin de sıkı bir şekilde kanun ve yönetmeliklere dayandığı, adil yargılama, tarafsız yargı, kalite kontrolü ve makul sürede karar alma gibi konularda, herhangi bir zamanda herhangi bir ülkede makul bir zaman diliminde mutlak mükemmellik söz konusu olmayabileceği de ifade edilmiştir.

İlk olarak 1862 yılında "Divan - Yüksek Mahkeme" statüsüyle kurulan Sayıştayın, kuruluşundan bu yana sürekli bir yargı mercii olduğu vurgulanarak 150 yılı aşkın tarihi boyunca gelişmiş köklü bir sisteme ve geleneklere sahip olmasına rağmen, sürekli gelişmenin Sayıştay için genel bir strateji olduğu, INTOSAI-P 50'nin bu anlamda güçlü bir temel teşkil ettiği; Sayıştayın yargı işlevini evrensel ilkeler ve standartlar çerçevesinde daha da güçlendirmenin kamu yönetim sistemindeki güçlü konumunu etkin bir şekilde sürdürmesi için önemli olduğu belirtilmiştir.

İspanya ve İtalya Sayıştayları da müzakerelere katılım ve paylaşımları ile etkinliğe katılım ve katkı sağlamışlardır.

Her sunumdan sonra ülke uygulamalarına dair müzakereler ve bilgi paylaşımları gerçekleştirilmiş, katılımcıların soruları yanıtlanmıştır. Yüksek denetim kurumlarının yargı yetkisinin önemi ve bu yetkinin uygulama çerçevesinin evrensel standartlar doğrultusunda geliştirilmesinin gerekliliğine odaklanan bu ilk konferans, bundan sonra gerçekleştirilecek benzer etkinliklere de zemin teşkil edecektir.

SAYIŞTAY KARARLARI

DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları

Decisions of Board of Appeal



TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 20.01.2021

No : 48684

Konu: Yasal koşulları sağlayan ortak hizmet projesi bulunmaksızın derneklere yardım yapılmasının ve temsil, ağırlama ve tören hizmetleri kapsamına girmeyen harcamalarda bulunulmasının mümkün olmayacağı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ

..... Belediyesinde Tüm Konfederasyonu, Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, Kültür ve Dayanışma Derneği, Esnafı Yardımlaşma Koruma ve Dayanışma Derneği ve Yerel Yönetimler Derneğine çeşitli yardımlarda bulunulması sonucu TL'lik kamu zararının tazminine ilişkin hüküm tesis edilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesinde; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapabileceğine ilişkin bir hüküm bulunmakta ise de; bu hükmün belediyeler için uygulanmayacağı ve belediyelerin, belediye meclislerinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak yalnızca kendi görev ve sorumluluk alanına giren konularda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği, diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için ise mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerektiği, 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesiyle eklenmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerine göre, belediyelerin derneklerle ortak hizmet projesi yürütebilmesi için, kamu yararına çalışan derneklerle ortak hizmet projesi kapsamında yapılacak işin belediyenin görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda olması, belediye meclis kararı alınması ve taraflar arasında bir protokol imzalanması, diğer derneklerle gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için ise, mahallin en büyük mülki idare amirinden izin alınması gerekmektedir.

Bunun yanı sıra, bazı yardımların da temsil tanıtma giderleri kapsamında ödendiği görülmüş olup, belediye başkanına temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanma yetkisi 5393 sayılı Belediye Kanunu ile verilmiş ve bu ödeneğin hangi durumlarda kullanılacağı İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nde belirtilmiştir.

Anılan Yönergenin 4'üncü maddesinde; temsil giderlerinin görevle ilgili olmak şartıyla; beldede başarılı çalışmalarını görülenler için toplantılar düzenlemek, kupa ve benzeri teşvik uygulamalarında bulunmak, gerçek ve tüzel kişilere plaket, ödül ve hediye vermek, çiçek göndermek, beldede göreve başlayan veya ayrılan protokole dahil kişiler için toplantılar düzenlemek ve hediye vermek,

10'uncu maddesinde ise; diğer maddelerde sayılan giderler dışında kalan ve yapılması belde için de gerekli olan veya mahalli örf, adet ve sosyal yaşantı için de gerekli sayılan etkinlik ve törenler için (nişan, nikah, ölüm gibi) harcama yapmak, şeklinde ifade edilmiştir.

Tüm Konfederasyonunun katılacağı Turizm Fuarı için konaklama ve yemek hizmeti alınması; Yerel Yönetimler Derneğinin talebi üzerine'yı anma ve yardım malzemelerinin dağıtılması programı için organizasyon hizmeti alınması; iyilik okulu projesi kapsamında yapılan yarışmalarda dereceye giren projelerin danışmanlarına verilmek üzere laptop bilgisayar alınması gibi giderlerin temsil tanıtma giderleri kapsamında değerlendirilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Bu itibarla, 29 sayılı ilamın 4. maddesiyle mevzuat hükümlerine aykırı olarak ortak hizmet projesi bulunmayan derneklere yardım yapılması ve temsil, tören hizmetleri kapsamına girmeyen harcamalarda bulunulması gerekçesiyle verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE;

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 16.12.2020

No : 48551

Konu: Belediyece Asfalt Hazırlanması, Serim Yerine Nakli ve Yollara Serilip Sıkıştırılması işinde yüklenici firmaya hakediş ödemeleri yapılırken fiyat farkı hesaplamasında mal alımlarına ilişkin fiyat farkı esaslarının kullanılmasının mümkün bulunmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

..... Belediyesi 2009 yılı hesabının 6. Dairede yargılanması sonucunda 1284 sayılı ilamın 3'üncü maddesiyle; Belediyesi tarafından A.Ş.'ne ihale edilen "50.000 Ton Binder Asfalt Hazırlanması, Serim Yerine Nakli ve Yollara Serilip Sıkıştırılması" işinde yüklenici firmaya hakediş ödemeleri yapılırken fiyat farkı hesaplamasında mal alımlarına ilişkin fiyat farkı esaslarının kullanılması sonucu oluşan toplam TL'nin Harcama Yetkilileri ve Gerçekleştirme Görevlilerinden tazminine karar verilmiştir.

Sorumluların Temyiz Kuruluna yapmış oldukları başvuru sonucunda verilen 20.05.2015 gün ve 40521 tutanak nolu Temyiz Kurulu Kararında, ilam konusunda mevzuata aykırı durumun idari şartname ve sözleşmelerin hatalı düzenlenmesinden kaynaklandığı, dolayısıyla idari şartnameyi ve sözleşmeyi hatalı düzenleyenlerin sorumlu olması gerektiği gerekçesiyle, verilen tazmin hükmünün bozularak Daireye gönderilmesine karar verilmiştir.

Bunun üzerine, 1641 sayılı Ek İlamın 2'nci maddesinde, şartname ve sözleşmeyi hazırlayanların tespiti mümkün olmadığından ihale komisyon başkanı ve üyelerinin tespit edilip savunmalarının alınması sonucu düzenlenecek ek raporun Daireye bildirilmesi için konunun hüküm dışı bırakılmasına karar verilmiştir.

Son olarak, 1652 sayılı Ek İlamın 1'inci maddesi ile de kamu zararı tutarı TL'nin'e ödettirilmesine karar verilmiştir.

Esas Yönünden İnceleme

İhaleye ilişkin idari şartnamenin ihale konusu işe ilişkin bilgiler başlıklı 2'nci maddesinde iş yapım işi olarak nitelendirilmiş ancak fiyat farkı ödenmesi ve

hesaplama şartları başlıklı 48'nci maddesinde fiyat farkının 05.02.2003 tarih ve 25015 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhalesi Yapılacak Olan Mal Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esaslar"a göre yapılacağı belirtilmiştir.

İdari şartnamenin 48 inci maddesinde "Sözleşmenin yürütülmesi sırasında yükleniciye fiyat farkı verilecektir." düzenlemesi yer almaktadır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre ihalesi yapılacak olan yapım işlerine ilişkin fiyat farkı hesabında uygulanacak esaslarda anahtar teslimi götürü bedel veya birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihale edilen yapım işlerinde bu esasların uygulanacağı, idari şartname ve sözleşmesinde fiyat farkı verileceği düzenlemesi yapılmış yapım işi için katsayıların belirlenmemesi halinde fiyat farkının temel ve güncel indeksler alınarak hesaplanacağı düzenlemesi yapılmıştır.

İdare ile yüklenici arasında imza edilen sözleşmede fiyat farkının mal alımları esaslarına göre yapılacağı hüküm altına alınmış, EPDK'nın internet sitesinde yer almayan bitüm asfalt için fiyat farkı hesabı yapılmıştır. Oysa ki iş yapım işi olduğundan yapım işine ilişkin esas ve usullere göre fiyat farkı hesap edilmesi gerekmektedir. Ancak sözleşmede fiyat farkı hesabında uygulanacak katsayılar belirlenmemiştir. Bu durumda yapım işine ilişkin fiyat farkı hesabı, temel ve güncel indeksler esas alınarak yapılmalıdır.

50.000 ton binder asfalt (kırılmış ve elenmiş ocak taşı ile) hazırlanması, serim yerine nakli ve yollara serilip sıkıştırılması işi idari şartnamede yapım işi olarak nitelendirilmesine rağmen mal alımlarına ilişkin fiyat farkı hesabında uygulanacak esaslara göre fiyat farkı hesaplanmıştır.

Fiyat farkının hatalı hesaplanması sonucu kamu zararı oluşturduğu, dolayısıyla esas yönünden 1652 sayılı Ek İlamın 1'inci maddesi ile verilen tazmin hükmünün yerinde olduğu görülmektedir.

Bu itibarla, yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, 1652 sayılı Ek İlamın 1'inci maddesi ile TL'ye verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE;

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 04.11.2020

No : 48492

Konu: Yurtdışı eğitim seminerine katılan İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanına, seyahat giderleri için Belediyeler Birliğine yapılan ödemeye ilave olarak mükerreren harcırah ödenemeyeceği hk.

Dosyadaki mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ

326 sayılı EK ilam ile, Belediyeler Birliğince düzenlenen yurtdışı eğitim seminerine katılan İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanı'a, mükerrer harcırah ödenmesi neticesinde TL'ye tazmin hükmü verildiği görülmüştür.

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 3'üncü maddesinde; "Bu Kanunda geçen; Harcırah: Bu Kanuna göre ödenmesi gereken yol masrafı, gündelik, aile masrafı ve yer değiştirme masrafından birini, birkaçını veya tamamını ifade eder",

5'inci maddesinde; "Harcırah; yol masrafı, yevmiye, aile masrafı ve yer değiştirme masrafını ihtiva eder",

14'üncü maddesinde; "Birinci maddede yazılı kurumlara ait bir vazifenin ifası maksadiyle muvakkaten yurt içinde veya dışında başka bir yere gönderilenlere yol masrafı ile yevmiye verilir ve hamal (Cins ve adedi beyannamede gösterilmek suretiyle) bagaj ve ikametgah veya vazife mahalli ile istasyon, iskele veya durak arasındaki nakil vasıtası masrafları da ayrıca tediye olunur",

34'üncü maddesinde ise; "Geçici görev ile yabancı ülkelere gönderilenlere, özel anlaşmaları gereğince yabancı devlet, uluslararası kuruluş veya resmi diğer kuruluşlar tarafından ödeme yapıldığı takdirde bu ödemeler gündeliklerinden indirilir." hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; yurtdışı geçici görev harcırahının, yol masrafı ve yevmiyeden oluştuğu anlaşılmaktadır. Ancak geçici görev ile yurtdışına gönderilenlere diğer kuruluşlar tarafından ödeme yapıldığı takdirde; geçici görev harcırahının bu ödemelerden düşülmesi gerekmektedir.

Rapor dosyası ve eki belgelerin incelenmesi neticesinde; Belediyeler Birliği tarafından düzenlenen program için bu birliğe 8472 no'lu ödeme emri

belgesi ile yapılan TL tutarındaki ödemeye gidiş-dönüş uçak bileti ve uluslararası uçuşlar, konaklama, yemek, teknik inceleme programları, havaalanı-otel transferleri, alan vergileri, seyahat sigortası ve rehberlik ücretlerinin dahil olduğu anlaşılmıştır. Buna göre söz konusu kişiye geçici görev harcırahı olarak sadece 2 günlük yol süresi için yurtdışı gündelik ve ikametgahı ile havaalanı arası için yol masrafı ödenmesi gerekirken, yurtdışında bulunduğu 3 gün için de ayrıca gündelik ödendiğinden mükerrer ödeme sebebiyle kamu zararına neden olunmuştur.

Sorumlular, temyiz dilekçelerinde; ödenen harcırahın meri mevzuata uygun olduğunu, 6245 sayılı Harcırah Kanunu ve 2016/8363 sayılı Yurt Dışı Gündeliklerine Dair Bakanlar Kurulu Kararının 3. maddesinin 2. fıkrasına aykırı davranılmadığını, anılan Bakanlar Kurulu Kararında "Kurumlar, hizmetin özellikleri, mevcut ödenek miktarı, yabancı devlet, uluslararası kuruluş, resmi veya özel diğer kurum ve kuruluşlar tarafından ödeme yapılması, görev yerinde ücretsiz veya düşük ücretli yatacak yer temin edilmesi, yemek ihtiyaçlarının kısmen veya tamamen karşılanması gibi hususları dikkate almak suretiyle, ekli cetvelde gösterilen miktarlardan daha aşağı miktarda gündelik ödeyebilirler. Ancak, bu şekilde ödenecek gündeliklerin ilgililerce kabul edildiğinin görev mahallinden ayrılmadan önce idarelerine yazılı olarak bildirilmesi gerekir" hükmüne yer verildiğini ve idarece ilgiliden alınan bu içerikte bir kabul ve yazılı irade beyanı bulunmadığından mükerrer bir ödemenin varlığından söz edilemeyeceğinin açık olduğunu iddia etmişlerse de anılan ikinci fıkra hükmü yabancı devlet, uluslararası kuruluş, resmi veya özel diğer kurum ve kuruluşlar tarafından yapılan ödemeye ilişkin olup, bizzat personelin istihdam edildiği Belediye bütçesinden yapılan ödemeyi kapsamamaktadır. Bunun yanında, anılan Kanununun 14 üncü maddesi uyarınca geçici görev esnasında verilmesi gereken yevmiyenin amacı memurların memuriyet merkezlerinden ayrılmaları dolayısıyla geçici memuriyet mahallerinin hayat şartlarına intibakı için yapmış oldukları iaşe ve ibate (yemek ve konaklama) giderlerini karşılamaktır. Bahsi geçen eğitim programında iaşe ve ibate giderleri ile programla ilgili diğer tüm harcamaların Birlik tarafında karşılanacağı belirtildiğinden yurtdışındaki geçici görev süresince ek olarak muvakkat vazife harcırahının da ödenmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, 326 sayılı EK İlam ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 02.12.2020

No : 48540

Konu: Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezinde görevli öğretim üyelerine nöbet ücreti ödenmesinin mevzuata uygun olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

Anayasanın 128 inci maddesinin ikinci fıkrasında; "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. ..." hükmü yer almaktadır.

Bu bağlamda, 657 sayılı Kanunun Ek 33 üncü maddesinde:

"Yataklı tedavi kurumları, seyyar hastaneler, ağız ve diş sağlığı merkezleri, aile sağlığı merkezleri, toplum sağlığı merkezleri ve 112 acil sağlık hizmetlerinde haftalık çalışma süresi dışında normal, acil veya branş nöbeti tutarak, bu nöbet karşılığında kurumunca izin kullanmasına müsaade edilmeyen memurlar ile sözleşmeli personele, izin suretiyle karşılanamayan her bir nöbet saati için (nöbet süresi kesintisiz 6 saatten az olmamak üzere), aşağıda gösterilen gösterge rakamlarının aylık katsayısı ile çarpılması sonucu hesaplanacak tutarda nöbet ücreti ödenir. (Ek cümle:2/1/2014-6514/10 md.) Bu ücret yoğun bakım, acil servis ve 112 acil sağlık hizmetlerinde tutulan söz konusu nöbetler için yüzde elli oranında artırımlı ödenir. Ancak ayda aile sağlığı ve toplum sağlığı merkezlerinde 60 saatten, diğer yerlerde ve hiçbir şekilde 130 saatten fazlası için ödeme yapılmaz. Bu ücret damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz.

Gösterge (hesap yılı olan 2014'teki haliyle)

a) Klinik şefi, şef yardımcısı, başasistan, uzman tabip 100

b) Tabip, tıpta uzmanlık mevzuatında belirtilen dallarda, bu mevzuat hükümlerine göre uzmanlık belgesi alan tabip dışı personel, aynı dallarda doktora belgesi alanlar 90

c) Dış tabibi ve eczacılar 80

- ç) Mesleki yüksek öğrenim görmüş sağlık personeli 60
- d) Lise dengi mesleki öğrenim görmüş sağlık personeli 50
- e) Diğer personel 35

Bu madde hükmü, üniversitelerin yataklı tedavi kurumlarında çalışan ve 4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 50 nci maddesinin (e) bendi kapsamında bulunanlar ile yataklı tedavi kurumlarında çalışan ve 11/4/1928 tarihli ve 1219 sayılı Kanunun ek 14 üncü maddesinin dördüncü fıkrası kapsamında bulunanlar hakkında da uygulanır.

İcap nöbeti tutan ve bu nöbet karşılığında kurumunca izin kullanmasına müsaade edilmeyen memurlar ile sözleşmeli personele, izin suretiyle karşılanamayan her bir icap nöbeti saati için, icap nöbeti süresi kesintisiz 12 saatten az olmamak üzere, yukarıda nöbet ücreti için belirlenen ücretin yüzde 40'ı tutarında icap nöbet ücreti ödenir. Bu şekilde ücretlendirilebilecek toplam icap nöbeti süresi aylık 120 saati geçemez.

Bu madde uyarınca yapılacak ödemeler, döner sermayesi bulunan kurumlarda döner sermaye bütçesinden karşılanır.”

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 50/(e) maddesinde ise:

“Tıpta uzmanlık öğrenimi yapanlara verilecek aylık veya ödeneklerin tespitinde, aynı durumda bulunan Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığındaki personelin aylık ve ödenekleri göz önünde tutulur.”

denilmektedir.

Görüreceği üzere, 657 sayılı Kanunun Ek 33 üncü maddesinde memurlar ve sözleşmeli personele ödenecek nöbet ücreti ile icap nöbeti ücreti düzenlenmiş, maddenin ikinci fıkrasında ise anılan madde hükmünün üniversitelerin yataklı tedavi kurumlarında çalışan ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 50 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında bulunanlar hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Dolayısıyla, 657 sayılı Kanunun Ek 33 üncü maddesi çerçevesinde nöbet ücreti ile icap nöbeti ücreti ödemelerinden memurlar, sözleşmeli personel ve 2914 sayılı Kanuna tabi olanlardan yalnızca 2547 sayılı Kanunun 50 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında sayılanlar yararlanabilmektedir.

Buna göre, 2547 sayılı Kanunun 50 nci maddesinin birinci fıkrasının (e)

bendi kapsamında sayılanlar hariç olmak üzere 2914 sayılı Kanuna tabi öğretim elemanlarının 657 sayılı Kanunun ek 33 üncü maddesinde düzenlenen nöbet ücreti ile icap nöbeti ücretinden yararlanmalarına imkân bulunmamaktadır. Nitekim YÖK'ün görüş sorduğu Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün 14/05/2015 tarihli ve 64314391-110.01.18-[4539] sayılı "Nöbet Ücreti" yazısı da tamamen bu yöndedir.

Nitekim, 2914 sayılı Kanuna tabi öğretim elemanlarının sağlıklı ilgili döner sermaye biriminde gerçekleştirdikleri mesai içi ve mesai dışı faaliyetler 2547 sayılı Kanunun 58 inci maddesinin (c) fıkrası ve Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemelerin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin ilgili maddeleri kapsamında karşılıklılandırılmakta olup, doçent ve yardımcı doçentlerin tuttıkları nöbetlere döner sermaye biriminden ayrıca ödeme yapılacağına dair hiçbir yasal düzenleme de yer almamaktadır.

Bu hususlara karşın, sorumlu tarafından bu defa karar düzeltilmesine konu olan uyuşmazlıkla ilgili olarak; Üniversitesi Tıp Fakültesi Kadın Doğum Anabilim Dalında görevli 22/2/2018 tarihli ve 7100 sayılı Kanunun 2 nci 13 üncü ve 29 uncu maddeleri uyarınca yükseköğretim kurumlarına tahsis edilen okutman, uzman, çevirici, eğitim-öğretim planlamacısı kadroları kaldırılarak bunların yerine öğretim görevlisi kadrosu ihdas edilmesi dolayısıyla kadrosu da öğretim görevlisi kadrosuna dönüşen) kadın doğum uzmanları tarafından İdare Mahkemesine davaların açıldığını ve bu davaların Danıştaya gitmesi üzerine Danıştay 8. Dairesi'nce uzman hekimlerin haklı bulunduğunu (Danıştay 8. Dairesinin 2012/9336 Esas ve 2015/7813 Karar numaralı Kararı) ve Üniversitesinde "2547 sayılı yasaya tâbi olan doktorlara da nöbet ücreti ödemesi gerektiğine" karar verildiğini iddia etmekte ise de; söz konusu Karar "yükseköğretim kurumlarında 2547 sayılı Kanunun 50 inci maddesine göre görev süresi dolan ve hizmetine gerek görülerek aynı Kanunun 33 üncü maddesine çekilmek suretiyle görev süresi uzatılan uzman hekimler" ile ilgili olup, yükseköğretim kurumlarında çalışan öğretim elemanlarını (karar düzeltilmesine konu olayda doçent ve yardımcı doçent) ilgilendirmemektedir. Ayrıca Anayasa Mahkemesinin 02.08.2019 tarihli ve 30850 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 03.07.2019 tarihli ve 2018/9074 başvuru numaralı Üniversitesi Tıp Fakültesi Göğüs Cerrahisi Kliniğinde çalışan bir uzman doktorun bireysel başvurusu üzerine verdiği Kararda da Anayasanın 35 inci maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkıyla bağlantılı olarak

Anayasanın 10 uncu maddesinde güvence altına alınan “ayrımcılık yasağının ihlal edildiğine” karar verilmiş olup, buradan gerek Danıştay gerekse Anayasa Mahkemesinin konu hakkındaki iradesinin “uzman doktor” olarak çalışan ilgililerin Sağlık Bakanlığı hastanesinde veya üniversite hastanesinde çalışması yönünden ayırım yapılamayacağı yönünde olduğu, diğer bir ifadeyle, nöbet ücreti alabilecek olan uzman hekimleri sadece çalıştıkları yer bakımından değerlendirerek bir karara ulaştığı anlaşılmaktadır.

Kaldı ki, 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 78 inci maddesi gereğince adli, idari ve askeri mahkemelerce verilen hükümler, Sayıştay’ın denetim yapmasına ve hükme bağlamasına engel teşkil etmemektedir.

Bu itibarla, sorumlu tarafından ileri sürülen iddia ve itirazların tamamının Temyiz Kurulu Kararında karşılandığı ve Kararın Kanuna aykırı bir yönünün bulunmadığı anlaşıldığından ve ayrıca Kararın düzeltilmesini icap ettiren başka bir husus da ileri sürülmediğinden; (182 sayılı ilamın 41. maddesiyle verilen TL’lik tazmin hükmünü tasdik eden) söz konusu 11.10.2017 tarihli ve 43437 tutanak (27881 ilam) sayılı Temyiz Kurulu Kararında KARAR DÜZELTİLMESİNE MAHAL OLMADIĞINA,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 02.12.2020

No : 48534

Konu: Sulama şebekesi yapım işinde; ihale tarihinde sözleşmeye dâhil olan eski tip boruların ihtiyacı karşılamadığı gerekçe gösterilerek iş kapsamına yeni tip boruların alınması sonucu oluşturulan yeni iş kalemlerinin yeni birim fiyatlarında yapımından vazgeçilen unsurların tutarlarına ihale tenzilatı uygulanması hk.

Duruşmaya katılan ilgililer ile Sayıştay Savcısının sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

Konunun Esası Yönünden İnceleme:

İlamda; bahse konu sulama şebekesi yapım işinde; ihale tarihinde sözleşmeye dâhil olan eski tip boruların ihtiyacı karşılamadığı gerekçe gösterilerek iş kapsamına yeni tip boruların alınması sonucu eski iş kalemlerinin sonuna YF ibaresi eklenerek oluşturulan yeni iş kalemlerinin yeni birim fiyatlarında yapımından vazgeçilen unsurların (boru ve diğer) tutarlarına ihale tenzilatı uygulandığı gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Söz konusu yeni iş kalemlerinin (yeni) fiyat tutanaklarından anlaşılacağı üzere; (paçal analizle oluşturulan) yeni birim fiyatlar oluşturulurken yüklenicinin teklif birim fiyatından hareketle fark analiz şeklinde bir yöntem (metot) tercih edilmiş ve analize;

• Eski şartnameye göre yapılan boru bedeli resmi kamu fiyatı üzerinden indirim uygulanarak minha edilmiş, (-)

• Eski şartnameye göre boru imalatı ile ilgili kazı, dolgu, boru nakliyeleri metraj azalışı resmi kamu fiyatları üzerinden indirim uygulanarak minha edilmiş, (-)

• Yeni şartnameye göre boru imalatı ile ilgili kazı, dolgu, boru nakliyeleri metraj artışı resmi kamu fiyatları üzerinden indirim uygulanarak eklenmiş, (+)

• Yeni şartnameye göre yapılan boru bedelinde ise; proforma faturadan gelen değer aynen alınmış, bu değer % 25 yüklenici karıyla fiyat farkı katsayısına (Pn) bölünerek ihale tarihinde indirgenmiş, bu değer de herhangi bir indirim uygulanmadan eklenmiş (+)

• Sözleşme tarihindeki yeni boru bedeli, eski şartnameye göre kamu fiyatlarıyla minha edilen boru ve diğer unsurları ile kamu fiyatlarıyla eklenen yeni şartnameye göre boru unsurlarının toplamı ile kıyas edilmiş ve bu kıyas sonucu bulunan fark imalat tutarı son olarak eski tip boru imalatı için verilen teklif fiyata eklenmiş

Bu suretle ödemeye esas yeni birim fiyatlar oluşturulmuştur.

Anılan ihalenin yapıldığı tarihte yürürlükte olan ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa dayanılarak çıkartılan Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "Sözleşmede bulunmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22 nci maddesinde aynen:

"(1) 12 nci maddenin 4 üncü fıkrasında belirtilen proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedelleri ile 21 inci maddeye göre sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedelleri, ikinci fıkrada belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit edilen yeni birim fiyatlar üzerinden yükleniciye ödenir.

(2) Yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre aşağıdaki sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden biri kullanılır:

a) Yüklenicinin birim fiyatlarının/teklifinin tespitinde kullanarak teklifi ekinde idareye sunduğu ve yeni iş kalemi/grubu ile benzerlik gösteren iş kalemlerine/gruplarına ait analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine/grubuna benzerlik gösteren analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri/gruplarına ait maliyet analizleriyle kıyaslanarak bulunacak analizler.

ç) Yeni iş kaleminin/grubunun yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları, işçi ve makinelerin çalışma saatleri ile diğer tüm girdiler esas alınarak oluşturulacak analizler.

(3) İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayıçlar.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayıçlar.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar.

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayıçları.

(4) Yeni fiyat yüklenici ile birlikte yukarıda belirtilen usullerden biri ile tespit edilerek düzenlenen tutanak idarenin onayına sunulur ve otuz gün zarfında idarece onaylanarak geçerli olur. Yeni fiyat tespitinde yüklenici ile uyuşmazlık ise, taraflarca anlaşmazlık tutanağı düzenlenir ve anlaşmazlık idare tarafından on gün içerisinde Bayındırlık Kuruluna intikal ettirilir. Bayındırlık Kurulu tarafından tespit edilen fiyatın iki tarafça kabulü zorunludur. Yüklenici, fiyat uyuşmazlığı hakkındaki Bayındırlık Kurulunun kararını beklemeden idare tarafından tespit edilmiş fiyat üzerinden işe devam etmek zorundadır.

(5) Yeni fiyatın hesabında, ikinci fıkranın (a) bendine göre, teklif analiz ile kıyaslanarak bulunan analizin kullanılması halinde, bu analizin temsil ettiği iş kalemi miktarı ile yeni tespit edilecek iş kalemi miktarının rayıçlara ve genel giderlere tesiri dikkate alınır.

6) İdare istediği takdirde; bir işte, sözleşmeye esas proje içinde kalan ancak öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olduğu hallerde, ayrıca bir yükleniciye yaptırılması mümkün olan bir işi başkasına da yaptırabilir, bundan dolayı yüklenici herhangi bir hak talebinde bulunamaz.”

hükümleri yer almaktadır.

Diğer taraftan, ilamda da belirtildiği üzere; gerek YİĞŞ'nin 22 nci maddesinde, gerekse 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ile ikincil mevzuatta; yeni iş kalemlerine ait fiyatların tespiti sırasında idarenin müteahhitle anlaşmasının esas olduğu belirtilmiş olup, sözleşme bedeli ve yaklaşık maliyet arasındaki farktan hareketle bulunacak bir orandaki indirim girdisinin yer aldığına veya yeni fiyatların bu oranda tenzilata tabi tutulacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu konuda, Yüksek Fen Kurulu ve Sayıştay Temyiz Kurulu tarafından alınan kararlarda da; yeni fiyat tespiti yapılırken yaklaşık maliyet ile teklif bedeli arasındaki farkın (oransal olarak), -taraflar arasında yapılan sözleşmede indirim konusunda açık bir düzenleme yapılmadığı takdirde- indirim oranı uygulanmasının hukuki

olmadığı itibari ihale tenzilatı olarak kabul edilerek tespit edilen yeni fiyattan düşülmesi uygulamasının yasal dayanağının bulunmadığı ifade edilmiş ve bu kararlar tamamen müstakar hale gelmiştir. Bu nedenle, yeni fiyata ihale tenzilatı uygulanması sözleşmede öngörülmüş olması ya da yüklenicinin kabulü dışında mümkün bulunmamaktadır.

-İdarece yeni fiyat yapımında kullanılan yöntem ihale mevzuatında bulunmamakla beraber- Oluşturulan yeni birim fiyat, YİĞŞ'nin 22 nci maddesi kapsamında ve yapılan açıklamalar doğrultusunda değerlendirilecek olursa; imalatın yeni fiyat yapılmasını gerektiren kısmı yalnızca, yeni boru fiyatı ve unsurları ile eski boru fiyatı ve unsurlarının kıyaslanması sonucu bulunan "fark imalat fiyatı"dır. Temyize konu olay özelinde bu fiyatın belirlenmesinde son derece önemli rol oynayan söz konusu kıyaslamanın doğru olarak yapılabilmesi için öncelikle kıyas düzleminin aynı olması gerekmektedir. Ancak İdarece gerçekleştirilen fark imalat fiyatı tespitinde; bu hususa dikkat edilmeyerek, (yüklenicinin analiz verme mecburiyetinin bulunmamasından ötürü) eski boru fiyatının teklif fiyatın ne kadarına tekabül ettiği bilinmeden eski boru fiyatı ve azalan unsurları eksi (-) değerle [yeni borunun artan unsurları da burada artı (+) değerle yer alarak] sözleşme bedeli ve yaklaşık maliyet arasındaki farktan hareketle "itibari indirim oranı (bilinen adıyla ihale tenzilatı)" uygulanarak; yeni boru fiyatı ise herhangi bir tenzilat uygulanmaksızın piyasa rayici olduğu gerçeğiyle proforma fatura üzerinden (% 25 karlı ve ihale gününe indirgenmiş olarak) (+) değerle kıyaslamaya dâhil edilmiştir. Diğer bir anlatımla, yapımından vazgeçilen imalata esas boru bedeli ihale tenzilatıyla (düşük bedelle) hakedişlerden çıkarken, diğer yandan yeni imalata esas boru bedeli herhangi bir tenzilat uygulanmaksızın (yüksek bedelle) hakedişlere girmiştir. Böyle bir uygulamanın hakkaniyet ölçütleriyle bağdaşmaması bir yana, yüklenici lehine sebepsiz bir zenginleşme doğuracağı da açıktır. Bu durum da 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun "İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesindeki; "Bu Kanun kapsamında yapılan kamu sözleşmelerinin tarafları, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülüklerle sahiptir. İhale dokümanı ve sözleşme hükümlerinde bu prensibe aykırı maddelere yer verilemez. Kanunun yorum ve uygulanmasında bu prensip göz önünde bulundurulur." hükmüne açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

Kaldı ki, söz konusu şebeke yapım işlerinde iş bedelinin büyük bir kısmını boru maliyetlerinin oluşturduğu ve yüklenicilerin verdikleri yüksek kırımlı teklif bedeli sayesinde işin ihalesini aldıkları (kazandıkları) gerçeği karşısında, sonradan

tüm maliyet girdilerinin herhangi bir indirim tabi tutulmaksızın yeni fiyat kapsamında aynı yükleniciye yaptırılması, (eski tip boru imalatlarının yer aldığı) ilk ihale aşamasını da tamamen işlevsiz duruma getirmekte; bir anlamda işin ihalesiz gerçekleştirilmesi gibi bir durumu ortaya çıkarmaktadır.

Bu bağlamda, işin anahtar teslim götürü bedel ya da birim fiyat usulü ihale edilmiş olmasının bir önemi olmadığından; sorumluların "tazmin hükmünde teklif birim fiyatlı mevcut işte anahtar teslimi götürü bedel işler için geçerli kural ve içtihatların esas alındığı ve bu yaklaşımın hatalı olduğu" şeklindeki iddialarının hukuki bir geçerliliği bulunmamaktadır. Dolayısıyla, yeni birim fiyat yapılan imalatın eskisiyle kıyasa tabi tutulan bir girdisinde "usulde paralellik" ilkesinin göz önünde tutularak hareket edilmesi gerekmektedir.

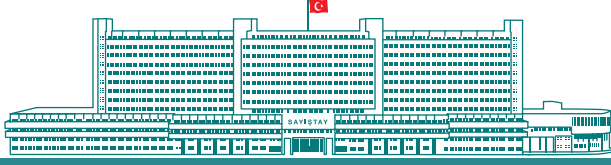
Son olarak sorumlularca; sözleşmenin 14.2.2.4/f hükmü ile YİĞŞ'nin "Sözleşmede bulunmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22 nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan; "... proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedelleri ile 21 inci maddeye göre sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedelleri, ikinci fıkrada belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit edilen yeni birim fiyatlar üzerinden yükleniciye ödenir." hükmünün bir gereği olarak, esasen somut olayda yapımına karar verilen boru imalatları için bütün girdileri eksiksiz şekilde barındıran özel ve müstakil bir analiz ve bu analize dayalı yeni birim fiyat yapılması gerektiği ileri sürülmekte ve bu doğrultuda temyiz dilekçelerinin ekinde çeşitli yöntemlerle İdarece hazırlanmış birtakım müstakil analizler Kurulumuzun bilgisine sunulmakta ve bu analizlere göre (tenzilatsız) yeni fiyat yapılması durumunda fiilen uygulanan birim fiyatlardan da daha yüksek fiyatlara ulaşılacağı ve bunun da İdarenin daha da aleyhine olacağı ileri sürülmekte ise de; yukarıda değinilen usulde paralellik ilkesi gereği vazgeçilen imalatların da aynı şekilde hakedişlerden çıkarılması gerektiği gözden kaçırılmamalıdır. Bu bağlamda ise; -İlamda, "vazgeçilen tüm imalat kalemleri için İdarece böyle bir analiz yapılmadığı" gerekçe gösterilerek savunma kabul edilmemekle beraber- aslında İdarenin elinde bu analizler yaklaşık maliyete esas (tenzilatsız) fiyatlar dâhilinde mevcut olup, bu analizlere göre vazgeçilen imalatların fiyatlarının hakedişlerden çıkarılması halinde de tazmine konu kamu zararının ortaya çıkacağı konusunda tereddüt bulunmamaktadır.

Bu hususların dışında, şartname değişikliğine, değişikliğin devam eden projelere de uygulanmasına ve yeni birim fiyat analizinin ne şekilde yapılacağına dair idari kararlar ve yazılar tüm ülkede benzer tüm iş ve durumlarda uygulanması gereken genel ve soyut norm niteliğinde metinler olduğu için genelge ve yönerge gibi idare hukukundaki "düzenleyici işlemler" den olduğu ve bu işlemlerin tazmine konu edilemeyeceği iddiasına gelince; normlar hiyerarşisinde bir alt normun kaynağının bir üst norm olması nedeniyle "alt normun üst norma aykırı olamayacağı ve üst normun kendisine verdiği hukuki sınırların dışına çıkamayacağı" kuralı karşısında düzenleyici işlemlerin yapım işlerine ilişkin ihale mevzuatı düzenlemeleri ve ikincil mevzuat düzenlemeleri ile Yüksek Fen Kurulu Kararlarına aykırılık teşkil edemeyeceği bilinmesi gereken bir husustur.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde, konunun esası yönünden tazmin hükmünde hukuken bir isabetsizlik görülmemektedir.

Sonuç itibarıyla, gerek konunun esası gerekse de sorumluluk yönünden verilen tazmin hükmünde hukuken bir isabetsizlik bulunmadığından; temyiz dilekçelerindeki iddiaların reddedilerek 233 sayılı İlamın 5. maddesiyle verilen TL'nin tazminine ilişkin hükmün TASDİKİNE,

Karar verildi.



T.C.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

Mesleki Gelişim Grup Başkanlığı

06520 Balgat / ANKARA

dergi@sayistay.gov.tr

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X