



# SAYIşTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X

Sayı/Issue: 124 - Mart/March 2022

- **Savunma Projelerinin Yönetimi Sürecinde Risk Odaklı İç Denetim**  
Risk-Based Internal Audit in the Process of Managing Defense Projects
- **Kamu Kesimi Büyüklüğü ve Kapsayıcı Büyüme İlişkisi: Yükselen Piyasa Ekonomileri Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma**  
Relationship Between Government Size and Inclusive Growth: An Econometric Study on Emerging Market Economies
- **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Bir İnsan Hakkı Olarak Kişisel Verilerin Korunması**  
Protection of Personal Data as a Human Right in the Light of the Decisions of the Constitutional Court of Turkey
- **Yeşil Yıkama İle Mücadele: Avrupa Birliği'nde Yeşil İddiaların Doğrulanması Girişimi**  
The Fight Against Greenwashing: EU Initiative on Substantiating Green Claims
- **Merkezi Düzeyde Planlama ve Bütçeleme İlişkisinin Sağlanması: Çin Tecrübesinin Tahlili**  
Planning and Budgeting Relationship at the Central Level: An Analysis of the Chinese Experience
- **Yüksek Denetim Kurumlarının Çevre ve İklim Denetimleri: WGEA Anketinden Yansıyanlar**  
Environmental and Climate Audits of Supreme Audit Institutions: Reflections from WGEA Survey
- **Sayıştay Kararları**  
Decisions of Turkish Court of Accounts





# SAYIŞTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

**Cilt/Volume: 33 | Sayı/Issue: 124 | Mart/March 2022**

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

## **Sahibi/Owner**

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

Ahmet TEZCAN (Başkan Yardımcısı/Vice President) - atezcan@sayistay.gov.tr

## **Genel Yayın Yönetmeni/Chief Editor**

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE (Uzman Denetçi/Principal Auditor) - omerkose@sayistay.gov.tr

## **Sorumlu Yazı İşleri Müdürü/Responsible Manager**

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

## **Yayın Kurulu/Editorial Board**

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE (Uzman Denetçi/Principal Auditor)

Kamile EDE (Uzman Denetçi/Principal 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

## **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 2022

**Yönetim Yeri ve İletişim Bilgileri/Correspondence**

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

**Telefon/Telephone**

+90 (312) 295 32 21

**Faks/Fax**

+90 (312) 295 48 03

**E-posta/E-mail**

dergi@sayistay.gov.tr

**Web**

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

**Tarandığı İndex ve Veri Tabanları/Indexes and Databases**

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



## BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Tekin AKDEMİR	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye tekinakdemir@hotmail.com
Prof. Dr. Adnan AKIN	Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale, Türkiye akin-adnan@hotmail.com
Prof. Dr. Tamer AKSOY	İbn Haldun Üniversitesi, İstanbul, Türkiye tamer.aksoy@ihu.edu.tr
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 BAIMYRZAEVA	Monterey Institute of International Studies, California, USA mbaimyrz@miis.edu
Prof. Dr. H. Kent BAKER	American University, Washington, DC, USA kbaker@american.edu
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara, Türkiye barcamehmet@gmail.com
Prof. Dr. Gonca BAYRAKTAR DURGUN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye gbdurgun@gmail.com
Prof. Dr. Sabri BOUBAKER	EM Normandie Business School, Paris, France boubaker@gmail.com
Doç. Dr. Sezer BOZKUŞ KAHYAOĞLU	İzmir Bakırçay Üniversitesi, İzmir, Türkiye sezer.bozkus@bakircay.edu.tr
Prof. Dr. Nihat BULUT	İstanbul Medipol Üniversitesi, İstanbul, Türkiye nihat.bulut@medipol.edu.tr
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye ramazan.caglayan@hbv.edu.tr
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi, Konya, Türkiye adnancelik@selcuk.edu.tr
Prof. Dr. Ali ÇELİK KAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Eskişehir, Türkiye acelikka@ogu.edu.tr
Doç. Dr. İbrahim DEMİR	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye demiri@ybu.edu.tr
Prof. Dr. Dilek DEMİRBAŞ	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye dilek.demirbas@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ	Uludağ Üniversitesi, Bursa, Türkiye tolga@uludag.edu.tr

## BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Wolfgang DRECHSLER	Tallinn University of Technology, Tallinn, Estonia w.drechsler@ucl.ac.uk
Prof. Dr. Şenol DURGUN	Beykent Üniversitesi, İstanbul, Türkiye sendurgun@gmail.com
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye halis.ersoz@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Cemal FEDAYİ	Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale, Türkiye fedai67@yahoo.com
Doç. Dr. Murteza HASANOV	Azərbaycan Devlet İdarəçilik Akademiyası - Bakü, Azərbaycan m_hasanoglu@yahoo.com.tr
Prof. Dr. Farouk HEMICI	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne - Paris, France farouk.hemici@univ-paris1.fr
Prof. Dr. Bülent KENT	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara, Türkiye bulent.kent@asbu.edu.tr
Prof. Dr. Halit KESKİN	Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul, Türkiye hkeskin@yildiz.edu.tr
Prof. Dr. Valentina KHRAPKINA	National University of Kyiv-Mohyla Academy-Ukraine valentina_31@i.ua
Doç. Dr. Halis KIRAL	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara, Türkiye halis.kiral@asbu.edu.tr
Prof. Dr. Ali M. KUTAN	Southern Illinois University, Edwardsville, USA akutan@siue.edu
Assoc. Prof. Bruce MCDONALD	North Carolina State University, North Carolina State, USA bmcdona@ncsu.edu
Prof. Dr. Hakkı ODABAŞ	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye hakkiodabas@gmail.com
Prof. Dr. Yücel OĞURLU	İstanbul Ticaret Üniversitesi, İstanbul, Türkiye yogurlu@ticaret.edu.tr
Prof. Dr. Murat ÖNDER	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye monder@ybu.edu.tr
Prof. Dr. Davut PEHLİVANLI	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye davutpehlivanli@gmail.com
Prof. Dr. Abuzer PINAR	Ankara Medipol Üniversitesi, Ankara, Türkiye abuzer.pinar@ankaramedipol.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

## BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN	Sakarya Üniversitesi, Sakarya, Türkiye fsavasani@sakarya.edu.tr
Prof. Dr. Muhammad SHAHBAZ	Beijing Institute of Technology, Beijing, China Muhdshahbaz77@gmail.com
Prof. Dr. Nazan SUSAM	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye nsusam@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Levent ŞAHİN	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye leventsahin07@gmail.com
Prof. Dr. Yusuf TEKİN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye yusuftekin@yahoo.com
Prof. Dr. Adriana TIRON TUDOR	Babeş-Bolyai University - Cluj-Napoca, Romania adriana.tiron@econ.uubcluj.ro
Prof. Dr. Ahmet Hamdi TOPAL	Kastamonu Üniversitesi, Kastamonu, Türkiye rektor.ku@kastamonu.edu.tr
Prof. Dr. Metin TOPRAK	İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi, İstanbul, Türkiye metin.toprak@izu.edu.tr
Prof. Dr. Gökhan TUNCEL	İnönü Üniversitesi, Malatya, Türkiye tuncel444@gmail.com
Prof. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN	Hacettepe Üniversitesi, Ankara, Türkiye pelinv@hacettepe.edu.tr
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

### Savunma Projelerinin Yönetimi Sürecinde Risk Odaklı İç Denetim

*Risk-Based Internal Audit in the Process of Managing Defense Projects*

Dr. Murat GÖRMEN, Dr. Göksel KORKMAZ.....9-38

### Kamu Kesimi Büyüklüğü ve Kapsayıcı Büyüme İlişkisi: Yükselen Piyasa Ekonomileri Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma

*Relationship Between Government Size and Inclusive Growth: An Econometric Study on Emerging Market Economies*

Doç. Dr. Nazlı KEYİFLİ, Prof. Dr. Birol KARAKURT, Prof. Dr. Suat Hayri ŞENTÜRK.....39-69

### Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Bir İnsan Hakkı Olarak Kişisel Verilerin Korunması

*Protection of Personal Data as a Human Right in the Light of the Decisions of the Constitutional Court of Turkey*

Dr. Ömer ÖZKAYA, İbrahim TOPRAK.....71-99

### Yeşil Yıkama İle Mücadele: Avrupa Birliği'nde Yeşil İddiaların Doğrulanması Girişimi

*The Fight Against Greenwashing: EU Initiative on Substantiating Green Claims*

Dr. Evren SAPMAZ VERAL.....101-129

### Merkezi Düzeyde Planlama ve Bütçeleme İlişkisinin Sağlanması: Çin Tecrübesinin Tahlili

*Planning and Budgeting Relationship at the Central Level: An Analysis of the Chinese Experience*

Dr. Abdulkerim EROĞLU.....131-160

## YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER / NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD

### Yüksek Denetim Kurumlarının Çevre ve İklim Denetimleri: WGEA Anketinden Yansınlar

*Environmental and Climate Audits of Supreme Audit Institutions: Reflections from WGEA Survey*

Muhammed Berat ATLI.....163-170

## SAYIŞTAY KARARLARI / DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları - *Decisions of Board of Appeal*.....173-191





## SAVUNMA PROJELERİNİN YÖNETİMİ SÜRECİNDE RISK ODAKLI İÇ DENETİM

### *RISK-BASED INTERNAL AUDIT IN THE PROCESS OF MANAGING DEFENSE PROJECTS*

**Murat GÖRMEN<sup>1</sup>**

**Göksel KORKMAZ<sup>2</sup>**

#### ÖZ

Savunma proje yönetim süreci üst düzey siyasi ve stratejik belgelerin yön verdiği uzun soluklu bir süreç olup, çok çeşitli riskler barındırmaktadır. Hedefler doğrultusunda harekât ihtiyaçlarının belirlenmesini müteakip bu sistemlerin teminine yönelik plan ve programlar çeşitli kurulların çalışmalarıyla hayata geçirilmekte ve tahsis edilen sınırlı kaynaklarla tedarik süreci başlamaktadır. Her yıl artan modernizasyon bütçelerinin, sınırsız ihtiyaçların tahsis edilen sınırlı kaynakla karşılanması baskısı nedeniyle mümkün olduğunca etkin, ekonomik ve verimli kullanılması esastır. Kurumlara değer katmak, geliştirmek ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla idarelerin risk yönetim sistemlerini değerlendirmekle yükümlü iç denetim birimlerinin proje yönetim sürecine de önemli katkılar sağlaması beklenmektedir. Bu çalışmanın amacı; iç denetim fonksiyonunun savunma projelerinin yönetim sürecini risk odaklı yaklaşımla nasıl

1- Dr., İç Denetçi, MSB İç Denetim Birimi Başkanlığı, murat.gormen.2014@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-8120-1562

2- Dr., Milli Savunma Bakanlığı, Madrid Büyükelçiliği İspanya, korkmazgoksel@gmail.com, ORCID: 0000-0002-2789-2657

**Gönderim Tarihi/Submitted:** 20.02.2022

**Revizyon Talebi/Revision Requested:** 17.03.2022

**Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received:** 14.04.2022

**Kabul Tarihi/Accepted:** 16.04.2022

**Sorumlu Yazar/Corresponding Author:** Görmen, Murat

**Atıf/To Cite:** Görmen, M. ve Korkmaz, G. (2022). Savunma Projelerinin Yönetimi Sürecinde Risk Odaklı İç Denetim. Sayıştay Dergisi, 33(124), 9-38

<https://doi.org/10.52836/sayistay.1089441>

daha etkin denetleyebileceğini ortaya koymaktır. Çalışmada öncelikle doküman analiz yöntemiyle, uluslararası uygulamalardan da yararlanılarak savunma projelerinin nasıl yönetildiği, risk odaklı iç denetim yaklaşımı ve bu yaklaşımın proje yönetim süreçlerinde nasıl uygulandığı incelendikten sonra proje yönetim sürecinin riskleri, kontrolleri ve bu kontrollerin nasıl test edileceği sistem denetimi yaklaşımıyla analiz edilmekte ve denetimlerde uygulanabilecek bir model önerisi geliştirilmektedir.

### ABSTRACT

The management process of defense projects is a long-term process guided by high-level political and strategic documents and involves a wide variety of risks. Following the determination of the operational needs in line with the objectives; the plans and programs for the procurement of these systems are implemented through the works of various committees, and the procurement process begins with the limited resources allocated. It is essential that the modernization budgets, which increase every year, are used as effectively, economically, and efficiently as possible due to the pressure to meet unlimited needs with the limited resources allocated. The main obligation of the internal audit units is to evaluate the risk management systems of the administrations in order to add value to the institutions, develop them, and ensure the effective, economic and efficient use of resources. In this context, internal audit is expected to make significant contributions to the project management process. The purpose of this study is to reveal how the internal audit function can more effectively oversee the management process of defense projects with a risk-oriented approach. In the study, first, how defense projects are managed, the risk-based internal audit approach, and how this approach is applied in project management processes are examined through document analysis method by also making use of international practices. Then, the risks and controls of the project management process and how these controls will be tested are analyzed with the system audit approach, and a model proposal that can be applied in audits is developed.

**Anahtar Kelimeler:** Savunma Projesi, İç Denetim, Risk Yönetimi, İç Kontrol, Proje Yönetimi

**Keywords:** Defense Project, Internal Audit, Risk Management, Internal Control, Project Management

### GİRİŞ

Günümüzde teknolojiadaki hızlı gelişme, diğer alanlarda olduğu gibi savunma alanında da insan unsurunun daha az yer aldığı, büyük oranda akıllı makine ya da robotları ihtiva eden gelişmiş sistemlere geçişi hızlandırmaktadır. Silah ve mühimmat teknolojisinin gelişmesinin zırh teknolojisine; keşif ve gözetleme sistemlerinin gelişmesinin gizleme teknolojisine; bilgi sistemlerinin gelişmesinin de siber güvenlik teknolojisine ivme kazandırdığı bir gerçektir. Sistemler arasındaki bu karşılıklı etkileşim, savunma teknolojilerinde daha dinamik bir gelişim sürecini beraberinde getirmektedir.

Günümüz muharebe teknolojilerinin hızla değişmesi ve gelişmesi; birçok silah, platform ve malzemenin daha kapsamlı ve karmaşık özelliklere sahip olmasını kaçınılmaz kılarak, herhangi bir harp malzemesinin “sistem” olarak tanımlanmasına yol açmaktadır. Örneğin basit bir namlulu silah; bir araca monte edilmiş, optik yeteneği kazandırılmış, ayrıca mühimmatı da güdümlü hale getirilerek üzerine monte edildiği araca da özellikli zırh yeteneği kazandırılmış ise bu silah artık namlulu silah olmaktan çıkmış ve bir “savunma sistemi” haline gelmiştir. Bu dönüşüm, savunma ve güvenlik faaliyetlerinin stratejik yönetimini gün geçtikçe daha da önemli hale getirmektedir.

Savunma sistemlerindeki hızlı gelişme, bu alanda yürütülen projelerin sayısını artırırken, projelerin kapsamını da büyük ölçüde genişletmektedir. Savunma projelerinin profesyonel bir çerçevede ve bilimsel kriterlere uygun yönetilmesi zorunlu hale gelmektedir. Savunma alanındaki belirli işlevlerin etkin şekilde ifa edilmesi ve operasyonel olarak kullanıcı ihtiyaçlarını karşılayan kaliteli ürünlerin zamanında, adil ve makul bir fiyatla elde edilmesi amacı ile yürütülen savunma projeleri yönetim süreci, savunma örgütlerinin en riskli süreçlerinden birini oluşturmaktadır. Başta mali olmak üzere çok farklı niteliklerde ve sayıda risk barındıran karmaşık bir süreç olarak değerlendirildiğinden, iç denetim programlarında proje yönetim süreçlerine giderek artan ölçüde ön sıralarda yer verildiği gözlenmektedir.

1940'lı yıllardan itibaren profesyonelleşen ve örgütsel strateji ve yönetimde önemli bir rol üstlenmeye başlayan iç denetim uygulamasının her geçen gün daha fazla yaygınlaştığı ve etkili bir yönetimin temel unsuru haline geldiği bilinmektedir. Uzun yıllar boyunca örgüt varlıklarının korunması ve kontrol prosedürlerinin izlenmesine yönelik sınırlı görevi olan iç denetimin, iş risklerinin ortaya çıkması ve çeşitlenmesiyle etkin kurumsal risk yönetimi için önemli olduğu anlaşılmış ve bu durum, iç denetçilerin örgütlerde daha etkili bir rol oynamasını sağlamıştır (Dittenhofer, 2001: 443; Spira ve Page, 2003: 645; Szpirglas, 2006: 67). Örgütlerde stratejik hedeflerle ilgili risklerin doğru şekilde yönetilememesinin kuruluşların sürdürülebilirliğini tehdit etmesi ve başarısızlığa sürüklenme potansiyeli, risk odaklı iç denetim işlevinin önemini artırmış; iş ortamındaki değişiklikler, teknolojideki ve yasal düzenlemelerdeki gelişmelerde iç denetimin sürekli geliştirilmesine katkı sağlamıştır (Grant ve Visconti, 2006: 363; KPMG, 2007).

İç denetimi örgütün kurumsal risk yönetimi çerçevesi ile ilişkilendiren risk bazlı denetim olarak tanımlanan (Griffiths, 2006) iç denetim yaklaşımı, kurumsal risk yönetim süreçlerinin etkin bir şekilde yürütülmesine katkı sağlar. Riske dayalı iç denetim yaklaşımı, kısıtlı iç denetçi kaynağının örgütün en riskli alanlarına odaklanmasını ve denetimi yapılan her bir sürecin en riskli noktalarının tespit edilerek kaynakların etkin kullanılmasını hedefler (Erlina vd., 2018: 616). Riski azaltmak için öneriler sunmak zorunda olan iç denetçiler, bu yaklaşım ile örgüte değer katar.

İç denetim faaliyeti birim ya da kişi bazlı bir yaklaşım olmayıp sistemlerin bir bütün olarak irdelenmesi ve risk odaklı olarak analiz edilmesini esas alır. İç denetim; sistem yaklaşımını esas alarak birim ya da kişi bazlı riskleri incelemek yerine entegre bir şekilde sürecin tüm noktalarına yönelik riskleri inceler ve yıllık iç denetim programları da bu esasla hazırlanır (Koutopis ve Tsamis, 2009: 120). Risk düzeyi yüksek bir süreç olan savunma projelerinin yönetiminin iç denetim tarafından bu bakış açısıyla irdelenmesi ve iç denetim programlarında öncelikli olarak yer alması, risk odaklı iç denetim yaklaşımının bir sonucudur.

Bu çalışmanın amacı; iç denetim fonksiyonunun savunma projelerinin yürütülme sürecini risk odaklı sistem denetimi yaklaşımı ile nasıl inceleyebileceğini ve ne tür katkılar sunabileceğini ortaya koymaktır. Bu çalışmada öncelikle doküman analiz yöntemiyle uluslararası uygulamalardan da istifade edilerek savunma projeleri sürecinin nasıl işlediği incelenmekte; ardından risk odaklı iç denetim yaklaşımının özellikleri ve savunma sistemleri üzerinde uygulanabilirliği analiz edilmektedir. Çalışmanın asıl amacını oluşturan savunma proje sürecinin riskleri, kontrolleri ve bu kontrollerin nasıl test edilebileceği, gerek iç denetim ve risk yönetimi ile ilgili yazından, gerekse uygulamadan elde edilen deneyimler ışığında ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Çalışmada herhangi bir savunma projesinin yönetim süreci sistem denetimi yaklaşımıyla analiz edilmekte, uygulama için metodolojik bir çerçeve önerisi sunulmaktadır.

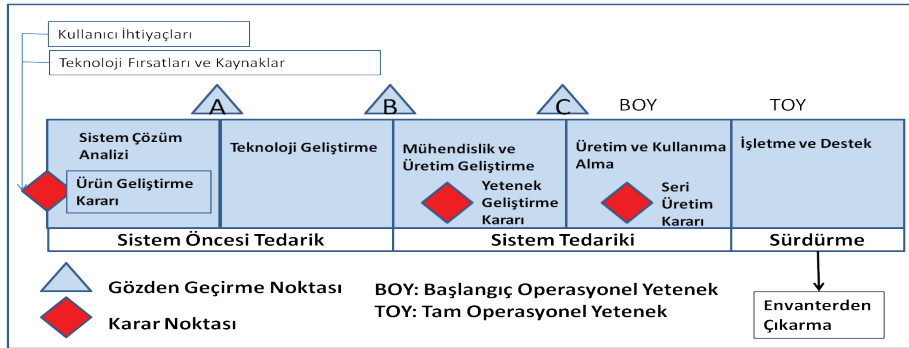
## 1. SAVUNMA TEDARİK PROJELERİNİN YÖNETİMİ

Proje yönetimi, özgün bir hizmet veya ürün yaratmak amacıyla gerçekleştirilen bir süreçtir (Walden vd., 2015; PMI, 2017: 4). Savunma tedarik projesi; silahlı kuvvetlerin ihtiyaçlarına cevap verebilmek için materyal, silah sistemi, bilgi sistemi veya hizmetlerden oluşan bir yeteneğin kazanılması için

yönetilen süreçlerden (DAG, 2015) oluşur. Bu bağlamda savunma sistemlerine ilişkin olarak proje yönetimi, sisteme ilişkin gereksinimlerin tanımlandığı andan araştırma ve geliştirme, üretim veya satın alma, operasyonlarda kullanım, işletme ve bakım yoluyla imhaya kadar savunma ürünlerinin ömür devri yönetimi süreci olarak tanımlanabilir (Georgiev, 2010: 53).

Savunma tedarik projelerinin çıktıları da diğer projeler gibi maliyet, zaman ve performans değişkenleriyle ölçülmektedir. Bir değişkendeki arzu edilen bir değişiklik, zorunlu olarak diğer değişkenlerden birinde veya her ikisinde de olumsuz bir değişime neden olabilmektedir (Van Wyngaard vd., 2012). Sınırlı kaynaklar maliyet kriterinin daima göz önünde bulundurulmasını gerektirirken, ihtiyaç sahibinin performans isterleri karşılanmalı ve bu ihtiyaç gerek duyulan zaman içerisinde tamamlanmalıdır. Savunma tedarik projelerinin yönetim süreci aşağıdaki şekilde görülmektedir.

**Şekil 1:** Savunma Tedarik Projeleri Yönetim Süreci



\*Kaynak: DAG (2015)'ten Türkçe'ye uyarlanmıştır.

Şekil1'de de görüldüğü gibi savunma sistemleri tedarik süreci ihtiyaçların belirlenmesiyle başlamaktadır. Tedarik sürecinin odak noktası, kullanıcı ihtiyaçlarının belirlenen maliyet, performans ve zaman kriterleri çerçevesinde hazır bulundurulmasını sağlamaktır (Riposo vd., 2014: 27; Kotzian vd., 2015: 8). Ürün geliştirme kararının verilmesiyle başlayan savunma tedarik süreci sırasıyla teknoloji geliştirme, ürün geliştirme, üretim ve kullanıma alma, işletme ve destek safhalarıyla devam ederek sistemin envanterden çıkarılmasıyla son bulmaktadır. Bu süreç, geliştirilen ana savunma sistemleri için uygulanan süreç olup; acil ihtiyaç, hazır alım, yazılım veya hizmet alımlarında sürecin aşamaları değişiklik gösterebilmektedir.

Sistem çözüm analizi safhası, ihtiyaç duyulan yetenek için potansiyel çözümlerin değerlendirildiği safhadır. Belirlenen sistem alternatifinin mevcut üretim yetenekleri kullanılarak üretilme yeteneğinin (yapılabilirlik etüdü) değerlendirilmesi, üretime ilişkin kritik teknolojilerin belirlenmesi, tedarik modeli, performans, maliyet ve süre hedefleri, risk analizleri, işletme, bakım ve idame maliyet tahminlerinin yapılması bu safhada gerçekleştirilmektedir (DoD, 2021: 13).

Teknoloji geliştirme safhasının amacı; teknoloji riskini, mühendislik entegrasyonunu, yaşam döngüsü maliyet riskini azaltmak ve tam bir sisteme entegre edilecek uygun teknoloji setini belirlemektir (DAG, 2015).

Mühendislik ve üretim geliştirme safhası, bir sistemin üretime geçmeden önce geliştirildiği ve tasarlandığı aşamadır. Bu aşamanın amacı, bir sistemin geliştirilmesini veya kapasite artışını, tam sistem entegrasyonunu tamamlamak, uygun maliyetli ve yürütülebilir üretim süreçleri geliştirmek, sistem imalatını tamamlamak ve üretim ve kullanıma alma safhasından önce sistemi test etmek ve değerlendirmektir (DAU, 2021).

Üretim ve kullanıma alma safhası, operasyonel bir yeteneği karşılayan bir sistemin üretildiği ve bir son kullanıcıya dağıtıldığı aşamadır (DAG, 2015). Bu süreçte garanti hükümlerine ilişkin hususların takibi yapılarak yaşanan kalite sorunlarına ilişkin gerekli önlemler alınır ve gerekli modifikasyon yapılır.

İşletme ve destek safhası, bir sistemin sahadaki kullanıcılar tarafından kullanıldığı ve desteklendiği safhadır. Bu aşamanın odak noktası, sistemin mümkün olan en maliyet etkin şekilde sürdürülebilirliğini sağlayan bir destek sisteminin yürütülmesidir (McGregor, 2019; DoD, 2021).

Savunma tedarik projelerinin yürütülmesi süreci, yüksek miktarda mali ve mali olmayan kamu kaynağının kullanılmasını gerektirdiğinden birçok risk içerir ve kaynakların etkili ekonomik ve verimli kullanılmasını zorunlu kılar. Kaynakları etkili kullanabilmenin yolu ise sürecin etkin yönetilmesinden geçer. İç denetim, kaynakların etkili ekonomik ve verimli kullanılması için sistemde yer alan süreçlerin risk, kontrol ve yönetim perspektiflerinden risk odaklı değerlendirilmesidir.



## 2. RİSK ODAKLI İÇ DENETİM YAKLAŞIMI VE SİSTEM DENETİMİ

Risk odaklı iç denetim, süreçlerde yer alan risklerin belirlenmesinin, risk azaltma prosedürlerinin yeterlilik ve etkinliğini incelemenin ve raporlamanın öneminin altını çizmektedir (Coetzee ve Lubbe, 2014: 115). Koutopis ve Tsamis'e (2009: 121) göre yapılandırılmış riske odaklı denetim tekniği, yalnızca yıllık denetim programlarının hazırlanmasında değil, icra edilen bireysel denetim faaliyetlerinin tüm aşamalarında (denetim planlaması, denetimi yürütme ve denetim raporlamasında) risk yönetimi uygulamalarını (risk tanımlama, risk yönetimi ve risk iletişimi) benimsemelidir. Sonuçta bu yaklaşım, örgütsel hedeflere ulaşılmasını engelleyebilecek risklerin etkisinin azaltılmasına ilişkin bütüncül raporlamanın yapılmasını sağlayacaktır.

Belirlenmiş ve belirlenmemiş risklere odaklanan risk odaklı iç denetim, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak süreçleri destekler. Risk odaklı iç denetim yaklaşımı, risk düzeyine odaklanmak suretiyle kurum süreçlerine değer katar. Risk düzeyinin doğru tespiti için iç denetçilerin kurum süreçlerine yönelik doğru ve güncel bilgilere sahip olması gerekir. İç denetçilerin sahip olacağı bu bilgiler ile riskler doğru kıymetlendirilecek ve yıllık denetim programının ve denetimlere yönelik oluşturulması gereken görev iş programının hedef odaklı hazırlanması sağlanacaktır (Gibson, 2003: 232).

Risk odaklı denetim teorisi, sahip olduğu deneyimin denetçinin gelecekteki riskleri doğru bir şekilde değerlendirme yeteneğini geliştirebileceğini savunur. Bu teori, denetçinin denetim sırasındaki değerlendirmesinin, sahip olduğu tecrübe ile daha etkin hale geldiğini savunur. Riske odaklı iç denetim, iç kontrol ve risk yönetim sistemine uygulanır. Örgütte kurumsallaşmış risk yönetim ve iç kontrol sistemlerinin mevcudiyeti, risk odaklı iç denetimin etkinliğini artırır. Risk odaklı iç denetim sayesinde örgütün tüm birimlerinin risk yönetimi, risk kontrol noktalarını belirleme ve uygun önlemleri alma bilinci gelişir ve bu da risk odaklı iç denetimin sonraki dönemlerde daha etkin yerine getirilmesine yol açar (Castanheira vd., 2010: 82; Kirogo vd., 2014: 85). Bu teoriye göre risklerin belirlenmesi ve yönetilmesi sorumluluğu yönetime ait olup, iç denetimin temel rollerinden biri bu risklerin doğru yönetildiğine dair güvence sağlamaktır (Koutopis ve Tsamis, 2009: 122). İç denetim birimi misyonunu en etkin şekilde, örgütün kendi risk yönetimi çerçevesi mevcutsa gerçekleştirebilir. Bu, yöneticilerin riskleri nasıl tanımladıklarına, değerlendirdiklerine, yanıtladıklarına ve raporladıklarına ve yöneticilerin riske verilen yanıtların nasıl çalıştığını ne kadar iyi izlediklerine bakmayı içerir (Goodwin-Stewart ve Kent, 2006: 83; Habbe vd., 2019: 226).

Riske odaklanma, iç denetçilere yönetim ile aynı dili konuşma fırsatı verir. İç denetim sürecinde risklerin ve tüm karşı kontrollerin güvenilirlik açısından test edilmesi, örgütsel hedeflere ulaşmada kolaylaştırıcı ve hızlandırıcı bir araç olur (Erlina vd., 2018). Örgütsel ihtiyaçların değişmesi, örgütün faaliyetlerinin ve sistemlerinin karmaşık hale gelmesi sonucunda geleneksel uygunluk denetimi yaklaşımı terk edilerek süreçlere değer katıcı risk odaklı sistem denetimi yaklaşımı benimsenmiştir (Abdolmohammadi vd., 2006: 812).

Sistem denetiminde; hedeflerin, risklerin ve kontrollerin irdelenmesi suretiyle stratejik analizler yapılır ve iş süreçleri değerlendirilir (Campbell vd., 2006: 44). Sistem denetiminde süreçlerin riskini belirleyerek, değerlendirerek ve izleyerek iç denetim, kaynakların önceliklere odaklanmasını sağlamış olur (Kunkel, 2004: 4). Sistem denetimi; örgüt süreçlerinin, bu süreçlere yönelik risk ve kontrollerin bu sisteme katma değer sağlayacak şekilde analiz edilmesi, aksaklıkların ve darboğazların belirlenmesi, daha etkin, kaliteli ve verimli nasıl çalışabileceğinin incelenmesi ve sistemlerin daha iyi nasıl yönetilebileceğinin ortaya konması suretiyle icra edilir.

Örgütün sistem ve süreçlerine değer katma, etkinliğini artırma ya da faaliyetlerini geliştirme amacıyla icra edilen iç denetim, risk esaslı hazırlanan denetim programında belirlenmiş konulara ait süreçleri tüm boyutlarıyla analiz ederek, faaliyetleri sistematik ve risk/kontrol odaklı bir yaklaşımla irdelleyerek sistemleri inceler ve ortaya çıkabilecek risklerin etkilerini en aza indirmeyi sağlayacak ya da problemin kaynağını ortadan kaldıracak yapıcı çözüm önerileri sunar.

### **3. SİSTEM DENETİMİ YAKLAŞIMIYLA SAVUNMA PROJELERİNİN YÖNETİM SÜRECİNİN ANALİZİ**

Proje denetimi, bir projenin proje yönetimi standartlarına uygunluğunu doğrulamak için incelenmesi veya bir projenin yönetimi, metodolojisi, teknikleri, prosedürleri, belgeleri, özellikleri, bütçeleri, giderleri ve tamamlanma düzeyinin ayrıntılı olarak incelenmesi süreci olarak tanımlanmaktadır (McDonald, 2002; IAPPM, 2008; Kerzner, 2013). Ruskin (1984) proje denetimini "bir proje üzerinde gerçekleştirilen işin gerçek durumunu ve bunun, program ve bütçe kısıtlaması dahil olmak üzere proje tanımına uygunluğunu belirlemek için tasarlanmış bir inceleme" olarak tanımlamaktadır. Bannerman (2008), projenin başarısını daha

geniş bir kapsamda ele alarak; süreç başarısı, proje yönetimi başarısı, çıktıların başarısı, iş başarısı ve stratejik başarı olmak üzere beş başarı kriteri ortaya koymaktadır.

Savunma projeleri, risklerin yeterince tanımlanmaması ve yetersiz tahmin edilmesi nedeniyle genellikle maliyet aşmaları, program gecikmeleri ve ani proje sonlandırmalarıyla karşı karşıya kalabilmektedir (Flyvbjerg vd., 2003; Kwak ve Stoddart, 2004: 20; Lessard, 2013; Naaman, 2016: 87). Risk analizi, proje yönetim sürecinde izlenen hedeflerin belirlenmesini, hedeflere karşılık gelen performans göstergelerinin belirlenmesini, belirtilen göstergelere ilişkin istatistiklerin elde edilmesini ve son olarak istatistiklerdeki varyasyonun açıklanmasını içerir (Kundu, 2019: 2). Bu nedenle de risk yönetim planı ABD başta olmak üzere birçok ülkede savunma projelerinin yönetiminde yasal bir zorunluluk haline gelmiştir.

Savunma projeleri gibi karmaşık projelerde iki tür belirsizlik vardır: Bunlardan ilki önceden tahmin edilebilen belirsizliklerdir. Bu tür belirsizlikle organize bir metodoloji kullanarak başa çıkmak mümkündür. Projenin her aşaması için, projenin önde gelen oyuncularının belirlenmesi, girdi ve çıktıların tanımlanmasını içeren organize bir süreç vardır. Belirsizlikten kaynaklanan riskler, onları en aza indirecek bir plan yapılarak yönetilebilir. İkinci tür belirsizlikler ise önceden tahmin edilemeyen nitelikteki belirsizliklerdir. Bu olasılığa yanıt olarak, beklenmeyen değişikliklerle başa çıkmak için yöneticilere; program, bütçe ve çalışma planında esneklik sağlayabilecek tampon tanımlamalar oluşturulabilmektedir (Chris ve Stephen, 2002; Kordova vd., 2018; Kordova ve Fridkin, 2021: 16).

Diğer tüm projelerde olduğu gibi savunma projelerinde de maliyet, performans ve süre temel değişkenlerdir ve "demir üçgen" olarak adlandırılan bu değişkenler proje tamamlandıktan sonra geriye dönük olarak ölçülebilmektedir (Müller ve Jugdev, 2012: 758). Savunma projelerine yönelik olarak günümüze dek tanımlanmış olan risklerin sayısı oldukça fazla olmakla birlikte, bu riskler genel olarak üç tür risk kategorisi altında sınıflandırılabilir: Teknolojik riskler, sözleşmeden kaynaklanan riskler ve organizasyonel riskler (Oxenstierna ve Westerlund 2013; Kwak ve Smith, 2009; Franck ve Udis, 2017).

Bir projenin değerlendirilmesi, başarısı için kritik öneme sahiptir. Proje denetiminde, mevcut kaynaklara göre projenin performansı değerlendirilir. Başka bir deyişle, proje durumu hakkında kapsamlı bir geri bildirim sağlanır (Crispin, 2018: 102). Bu tür geri bildirimler, üst yönetimin projeyi hedeflerine ulaştırmaya itecek bilinçli kararlar vermesini sağlar.

Savunma tedarik projelerinin denetimi, doğası gereği bazı farklılıklar arz etmektedir. Savunma sanayinde rekabetçi bir piyasanın olmaması hem maliyetleri artırmakta hem de ticari verimsizliğe neden olmaktadır ve bunun sonucu olarak da kamu harcamalarında verimlilik azalmaktadır (McGuire, 2007; Fonfria, 2009). Savunma sektörünün yeterli seviyede şeffaf olmaması, yolsuzluk tehlikesine daha fazla maruz kalmasına neden olmaktadır (Courtney vd., 2002; Pyman vd., 2009). Dolayısıyla savunma bütçesinde en önemli harcama kalemini oluşturan tedarik süreçlerinin denetiminin yapılması ve bu süreçlerdeki kontrollerin etkililiğinin değerlendirilmesi, kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından son derece önem arz etmektedir. Bu nedenle çalışmanın devamında savunma projelerinin tedarik sürecinin sistem yaklaşımıyla iç denetim tarafından nasıl denetlenebileceğine ilişkin kapsamlı bir çerçeveye sunulmaktadır.

### 3.1. Denetim Amaç ve Kapsamının Belirlenmesi

İç denetçiler her denetim görevi öncesinde, denetimin amacını belirlemek zorundadır. Bu amaç belirlenirken kurumsal hedeflerle ve iç denetim rolünün bunlara nasıl katkıda bulunduğuyla ilgili açık bir bağlantı olmalıdır (Pickett, 2010: 326). Denetlenen faaliyet ile ilgili riskler bir ön değerlendirmeye tabi tutulur ve bu değerlendirmenin sonuçlarını da yansıtacak şekilde denetimin amacı belirlenir. Ayrıca iç denetçiler "görevin amaçlarını belirlerken, önemli hataların, suiistimallerin, aykırılıkların ve diğer risklerin meydana gelme ihtimalini göz önüne almak zorundadır" (TİDE, 2017: 18). Bu çalışmada ortaya konulması hedeflenen risk odaklı metodolojik çerçeve için denetimin amacı; "proje yönetim sürecindeki iç kontrollerin yeterliliğinin ve etkinliğinin değerlendirilmesi" olarak belirlenmiştir.

İç denetimin kapsamı ise kuruluşun büyüklüğüne, yapısına ve yönetimin gereksinimlerine bağlı olarak şekillendirilir. İç denetimin kapsamının doğru belirlenmesi, iç denetim etkinliğinin bir göstergesidir. TİDE'ye (2017: 18) göre denetimin kapsamı "görevin amaçlarını karşılayacak seviyede olmak zorundadır". Ayrıca kapsam belirlenirken; finansal ve operasyonel bilgilerin güvenilirliği ve bütünlüğü, operasyonların etkinliği ve verimliliği, varlıkların korunması, yasalara, düzenlemelere ve sözleşmelere uygunluk konularına mutlaka yer verilmelidir (Pickett, 2010: 326). Denetim kapsamı; denetlenecek birim, faaliyet ve işlemlerin tarih aralığı olarak belirlenir. Çalışma kapsamında denetimin kapsamı da "proje yönetim sürecinde görev alan tüm birimlerin bu sürece yönelik son beş yıl içerisindeki faaliyetleri" olarak öngörülmüştür.

### 3.2. Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi

Risklerin belirlenmesi, projenin hedeflerini etkileyebilecek olayların ve bunların nasıl meydana gelebileceğinin belirlenmesidir. Belirlenmemiş riskler değerlendirilemeyecek; daha sonra bu risklerin ortaya çıkması, projenin başarısını tehdit edebilecektir. Bu nedenle arzu edilmeyen sürprizlere maruz kalmamak için risk belirleme süreci kapsamlı olmalıdır (McInnis, 2001; Cooper vd., 2005: 37). Riskler belirlenirken temel düşünce, sürecin amacı ve risklerin bu amacı nasıl etkileyebileceği olmalıdır.

Risklerin belirlenmesi; beyin fırtınası, kontrol listeleri, Delphi tekniği, görüşme, senaryo analizi, iş kırılım ağacı analizi, anketler ve benzer projelerden bilgi toplamak gibi çeşitli teknikler kullanılarak yapılabilir (Shen vd., 2008; Chapman ve Ward, 2003; Gray ve Larson, 2005). Riskler belirlenirken süreçte yer alan iş akış şemaları, mevzuat, ilgili dokümanlar ve raporlar incelenir, süreçte görev alan personel ile görüşülür. Risk belirleme aşamasında süreçte görev yapan personelin tecrübelerinden istifade edilip ardından da tecrübeli iç denetçiler ile beyin fırtınası yapılmak suretiyle riskler belirlenebilir.

Risk ifadeleri neden-sonuç ilişkisi içerisinde ifade edilir. Bunun temel nedeni, daha sonra yapılacak kök neden analizlerinde kök nedeni ortadan kaldıracak çözüm yöntemlerini önerebilmek için riskin nedeninin bu safhadan itibaren ortaya konulması gerekliliğidir. Bu kapsamda, geliştirilmeye çalışılan metodolojik çerçeve için proje yönetim sürecine ilişkin temel riskler, beyin fırtınası ve yarı yapılandırılmış görüşmeler ile belirlenmiştir. Çalışma kapsamında proje yönetim sürecinde hedeflere ulaşılmasını etkileyebilecek 35 risk olduğu değerlendirilmektedir. Bu riskler genel risklerdir ve sürece yönelik olarak belirlenmiştir. Spesifik bir projenin denetimi için projeye özgü riskler de sürece dahil edilebilecektir.

Risklerin belirlenmesinin ardından değerlendirme sürecine geçilmektedir. Risklerin değerlendirilmesi, bir riskin meydana gelme olasılığı ile bu riskin meydana geldiğinde yaratacağı etkinin büyüklüğünün değerlendirilmesidir. Risk matrisleri birçok formatta üretilebilir. Bir risk matrisi için hangi format kullanılırsa kullanılsın, risk yönetimi uygulayıcısı için çok değerli bir araçtır. Risk matrisi, kurumun riskin kabul edilebilir olup olmadığına ve kurumun risk iştahı ve/veya risk kapasitesi dâhilinde olup olmadığına karar verebilmesi için risklerin büyüklüğünü anlamak için kullanılabilir (Hopkins, 2017: 21).

Risklerin değerlendirilmesinin amacı bir şeylerin yanlış gitme olasılığı ile bunun amaçlara olan etkisinin değerlendirilmesidir. Literatürde; senaryo analizi, risk değerlendirme matrisleri, hata türleri ve etkileri analizi, hata ağacı analizi ve olay ağacı analizi gibi birçok risk değerlendirme tekniği kullanılmaktadır (Stamatis, 2003; Gray ve Larson, 2005). Bu çalışmada risk değerlendirme yöntemi olarak risk matrisi kullanılmaktadır.

**Şekil 2:** Risk Değerlendirme Matrisi

Olasılık/Etki	1 Çok Düşük Etki	2 Düşük Etki	3 Orta Etki	4 Yüksek Etki	5 Çok Yüksek Etki
1 Çok Düşük Olasılık	1	3	6	10	15
2 Düşük Olasılık	2	5	9	14	19
3 Orta Olasılık	4	8	13	18	22
4 Yüksek Olasılık	7	12	17	21	24
5 Çok Yüksek Olasılık	11	16	20	23	25

**Kaynak:** IDKK (2013).

Yukarıdaki matriste (Şekil 2) belirlenen kırmızı, sarı ve mavi alanlar riskin yüksek, orta ve düşük seviyede olduğu bölgelerdir. Risk değerlendirme sürecinin çıktısı, her bir risk için bir risk puanı ve risk öncelik sıralamasıdır (Kagerman vd., 2008). Risklerin değerlendirilmesinde riskin doğal risk seviyesi, kurum tarafından riske karşı herhangi bir kontrolün uygulanmadığının, yani riske karşı önlem alınmadığının varsayıldığı risk seviyesidir. Yüksek olasılıklı ve yüksek etkiye sahip riskler, muhtemelen miktar belirleme ve agresif risk yönetimi dahil olmak üzere daha fazla analiz gerektirecektir. Daha düşük riskler daha az vurgu gerektirir ve bunları izleme için bir izleme listesine dâhil etmek yeterli olabilir (Hulett, 2012).

İç denetim faaliyeti denetlediği süreçlere "makul güvence" vermek üzere tasarlanmış bir faaliyettir. Uluslararası standartlara göre iç denetçiler makul sınırlar içinde tedbirli ve ehil bir iç denetçiden beklenen beceriye sahip olmak ve azamî özen ve dikkati göstermek zorundadır. Azamî meslekî özen ve dikkat, hiç hata yapılmayacağı anlamına gelmez. Ayrıca makul güvence süreçle ilgili tüm risklerin tespit edileceği ve bu risklerin test edileceği anlamına da gelmemektedir. Riskleri belirleyen iç denetçiler değiştiğinde belirlenen risklerde belli ölçüde farklılıklar olabilecektir ancak diğer iç denetçiler de objektif bir yaklaşımla, ehil bir iç denetçiden beklenen azami mesleki özeni göstererek sürecin hedeflerine

ve hedeflere ulaşmayı engelleyecek risklere odaklanacaktır. Ayrıca risk odaklı iç denetimin temelinde, risklerin önem derecesi ile kaynakların mevcudiyeti arasında denge gözetilerek denetimin gerçekleştirilmesi arayışı yer alır. Bu nedenle tespit edilen riskler önem derecesine göre sıralanır ve sahip olunan kaynaklar ölçüsünde test edilir Belirlenen risklere EK 1'deki tabloda yer verilmiştir.

Risk değerlendirmesi yapılırken süreçte görevli tüm iç denetçiler tarafından etki ve olasılık puanları verilmelidir. Yapılan etki ve olasılık değerlendirmeleri başlangıçta bağımsız olarak gerçekleştirilmeli, daha sonra verilen puanlar arasında önemli farklar olup olmadığı incelenmeli ve varsa bu farkların nedenleri değerlendirilmelidir. Denetçilerden herhangi birinin verdiği etki veya olasılık puanı diğerinden 2 veya daha fazla puanın üzerindeyse bu iç denetçi neden bu puanı verdiğini açıklamalı ve puanlama yeniden yapılmalıdır. Müteakiben puanların ortalaması alınmak suretiyle her bir riske ilişkin risk puanına ulaşılmalıdır.

Belirtilen çerçevede yapılan risk değerlendirmesi sonucunda 4 adet yüksek risk ve 15 adet de orta risk seviyesi olduğu kıymetlendirilmektedir. 16 riskin etkilerinin ve/veya gerçekleşme olasılıklarının düşük olduğu, bunların test edilmesine gerek olmadığı değerlendirilmekte, bu nedenle de bunlarla ilgili testler planlanmamaktadır (İDKK, 2013: 48).Yüksek ve orta riskli olduğu değerlendirilen riskler ve bu risklere ilişkin kontroller EK 1'deki tabloda sunulmaktadır.

### 3.3. Kontrollerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi

Bir örgütün hedeflerine ulaşmasının önündeki riskleri kabul edilebilir ve yönetilebilir kılabilmek amacıyla idarece alınan, tasarlanan ya da uygulanan tedbirleri ifade eden (TİDE, 2017: 27) kontroller, tasarım kontrolleri ve uygulama kontrolleri olmak üzere ikiye ayrılır (Pickett, 2010: 245). Belirlenen riskleri en aza indirmek amacıyla oluşturulan kontrollerin tespit edilmesi maksadıyla proje yönetim süreciyle ilgili mevzuat ve yürütülen faaliyetler incelenmelidir. Kontrollerin belirlenmesi sürecinde özellikle yüksek riskli alanlara ilişkin kontrollere odaklanılmalıdır.

Bu çalışma kapsamında geliştirilen çerçeveye esas alınan kontrollerin belirlenmesinde, özellikle kanun, yönetmelik ve yönergeler dikkate alınmıştır. Ayrıca sistemin işleyişinde yumuşak kontrollerin de önemli olduğu değerlendirildiğinden, yürütülen faaliyetler ve görevli personel ve kurulların birbirleri ile resmi/gayri resmi ilişkileri incelenerek belirlenen kontroller, Ek 2'de yer alan Risk Kontrol Matrisinde gösterilmektedir.

### 3.4. Testlerin Belirlenmesi

Denetim testleri, mevcut kontrollerin test edilmesini, tasarım ile uygulama arasında bir farklılık olup olmadığının incelenmesini içerir. Belirlenen risklere ait kontrollerin tasarımsal olarak yeterli olup olmadıkları ve beklendiği gibi çalışıp çalışmadıklarını değerlendirebilmek için testler tasarlanır (Pickett, 2010: 609). Bir iç denetçi örneklem seçtikten ve bir iç denetim testi uyguladıktan sonra sonuçları analiz etmelidir. Belirlenen denetim hedeflerine göre bir örneklem seçen iç denetçi, elde ettiği sonuçların nedenlerini de analiz etmelidir (Moeller, 2009: 297). Bu safhada uygulanmak üzere tasarlanan, iç kontrollerin etkinliğinin belirlenmesine yönelik testlere, Ek 2'de sunulan Risk Kontrol Matrisinde yer verilmiştir.

### 3.5. Risk Kontrol Matrisinin Tamamlanması

İç denetim faaliyetinde iç denetçinin en önemli yardımcısı Risk Kontrol Matrisidir. İç denetçinin hangi riskleri nasıl test edeceğini gösteren (Pelletier, 2008: 73).risk kontrol matrisi, testler haricinde denetlenen birim yönetimiyle paylaşılır. Risk-kontrol ve test yaklaşımıyla oluşturulan Risk Kontrol Matrisi EK 2'deki tabloda sunulmuştur. Risk kontrol matrisi tamamlandıktan sonra iç denetçi, iş programını yapmak suretiyle saha çalışması safhasına başlamaktadır.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Gelişmiş ülkelerde savunma kaynaklarının yönetimi ülkelerin kamuoyları tarafından en çok ilgilenilen ve çoğu zaman da en çok eleştirilen süreçlerdir. Bu nedenle de bu kaynakların etkili ekonomik ve verimli kullanılması hem sınırlı kaynaklarla ihtiyaçların karşılanması hem de hesap verilebilirlik açısından son derece önemlidir. Bu nedenle de savunma projelerinin yönetimine ilişkin harcamalar etkililik, ekonomiklik ve verimliliği esas alan süreçlerle gerçekleştirilmelidir. Bunun için de yürütülen tüm savunma projelerinin bu esasları karşılama durumları denetlenmelidir. Ölçülemeyen faaliyetler sağlıklı yönetilemeyeceği gibi denetlenmeyen süreçler de iyileştirilemezler ve geliştirilemezler.

Savunma projelerinin denetimi için en uygun aracın risk esaslı iç denetim olduğunun değerlendirildiği bu çalışma kapsamında savunma projelerinin denetimine yönelik bir tasarım ortaya konulmaktadır. İç denetim faaliyeti ön çalışma, saha çalışması ve raporlama olmak üzere üç ana aşamadan



oluşmaktadır. Ancak bu aşamaların en önemlisi ön çalışma aşamasıdır. Ön çalışma aşaması denetim faaliyetinin temelini oluşturmaktadır. Bu safhada denetim tasarlanmakta neyin nasıl yapılacağına karar verilmektedir. Savunma projelerinin denetiminin doğru tasarlanması, denetimin amaçlarına ulaşması açısından son derece önem arz etmektedir. Zira doğru bir tasarım, tek başına uygulamanın etkin yürütülmesinin garantisi olmasa da sürecin başarıyla tamamlanmasına önemli katkılar sağlayacaktır. Tasarım doğru yapılmadığı takdirde ise gerçekleştirilecek denetim testleri kaynak israfından öteye gidemeyebilecektir.

Denetimin amacı, kapsamı ve denetim testlerinin birbiriyle uyum içerisinde planlanması ve uygulanması önemli olup, ön çalışma safhası bu uyumun sağlanması açısından en kritik aşamadır. Denetime yön veren ve ön çalışma aşamasında belirlenen riskler ne kadar isabetli belirlenirse, denetim sonuçlarının kuruma katkısı da o derece yüksek olacaktır. Doğru bir denetim tasarımı için hedef-risk-kontrol-test ilişkisinin doğru kurulmasına ve planlamanın bu doğrultuda yapılmasına ihtiyaç vardır. Savunma tedarik projeleri üçlü saç ayağı veya demir üçgen olarak nitelendirilen maliyet, performans ve süre değişkenlerinin optimize edilmesi suretiyle yürütülmektedir. Denetimin amacı karşılaştırılırken ve riskler belirlenirken bu üç değişken daima akılda tutulmalıdır, sürecin riskleri de bu değişkenlerin etrafında şekillendirilmelidir. Savunma projelerinde maliyet, süre ve performans risklerinin yeterli düzeyde tanımlanamaması veya yönetilememesi maliyet aşımalarına, program gecikmelerine veya projenin sonlandırılmasına neden olabilmektedir.

Risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi safhası, denetimin odak noktasıdır. Zira bu safhada belirlenecek riskler ve bu risklerin etki-olasılık değerlendirmeleri denetim sonuçlarını doğrudan etkileyecektir. Bu çalışmada risklerin belirlenmesi yöntemi olarak beyin fırtınası yöntemi kullanılmış olup, risk değerlendirme tekniği olarak da risk matrisi yöntemi tercih edilmiştir. Riskler belirlenirken proje yönetiminin safhaları ve bu safhaların amaçları göz önünde bulundurulmuş riskler bu amaçlara ulaşmayı engelleyebilecek durum senaryolarına göre belirlenmiştir. Örneğin projenin konsept tasarım aşamasında oluşturulan proje ofisleri tüm süreci yönetecek personelden teşkil edilmektedir. Sürecin planlamasını tüm boyutlarla gerçekleştirebilmek için mutlaka ilgili tüm birimlerden personel bu ekipte görev almalıdır. Proje ofisinde lojistik, insan kaynakları veya eğitim gibi birimlerden temsilcilerin bulunmaması süreçte önemli problemlere neden olabilecektir. Bu nedenle de sürecin başarısını olumsuz

etkileyebilecek "proje ofislerinin oluşturulması" hususu bir risk olarak ele alınmış ve risk kontrol matrisine dahil edilmiştir. Yapılan değerlendirmede bu riskin yüksek bir risk olduğuna karar verilerek idarenin bu riski nasıl kontrol ettiği incelenmiştir.

Yapılan incelemede projenin başlangıç aşamasında hazırlanan "proje tanımlama dokümanı"nda tüm birimlerin katılımının öngörüldüğü tespit edilmiştir. Bunun doğruluğunu değerlendirebilmek için de tüm projelerden yeteri kadar örneklerin (burada %10) seçilerek bu projelerin proje ofislerinde ilgili tüm birimlerden temsilci olma durumunun test edilmesi öngörülmüştür. Benzer şekilde tüm safhalarda hedeflere ulaşılmasına engel olacak riskler incelenmiş ve değerlendirilmiştir. Gerçekleştirilen risk değerlendirmesi sonucunda proje yönetim sürecine ilişkin olarak belirlenen 35 riskin 4 tanesinin yüksek riskli, 15 tanesinin orta riskli ve 16 tanesinin de düşük riskli olduğu değerlendirilmiştir. Müteakiben idarenin bu riskleri yönetmek için kullandığı kontroller değerlendirilmiştir.

Kurumun hedeflerine ulaşmasının önündeki riskleri kabul edilebilir ve yönetilebilir kılabilmek amacıyla tasarladığı ve uyguladığı tedbirleri içeren kontroller değerlendirilerek, iç kontrollerin etkinliğine yönelik testler belirlenmiştir. Denetim testleri, mevcut kontrollerin test edilmesi, tasarım ile uygulama arasında bir farklılık olup olmadığının incelenmesi amacıyla geliştirilmiştir. Belirlenen testlerin de dahil edilmesiyle oluşturulan risk kontrol matrisinin, savunma projelerinin risk odaklı iç denetimi için bir model önerisi olarak uygulamacılara katkı sunması amaçlanmaktadır.

Geliştirilen metodolojik çerçeve, denetim sürecinin sadece ön çalışma safhasına ilişkin olup; saha çalışması aşaması, ulaşılan sonuçların raporlanması ve izlenmesi safhaları bu çalışmanın kapsamı dışında kalmaktadır. Bu çalışmayı takiben, proje yönetim sürecinin denetimine ilişkin saha çalışmalarına yönelik yapılacak çalışmaların ve denetim çalışmalarının ortaya koyacağı ya da koyması muhtemel bulgu, sonuç ve önerilere yer veren çalışmalar ya da geliştirilen denetim önerilerinin savunma projelerinin etkin yönetilmesi, savunma ve güvenlik kapasitesinin geliştirilmesine katkıları üzerine yapılacak çalışmaların iç denetim literatürüne önemli katkılar sağlayacağı değerlendirilmektedir.

## KAYNAKÇA

- Abdolmohammadi, M. J., Burnaby, P. ve Hass, S. (2006). A Review of the Common Body of Knowledge (CBOK) Studies in Internal Auditing and An Overview of the Global CBOK 2006. *Managerial Auditing Journal*, 21(8), 811-821.
- Bannerman, L. P. (2008). *Defining Project Success. A Multilevel Framework*. NICTA Australian Technology Park, Sydney, Australia: Project Management Institute.
- Campbell, M., Adams, G. W., Campbell, D. R. ve Rose, M. P. (2006). Internal audit can deliver more value. *Financial Executive*, January/February, 44-47.
- Castanheira, N., Rodrigues, L. L. ve Craig, L. (2010). Factors Associated with The Adoption of Risk-Based Internal Auditing. *Managerial Auditing Journal*, 25(1), 79-98.
- Chapman, C. ve Ward, S. (2003). *Project Risk Management: Processes, Techniques and Insights*. 2nd Edition. England: John Wiley & Sons.
- Chris, C. ve Stephen, W. (2002). *Managing Project Risk and Uncertainty: A Constructively Simple Approach to Decision Making*. John Wiley & Sons: Hoboken, NJ, USA,
- Coetzee, P. ve Lubbe, D. (2014). Improving The Efficiency and Effectiveness of Risk-based Internal Audit Engagements. *International Journal of Auditing*, 18(2), 115-125.
- Cooper, D. F., Grey, S., Raymond, G. ve Walker, P. (2005). *Project Risk Management Guidelines Managing Risk in Large Projects and Complex Procurements*. Broadleaf Capital International. John Wiley & Sons Ltd.
- Courtney, C., Cockcroft, L. ve Murray, D. (2002). *Corruption in the Official Arms Trade*. Transparency International (UK) Policy Research Paper 001, April. <http://www.defenceagainstcorruption.org>. Erişim tarihi: 12.02.2022.
- Crispin, G. (2018). The Significance of Auditing in Project Management. *International Journal of Science and Research (IJSR)*, 9(3), 102-106.
- DAG (2015). *The Defense Acquisition Guidebook*. DoDI 5000.02, Jan. 7, 13.
- DAU (2021). *Defense Acquisition University. Engineering and Manufacturing Development (EMD) Phase*. <https://aaf.dau.edu/aaf/mca/emd-phase/>, Erişim tarihi: 20.01.2022.
- Dittenhofer, M. (2001). Internal Auditing Effectiveness: An Expansion of Present Methods. *Managerial Auditing Journal*, 16(8), 443-450.
- DoD (2021). *Department of Defense Manufacturing and Quality Body of Knowledge (M&Q BoK)*. <https://ac.cto.mil/wp-content/uploads/2021/01/MQBOK-Ch02-MSA-8Jan2021.pdf>. Erişim tarihi: 19.01.2022.

- Erlina, D. R. P., Sopanah, A., Putri, D. R. ve Muda, I. (2018). Model of Successful Risk Based Internal Audit Implementation in Regencies/Cities in North Sumatera. *International Journal of Civil Engineering and Technology*, 9(9), 615-627.
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. ve Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and risk – an anatomy of ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Franck, R. ve Udis, B. (2017). 'Quarrelsome Committees in US Defense Acquisition: The KC-X Case'. *Defence and Peace Economics*, 28(3), 344-66. <https://doi.org/10.1080/10242694.2015.1073488>.
- Fonfria, A. (2009). Efectos del gasto militar sobre la rentabilidad de la industria de defensa en Espan a. Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales 23. <http://www.minhac.es/ief/principal.htm>.
- Georgiev, V. (2010). Modeling Defense Acquisition Strategy. Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes, 53-68.
- Gibson, M. S. (2003). Is Corporate Governance Ineffective in Emerging Markets? *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 38(1), 231-250.
- Goodwin-Stewart, J. and Kent, P. (2006). The Use of Internal Audit by Australian Companies, *Managerial Auditing Journal*, 21(1), 81-101.
- Grant, R. M. ve Visconti, M. (2006). The Strategic Background to Corporate Accounting Scandals. *Long Range Planning*, 39(4), 361-383.
- Gray, C. ve Larson, E. (2005). *Project Management: The Complete Guide for Every Manager*. 2nd Edition. McGraw Hill Publishing Company.
- Griffiths, D. (2006). Risk Based Internal Auditing: An Introduction. [www.internalaudit.biz](http://www.internalaudit.biz). Erişim tarihi: 12.12. 2021.
- Habbe, A. H., Rasyid, S. ve Arif, H. (2019). Measuring Internal Auditor's Intention to Blow the Whistle (A Quasi-experiment of internal auditors in the local government). *Business: Theory and Practice*. 20, 224-233.
- Hopkins, P. (2017). *Fundamentals of Risk Management, Understanding, Evaluating and Implementing Effective Risk Management*. 4th Edition, Kogan Page Limited.
- Hulett, D. (2012). *Integrated Cost-Schedule Risk Analysis*. Gower Publishing Ltd.
- IAPPM (2008). *A Guide to Project Management Auditing, Assessments and Recommendations*. CIPA study guide. New Jersey, USA: IAPPM.

- İDKK (2013). Kamu İç Denetim Rehberi. İç Denetim Koordinasyon Kurulu.
- Kagermann, H., Kinney, W., Küting, K. ve Weber, C-P. (2008). Internal Audit Handbook Management with the SAP-audit Roadmap. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Kerzner, H. (2013). Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling (11th ed.). Hoboken, New Jersey, USA: John Wiley & Sons.
- Kirogo, F. K., Ngahu, S. ve Wagoki, J. (2014). Effect of Risk-Based Audit on Financial Performance: A Survey of Insurance Companies in Nakuru Town, Kenya. IOSR Journal of Business and Management, 16 (10), 84–91.
- Kordova, S., Katz, E., Frank, M. (2018). Managing Development Projects - The Partnership Between Project Managers And Systems Engineers. Systems Engineering, 1-16.
- Kordova, S. ve Fridkin, S. (2021). Risk Management for Defense SoS in a Complex, Dynamic Environment. Sustainability, 13, 1789. <https://doi.org/10.3390/su13041789>.
- Kotzian, M., Paul, M. ve Stewart, J. (2015). Tailoring and Critical Thinking-Key Principles for Acquisition Success. Defense AT&L: September-October.
- Koutopis, A. G. ve Tsamis, A. (2009). Risk-based Internal Auditing within Greek Banks: A Case Study Approach. Journal Management Governance, 13(1-2), 101-130.
- KPMG (2007). The Evolving role of Internal Auditor – Value Creation and Preservation from an Internal Audit Perspective, KPMG LLP.
- Kundu, O. (2019). Risks in Defence Procurement: India in the 21st Century. Defence and Peace Economics, 32(2), 1–19.
- Kunkel, J. (2004). The Changing Role of Internal Audit. Chain Store Age, September, 4-5.
- Kwak, Y. H. ve Smith, B. M. (2009). Managing Risks in Mega Defense Acquisition Projects: Performance, Policy, and Opportunities. International Journal of Project Management 27 (8): 812–820.
- Kwak, Y. H. ve Stoddard, J. (2004). Project Risk Management: Lessons Learned from Software Development Environment. Technovation, 24(11), 915–20.
- Lessard, D. R. (2013). Uncertainty and Risk in Global Supply Chains; Research Paper No. 4991-13; MIT Sloan School: Cambridge, MA, USA.
- Mcdonald, J. (2002). Software Project Management Audits - Update and Experience Report. The Journal of Systems and Software, 64, 247–255.

- McGregor, J. S. (2019). Department of Defense Earned Value Management Implementation Guide. Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Sustainment.
- McGuire, C. (2007). Economics of defense in a globalized world. In: Sandler T. and Hartley K. (eds) Handbook of Defense Economics, Vol. 2, 2nd ed. Amsterdam: Elsevier, 623–648.
- Mcinnis, A. (2001). The New Engineering Contract: A Legal Commentary. London: Thomas Telford Publishing.
- Moeller, R. (2009). Brink's Modern Internal Auditing A Common Body of Knowledge Seventh Edition. John Wiley & Sons.
- Müller, R. ve Jugdev, K. (2012). Critical Success Factors in Projects: Pinto, Slevin, and Prescott-The Elucidation of Project Success. International Journal of Managing Projects in Business, 5(4), 757-775.
- Naaman, A. (2016). Establishment of the Armed Force - Research Development in Air Force, Between the Poles. Part 3; IDF: Jerusalem, 85–99.
- Oxenstierna, S. ve Westerlund, F. (2013). Arms Procurement and the Russian Defense Industry: Challenges up to 2020! Journal of Slavic Military Studies, 26(1), 1–24. doi: 10.1080/13518046.2013.757135.
- Pelletier, J. (2008). Adding Risk Back into the Audit Process: Risk Assessment Results Can Help Focus Internal Audit Efforts on the Areas that Need Them Most. Internal Auditor, 65(4), 73.
- Pickett, S. (2010). The Internal Auditing Handbook Third Edition. A John Wiley and Sons Ltd. Publication.
- PMI (2017). The PMI Guide to Business Analysis. Pennsylvania: Project Management Institute.
- Pyman, M., Wilson, R. ve Scott, D. (2009). The Extent of Single Sourcing in Defence Procurement and Its Relevance as a Corruption Risk: A First Look. Defence and Peace Economics, 20(3), 215–232.
- Riposo, J., McKernan, M. ve Kaihoi, C. (2014). Prolonged Cycle Times and Schedule Growth in Defense Acquisition: A Literature Review. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-455-OSD.
- Ruskin, M. A. (1984). The Project Management Audit: Its Role and Conduct. Engineering Management International, 2, 279-286.

- Shen, G., Feng, J. ve Xu, K. (2008). Identification of Essential Risk Factors in Software Projects by using an 'Information Content' based Reasoning Approach; Computing and Information Systems Journal 12(2); 29-36.
- Spira, L. F. ve Page, M. (2003). Risk Management: The Reinvention of Internal Control and the Changing Role of Internal Audit. Accounting, Auditing & Accountability Journal, 16(4), 640-661.
- Stamatis, D. H. (2003). Failure Mode and Effect Analysis: FMEA from Theory to Execution. ASQ Quality Press; 2 nd Edition.
- Szpirglas, M. (2006). Gestion des risques et quiproquos. Revue Francaise de Gestion, 67-88.
- TİDE (2017). Uluslararası Merkezi Uygulama Çerçevesi. Türkiye İç Denetim Enstitüsü.
- Walden, D. D., Roedler, G. J., Forsberg, K. J., Hamelin, R. D. ve Shortell, T. M. (2015). Systems Engineering Handbook: A Guide for System Life Cycle Processes and Activities. 4th ed. Handbook, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Van Wyngaard, C. J., Pretorius, J. H. C. ve Pretorius, L. (2012). Theory of the Triple Constraint: A Conceptual Review, in 2012 IEEE International Conference on Industrial Engineering and Engineering Management. Hong Kong, China, Dec. 1991-1997.

## EKLER

### EK 1: Risk Değerlendirmesi

S. Nu	Riskler	Olasılık	Etki	Risk Puanı
1	Birimler arasındaki koordinasyon eksikliği nedeniyle süre, maliyet, performans hedeflendirmelerinin doğru yapılamaması	4	5	24
2	Proje planı için ihtiyaç duyulan verilere ulaşılamaması nedeniyle proje hedeflerinde (maliyet, performans, süre) sapmaların yaşanması	2	2	5
3	Proje maliyet tahminin gerçekçi yapılması için ihtiyaç duyulan verilerin yetersizliği nedeniyle proje için ihtiyaç duyulan kaynağın planlanmaması ve projenin tamamlanamaması	3	3	13
4	Tehdit değerlendirmesinin doğru yapılamayarak fazla/eksik sayıda sistem tedarik edilmesi nedeniyle hareket ihtiyacının karşılanamaması/ mali kayıplar yaşanması	2	4	14
5	Sistem alternatifleri belirlenirken maliyet-etkinlik değerlendirmelerine esas teşkil edecek verilerin eksikliği nedeniyle doğru alternatifin seçilemeyerek finansal kayıplar yaşanması	4	3	17
6	Proje risk analiz planının bulunmaması/hazırlanmaması nedeniyle uygun kontrollerin planlanmaması ve finansal kayıplar yaşanması	3	2	8
7	Yapılabilirlik etütlerinin yeterli düzeyde bilgiyi içermemesi nedeniyle karar süreçlerinde yanlış yönlendirmelere sebep olması	2	2	5
8	Yeterli veriye ulaşamadığı için sistem desteklenebilirlik gereklerinin paket proje anlayışı ile değerlendirilememesi nedeniyle belirlenen alternatifin en uygun alternatif olmaması ve mali kayıplar yaşanması	4	4	21
9	Teknik Şartname veya Teklife Çağrı Dokümanlarının gerekli/ yeterli bilgiyi içermemesi nedeniyle yeterli sayıda istekliye ulaşılamaması ve istekliler arasında rekabetin sağlanamaması	1	5	15
10	Proje yöneticisinin/makamının doğru belirlenmemesi nedeniyle projenin koordinasyonunda aksaklıklar ve projede gecikmeler yaşanması	3	2	8
11	Projeye devam etme ya da sonlandırma kararının yetkin analizlere dayanmaması nedeniyle hatalı kararlar verilerek mali ve operasyonel kayıplar oluşması	3	3	13
12	Başlangıçta belirlenen hedeflerin doğrulamasının yapılamaması nedeniyle proje hedeflerinde sapmalar ve gecikmeler yaşanması	2	2	5
13	Planlama hatalarıyla prototiplerin zamanında geliştirilememesi nedeniyle dizayn, etüt, test ve değerlendirmelerinde deneysel çalışma imkânı sağlanamaması	3	4	18
14	Teknik test kriterlerinin doğru belirlenmemesi nedeniyle istenen performans özelliklerine ulaşıp, ulaşılmadığının değerlendirilememesi, operasyonel yetkinliğe ulaşılamaması	2	2	5
15	Teknik test kriterlerinin doğru belirlenmemesi nedeniyle tasarım hatalarının önlenememesi ve projenin zamanında tamamlanamaması, mali kayıplar yaşanması	3	3	13



S. Nu	Riskler	Olasılık	Etki	Risk Puanı
16	Kullanıcı test kriterlerinin doğru belirlenmemesi nedeniyle sistemin harekât etkinliğinin değerlendirilememesi ve ihtiyaç duyulan özellikteki malın alınmaması	4	3	17
17	Test ve değerlendirme faaliyetlerinin bilimsel esaslara dayanmaması nedeniyle doğru prototipin seçilememesi ve finansal kayıplar yaşanması	1	3	6
18	Yeterli personel bulunmadığından test kurulunun ehil personelden oluşturulmaması nedeniyle elde edilen sistem yetersizliklerinin belirlenememesi ve hareket etkinliğinin sağlanamaması	3	3	13
19	Tedarik edilecek sistemin harekât etkinliği ve kullanıcı ihtiyaçlarına uygunluğunun değerlendirilememesi nedeniyle zamanında gerekli düzeltmelerin yapılamaması ve süreçte gecikmeler ile maliyet artışları yaşanması	2	2	5
20	Testlerin başarısız olması durumunda problem sahalarının doğru tespit edilememesi nedeniyle gerekli düzeltmelerin yapılamaması ve süreçte gecikmeler ile maliyet artışları yaşanması	2	3	9
21	Kaynak talebinin doğru planlanmaması nedeniyle kaynak yetersizlikleri ile karşılaşılması ve projenin tamamlanamaması	4	3	17
22	Yeterli seviyede bilgi ulaşmadan üretim sürecinin onaylanması nedeniyle kaynak israfına sebep olunması	1	3	6
23	Üretim hattı kalifikasyonun yapılmaması nedeniyle hata oranlarının artması ve proje takviminde gecikmeler yaşanması	3	5	22
24	Süreçte elde edilen bilgilerin yeterli ölçüde dokümanite edilmemesi nedeniyle teknik bilgi paketinin ihtiyaca cevap verebilecek yeterlilikte olmaması	1	3	6
25	Teknik Şartname veya Teklife Çağrı Dokümanlarında yer alan hususların tamamının test edilmemesi nedeniyle proje hedeflerine ulaşamaması	2	2	5
26	Ehil personel tarafından kontrol edilmeyen kalite süreçlerinde kalite hedeflerine ulaşamaması nedeniyle itibar kaybı yaşanması ve operasyonel yetkinliğe ulaşamaması	3	4	18
27	Sisteme ilişkin altyapı ihtiyaçlarının sistemle birlikte zamanında ve doğru bir şekilde planlanmaması nedeniyle sistemin etkin olarak kullanılamaması ve sistemin zarar görmesi	3	3	13
28	Üretim sözleşmelerine paket proje çerçevesinde alt yapı, yedek parça vb. destek ihtiyaçlarının dâhil edilmemesi nedeniyle ilave maliyetlerin oluşması veya kullanımda problemler yaşanması	4	1	7
29	Kullanıcı personelin eğitimlerinin proje kapsamında gerçekleştirilmemesi nedeniyle sistemin etkin olarak kullanılamaması ve sistemin zarar görmesi	3	4	18
30	Konfigürasyon değişiklik taleplerinin üretime yansıtılamaması nedeniyle iyileştirmelerin yapılamaması	1	3	6
31	Proje yönetim sürecinden alınan derslerin kayıt altına alınmaması nedeniyle gelecekte de benzer hataların tekrarlanması ve mali kayıplar yaşanması	2	2	5

S. Nu	Riskler	Olasılık	Etki	Risk Puanı
32	Garanti hususlarının sözleşmede yeterli ölçüde tanımlanmaması nedeniyle meydana gelen arızaların giderilememesi ve mali kayıplar yaşanması	3	3	13
33	Kalite sorunlarına ilişkin hususlar sözleşmede yeterli ölçüde tanımlanmadığı için yaşanan kalite problemlerinin giderilememesi	1	3	6
34	Sistemin arıza ve bakım kayıtlarının takip edilmesine yönelik gerekli görevlendirmelerin yapılmaması nedeniyle sistemin bakım ve idamesine ilişkin kararların doğru alınmaması, finansal ve operasyonel planlamaların doğru yapılamaması	4	3	17
35	Envanterden çıkarma kararının bilimsel esaslara dayanmaması nedeniyle henüz kullanım ömrü dolmayan bir sistemin envanterden çıkarılması veya idamesi maliyet etkin olmayan bir sistemin sürdürülmesi nedeniyle kurumun zarara uğraması	2	5	19

## EK 2: Risk Kontrol Matrisi

S. Nu	Risk	Kontrol	Test
1	Birimler arasındaki koordinasyon eksikliği nedeniyle süre, maliyet, performans hedeflendirmelerinin doğru yapılamaması (operasyonel risk)	Başlangıç aşamasında proje tanımlama dokümanı hazırlanır ve ilgili tüm birimlerin katıldığı bir koordinasyon toplantısı yapılır.	Projelerin %10'u rastgele seçilecek ve bu projelerin muhtelif aşamalarında ihtiyaç duyulacak birimler ile proje ofisinde yer alan birimler karşılaştırılacak, bu karşılaştırma neticesinde aradaki farkın nedenleri iz sürme yöntemiyle geriye doğru takip edilecektir.
2	Proje maliyet tahminin gerçekçi yapılması için ihtiyaç duyulan verilerin yetersizliği nedeniyle proje için ihtiyaç duyulan kaynağın planlanmaması ve projenin tamamlanamaması (finansal risk)	İş tanımları ve iş kırılım ağacı oluşturulmak suretiyle her bir faaliyete ilişkin maliyet tahminleri yapılır.	Seçilen %10'luk örneklemin yapılan maliyet tahmini ile cari harcama tutarları karşılaştırılacak ve aradaki farkın nedenleri incelenecektir.
3	Tehdit değerlendirmesinin doğru yapılamayarak fazla/eksik sayıda sistem tedarik edilmesi nedeniyle hareket ihtiyacının karşılanamaması/ mali kayıplar yaşanması (operasyonel risk- finansal risk)	Tedarik edilecek sistemin miktarı gerçekleştirilen tehdit değerlendirmesi sonuçlarına göre belirlenir.	Seçilen örnek sistemlerin ihtiyaçlarının nasıl belirlendiği geriye doğru iz sürerek incelenecek ve tehdit değerlendirmesi ile tedarik miktarları arasında fark olup olmadığı karşılaştırılacaktır.

S. Nu	Risk	Kontrol	Test
4	Sistem alternatifleri belirlenirken maliyet-etkinlik değerlendirmelerine esas teşkil edecek verilerin eksikliği nedeniyle doğru alternatifin seçilemeyerek finansal kayıplar yaşanması (finansal risk)	Yapılabilirlik etütleri vasıtasıyla ihtiyaca cevap verebilecek sistem alternatifleri incelenerek en maliyet etkin olana karar verilir.	Seçilen örneklemin yapılabilirlik etütleri ve alternatif değerlendirmeleri incelenecek ve seçilen sistemin diğer sistem alternatiflerine göre maliyet etkin olup olmadığına ilişkin veriler karşılaştırılacaktır.
5	Yeterli veriye ulaşılamadığı için sistem desteklenebilirlik gereklerinin paket proje anlayışı ile değerlendirilememesi nedeniyle belirlenen alternatifin en uygun alternatif olmaması ve mali kayıplar yaşanması (finansal risk)	Tedarik edilecek tüm sistemlere ilişkin hususlar lojistik konuları da içerecek şekilde paket proje anlayışı içerisinde planlanır.	Seçilen projelerin lojistik hususlarının planlanıp planlanmadığı ve dayandığı varsayımlar incelenerek boşluk analizi yapılacaktır.
6	Teknik Şartname veya Teklife Çağrı Dokümanlarının gerekli/yeterli bilgiyi içermemesi nedeniyle yeterli sayıda istekliye ulaşılamaması ve istekliler arasında rekabetin sağlanamaması (finansal risk-operasyonel risk)	Teknik Şartname veya Teklife Çağrı Dokümanlarında proje kapsamında yapılacak tüm iş tanımlarına yer verilir.	Projelerden rastgele seçilecek %10'luk örneklemin iş tanımları ile Teknik Şartname veya Teklife Çağrı Dokümanları karşılaştırılarak boşluk analizi yapılacaktır.
7	Projeye devam etme ya da sonlandırma kararının yetkin analizlere dayanmaması nedeniyle hatalı kararlar verilerek mali ve operasyonel kayıplar oluşması (finansal risk-operasyonel risk)	Projenin karar aşamalarında elde edilen bilgiler çerçevesinde projeye devam edip edilmeyeceği incelenir ve ilgili karar makamı tarafından değerlendirme yapılır.	Seçilen örneklemin karar noktalarında hangi bilgiler çerçevesinde karar verildiği incelenecek, bu bilgiler ile verilen karar arasındaki uyum test edilecektir.
8	Planlama hatalarıyla prototiplerin zamanında geliştirilememesi nedeniyle dizayn, etüt, test ve değerlendirmelerinde deneysel çalışma imkânı sağlanamaması (operasyonel risk)	Üretim öncesinde; dizayn, etüt, test ve değerlendirmeler için deneysel çalışma imkânı sağlamak amacıyla prototipler geliştirilir.	Ürün geliştirme projelerinden seçilen örneklem için proje planı ile prototip geliştirme süreci karşılaştırılacak ve aradaki farkların izi geriye doğru sürülecektir.
9	Teknik test kriterlerinin doğru belirlenmemesi nedeniyle tasarım hatalarının önlenememesi ve projenin zamanında tamamlanamaması, mali kayıplar yaşanması (finansal risk-operasyonel risk)	Üretici firma tarafından sistemin istenen özellikleri karşılayıp karşılamadığını anlamak için hem teknik alanda hem de operasyonel alanda teknik testler gerçekleştirilir.	Örnek olarak seçilen projelerden teknik test kriterlerinin proje isterlerine uygunluğu karşılaştırılacak, farkların nedeni araştırılacaktır.

S. Nu	Risk	Kontrol	Test
10	Kullanıcı test kriterlerinin doğru belirlenmemesi nedeniyle sistemin hareket etkinliğinin değerlendirilememesi ve ihtiyaç duyulan özellikteki malın alınamaması (operasyonel risk)	Sistemin, kullanım amacına uygun olup olmadığını ve modifikasyona ihtiyacı olup olmadığını tespit etmek için kullanıcı testleri yapılır.	Örnek olarak seçilen projelerden kullanıcı testi kriterlerinin proje isterlerine uygunluğu karşılaştırılacak, farkların nedeni araştırılacaktır.
11	Yeterli personel bulunmadığından test kurulunun ehil personelden oluşturulmaması nedeniyle elde edilen sistem yetersizliklerinin belirlenememesi ve hareket etkinliğinin sağlanamaması (operasyonel risk)	Sistemin testi için proje ofisi maharetiyle ilgili personelden test kurulu oluşturulur.	Seçilen %10'luk örneklemin test kurulları incelenerek görev alan personelin çalışma yeri ve yetenekleri bu yeteneklerin görev için uygunluğu test edilecektir.
12	Kaynak talebinin doğru planlanamaması nedeniyle kaynak yetersizlikleri ile karşılaşılması ve projenin tamamlanamaması (finansal risk-operasyonel risk)	Projenin planlama aşamasından itibaren gerekli kaynak planlanır ve ihtiyaç duyulduğunda revize edilir.	Seçilen örneklem için ne kadar kaynak tahsis edildiği ve bu kaynak ihtiyacının ne kadar sıklıkla revize edildiği geriye doğru iz sürmek suretiyle test edilecektir.
13	Üretim hattı kalifikasyonun yapılmaması nedeniyle hata oranlarının artması ve proje takviminde gecikmeler yaşanması (operasyonel risk)	Üretim hattının tüm ürünleri aynı esaslarla ve aynı kalitede üretilmesinin sağlanması için kalifikasyonu yapılır.	Seçilen örneklemün üretim hattı kalifikasyon verileri incelenmek suretiyle işlemin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği değerlendirilmediyse bunun nedenleri incelenecektir
14	Ehil personel tarafından kontrol edilmeyen kalite süreçlerinde kalite hedeflerine ulaşamaması nedeniyle itibar kaybı yaşanması ve operasyonel yetkinliğe ulaşamaması (operasyonel risk)	Üretim süreçlerinin kalite kontrolünün sağlanması amacıyla personel görevlendirilmek suretiyle gerekli incelemeler yapılır.	Seçilen örneklem için kalite kontrol faaliyetinin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği ve gerçekleştirilen faaliyetler için hangi personelin görevlendirildiği bu görev için personelin uygunluğu test edilecektir.
15	Sisteme ilişkin altyapı ihtiyaçlarının sistemle birlikte zamanında ve doğru bir şekilde planlanmaması nedeniyle sistemin etkin olarak kullanılmaması ve sistemin zarar görmesi (operasyonel risk)	Tedarik edilecek sistemlere ilişkin altyapı ihtiyaçları paket proje anlayışı içerisinde değerlendirilerek gerekli planlama yapılır.	Seçilen örneklemün altyapı planının yapıp yapılmadığı, yapıldıysa ihtiyacı karşılama derecesi test edilecektir.

S. Nu	Risk	Kontrol	Test
16	Kullanıcı personelin eğitimlerinin proje kapsamında gerçekleştirilmemesi nedeniyle sistemin etkin olarak kullanılmaması ve sistemin zarar görmesi (operasyonel risk)	Tedarik edilecek sistemin kullanıcı eğitimleri paket proje anlayışı içerisinde proje planlarına dâhil edilir.	Seçilen örneklerin eğitim planının yapıp yapılmadığı, yapıldıysa ihtiyacı karşılama derecesi test edilecektir.
17	Garanti hususlarının sözleşmede yeterli ölçüde tanımlanmaması nedeniyle meydana gelen arızaların giderilememesi ve mali kayıplar yaşanması (finansal risk-operasyonel risk)	Garantiye ilişkin hususlar proje sözleşmelerinde belirtilir ve takibi proje ofisi tarafından gerçekleştirilir.	Seçilen örnek için garantiye ilişkin hususların projeye dâhil edilip edilmediği ve garanti kullanım ihtiyacı oluşmuş proje listesi alınarak şartların sağlanıp sağlanmadığı test edilecektir.
18	Sistemin arıza ve bakım kayıtlarının takip edilmesine yönelik gerekli görevlendirmelerin yapılmaması nedeniyle sistemin bakım ve idamesine ilişkin kararların doğru alınmaması, finansal ve operasyonel planlamaların doğru yapılamaması (finansal risk operasyonel risk)	Sistemin işletilmesine ilişkin istatistiki bilgiler proje devri yapılan makamlar tarafından takip edilir.	Kullanıma alınan projelerden örnek olarak seçilenlerin işletme ve bakım kayıtları incelenecek, proje istekleriyle karşılaştırılmak suretiyle işletme ve bakım gerekliliklerinin karşılanıp karşılanmadığı incelenecektir.
19	Envanterden çıkarma kararının bilimsel esaslara dayanmaması nedeniyle henüz kullanım ömrü dolmayan bir sistemin envanterden çıkarılması veya idamesi maliyet etkin olmayan bir sistemin sürdürülmesi nedeniyle kurumun zarara uğraması (finansal risk).	Kullanım ömrünü dolduran veya idamesi artık maliyet etkin olmayan sistemler envanterden çıkarılır.	Son on yıl içerisinde envanterden çıkarılan sistemlere ilişkin envanterden çıkarma kriterleri incelenecek ve işlemin bu kriterler çerçevesinde yapıldığı durumu test edilecektir.

## **RISK-BASED INTERNAL AUDIT IN THE PROCESS OF MANAGING DEFENSE PROJECTS**

**Murat GÖRMEN**

**Göksel KORKMAZ**

### **EXTENDED ABSTRACT**

In developed countries, the management of defense resources is the most interesting and often the most criticized process in the public eye. For this reason, the effective, economical and efficient use of these resources is extremely important in terms of both meeting the needs with limited resources and ensuring accountability. Expenditures related to the management of defense projects should be realized through processes based on effectiveness, economy and efficiency. The compliance of all defense projects with these principles should be audited. Activities that cannot be measured cannot be managed properly, and processes that are not audited cannot be improved or developed.

As the execution process of defense acquisition projects requires the use of large amounts of financial and non-financial public resources, it involves many risks and requires effective, economic, and efficient use of resources. The way to use resources effectively is through effective management of the process. Internal audit is a risk-oriented evaluation of the processes in the system from the perspectives of risk, control, and governance for the effective, economic and efficient use of resources.

Defense projects are often faced with cost overruns, schedule delays, and abrupt project terminations due to insufficient identification and underestimation of risks. The audit of defense acquisition projects has some differences due to its nature. The absence of a competitive market in the defense industry both increases costs and causes commercial inefficiency, and as a result, efficiency in public expenditures decreases. The lack of transparency in the defense sector is also a cause of the increased risk of corruption. Therefore, it is extremely important to audit the procurement processes, which constitute the most important expenditure item in the defense budget, and to evaluate the effectiveness of the controls in these processes in terms of the effective use of public resources.

This study, which considers risk-based internal audit the most appropriate tool for the audit of defense projects, presents a design for the audit of defense projects. The internal audit activity consists of three main stages: a preliminary study, fieldwork, and reporting. However, the most important of these stages is the preliminary study stage. The preliminary study phase forms the basis of the audit activity. At this stage, the audit is designed, and what will be done and how it will be done are decided. A properly designed audit for defense projects is extremely important in terms of achieving the objectives of the audit. Although an accurate design alone does not guarantee an effective execution of the audit, it makes significant contributions to the successful completion of the process. If the design is not done properly, the audit tests to be carried out may not go beyond a waste of resources.

It is important to plan and implement the purpose, scope, and audit tests in compliance with one another, and the preliminary work phase is the most critical phase in terms of ensuring this compliance. The more accurately the risks that guide the audit and are identified during the preliminary study are determined, the higher the contribution of the audit results to the institution is. For a proper audit design, it is necessary to establish the target-risk-control-test relationship correctly and to make the planning accordingly. Defense acquisition projects are carried out by optimizing the cost, performance, and duration variables, which are described as triple sheet metal or iron triangle. These three variables should always be kept in mind while establishing the audit objective and determining the risks, and the risks of the process should be shaped around these variables. Failure to adequately identify or manage cost, time, and performance risks in defense projects may lead to cost overruns, program delays, or project termination.

The phase of identifying and assessing risks is the focus of the audit. The risks to be determined at this phase and the impact-probability assessments of these risks will directly affect the audit results. In this study, the brainstorming method was used as the method of determining the risks, and the risk matrix method was preferred as the risk assessment technique. While determining the risks, the phases of the project management and the objectives of these phases were taken into consideration, and the risks were determined based on the situation scenarios that could prevent the achievement of these goals. At all phases, the risks that will prevent the achievement of the targets have

been examined and evaluated. As a result of the risk assessment carried out, it was determined that four of the 35 risks in relation to the project management process were high risk, 15 were medium risk and 16 were low risk. Subsequently, the controls used by the administrators to manage these risks were evaluated.

Tests concerning the effectiveness of internal controls have been determined by evaluating the controls that include the measures designed and implemented in order to make the risks that prevent the institution from reaching its goals acceptable and manageable. Audit tests aimed to test existing controls and examine whether there is a difference between design and implementation. It is aimed that the risk control matrix, created by including the determined tests, will contribute to the practitioners as a model proposal for the risk-oriented internal audit of defense projects. The methodological framework developed is only related to the preliminary study phase of the audit process; the fieldwork phase, and the reporting and monitoring phases for the achieved results are beyond the scope of this study.





## KAMU KESİMİ BÜYÜKLÜĞÜ VE KAPSAYICI BÜYÜME İLİŞKİSİ: YÜKSELEN PİYASA EKONOMİLERİ ÜZERİNE EKONOMETRİK BİR ÇALIŞMA

### *RELATIONSHIP BETWEEN GOVERNMENT SIZE AND INCLUSIVE GROWTH: AN ECONOMETRIC STUDY ON EMERGING MARKET ECONOMIES*

Nazlı KEYİFLİ<sup>1</sup>

Birol KARAKURT<sup>2</sup>

Suat Hayri ŞENTÜRK<sup>3</sup>

#### ÖZ

Yaşanan her ekonomik büyümenin gelir eşitsizliği, işsizlik ve yoksulluğu azaltmada yeterli olamayışı ve büyümenin ortaya çıkardığı fayda ve fırsatlardan her hanenin fayda sağlayamaması ilgili ekonomik büyümeden kapsayıcı büyümeye çevirmiştir. Kapsayıcı büyüme, ekonomik büyümenin yanı sıra sürdürülebilir büyüme ve kalkınma, eğitim ve sağlık hizmetlerinin niteliği ve bu hizmetlere erişilebilirliği, gelir ve cinsiyet eşitsizlikleri,

- 1- Doç. Dr., Gümüşhane Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, nazlikeyifli@gumushane.edu.tr, ORCID: 0000-0002-0589-8089
- 2- Prof. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, birolkarakurt@yahoo.com, ORCID: 0000-0002-6325-2171
- 3- Prof. Dr., Gümüşhane Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, suathayrisenturk@gmail.com, ORCID: 0000-0003-2930-8888

**Gönderim Tarihi/Submitted:** 22.03.2022

**Revizyon Talebi/Revision Requested:** 27.03.2022

**Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received:** 15.04.2022

**Kabul Tarihi/Accepted:** 16.04.2022

**Sorumlu Yazar/Corresponding Author:** Keyifli, Nazlı

**Atıf/To Cite:** Keyifli, N., Karakurt, B. ve Şentürk, S. H. (2022). Kamu Kesimi Büyüklüğü ve Kapsayıcı Büyüme İlişkisi: Yükselen Piyasa Ekonomileri Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma. Sayıştay Dergisi, 33(124), 39-69

<https://doi.org/10.52836/sayistay.1110377>

yoksulluk ve işsizlik sorunlarıyla mücadele, altyapı, çevre gibi alanlarla ilgilenen çok boyutlu bir yapıya sahiptir. Ekonomik büyümenin hızı ve dağılımını ifade eden ve ekonomik büyümenin yarattığı fırsatlardan toplumun tüm kesimlerinin faydalanmasını amaçlayan kapsayıcı büyümeye yönelik politika uygulamaları tüm dünyada artmaktadır. Bu çalışmada, yükselen piyasa ekonomileri olarak adlandırılan sekiz büyük gelişmekte olan piyasa ekonomisi (Arjantin, Çin, Brezilya, Hindistan, Meksika, Endonezya, Türkiye ve Güney Afrika) özelinde kapsayıcı büyüme ve kamu kesimi büyüklüğü ilişkisi 1985-2019 dönemi için yeni bir metodoloji olan Bootstrap Panel Rolling Window nedensellik yaklaşımı kullanılarak araştırılmıştır. Analiz sonuçları, Hindistan, Endonezya, Meksika ve Güney Afrika'da kapsayıcı büyümenin kamu kesimi büyüklüğüne, Türkiye'de ise kamu kesimi büyüklüğünün kapsayıcı büyümeye neden olduğunu göstermektedir.

## **ABSTRACT**

The fact that every economic growth is not sufficient to reduce income inequality, unemployment, and poverty and that not every household can benefit from the benefits and opportunities created by growth has turned the attention from economic growth to inclusive growth. Inclusive growth has a multidimensional structure that deals with areas such as sustainable growth and development, quality and accessibility of education and health services, income and gender inequalities, combating poverty and unemployment problems, infrastructure, and the environment, as well as economic growth. Policy implementations for inclusive growth, which express the speed and distribution of economic growth and aim for all segments of society to benefit from the opportunities created by economic growth, are increasing all over the world. This study examines the relationship between inclusive growth and public sector size in eight large emerging market economies (Argentina, China, Brazil, India, Mexico, Indonesia, Turkey, and South Africa), also called emerging market economies, using the Bootstrap Panel Rolling Window causality approach, which is a novel methodology for the 1985-2019 period. Analysis results show that inclusive growth causes government size in India, Indonesia, Mexico, and South Africa, while government size causes inclusive growth in Turkey.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Kesimi Büyüklüğü, Kapsayıcı Büyüme, Yükselen Piyasa Ekonomileri, Panel Rolling Window Nedensellik

**Keywords:** Government Size, Inclusive Growth, Emerging Market Economies, Panel Rolling Window Causality

## **GİRİŞ**

Temelde bir ekonominin üretim hacminde dönemler itibarıyla ortaya çıkan artışlar olarak tanımlanan ve Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'daki (GSYH) değişimleri ifade eden ekonomik büyüme, toplumu oluşturan her bir haneye fayda ya da fırsatlar sağlayamamaktadır. Ekonomik büyümenin kapsamını, niteliğini ve sonuçlarını da dikkate alan bir kavramsal çerçeveye duyulan ihtiyaç, kapsayıcı

büyüme kavramını gündeme getirmiştir. Toplumunu oluşturan nüfusun tamamı için refahı yükseltebilme imkânı sağlayan ve parasal – parasal olmayan tüm refah bileşenlerini adaletle dağıtan büyüme modeli, kapsayıcı büyüme olarak ifade edilmektedir. Dünya genelinde yaşanan mali kriz, gelir eşitsizlikleri, işsizlik ve yoksulluk gibi olumsuzluklar ülkelerin ekonomik büyüme politikalarını, toplumun tüm kesimine fayda sağlayacak ve yaşam kalitesini iyileştirecek şekilde kapsayıcı büyüme üzerine kurmalarına neden olmuştur. Sürdürülebilir ve hızlı ekonomik büyümenin toplumun her kesiminin refahında, billhassa da toplumsal ve bireysel refahın gelir ve gelir dışı (eğitim, sağlık, sosyal hizmetler) boyutlarında gelişme ve büyüme sağlaması durumunda büyümenin kapsayıcılığından söz edilebilmektedir. Kapsayıcı büyüme sadece yeni ekonomik fırsatlar yaratılmasını değil, yaşam kalitesini ve standartlarını artırmak için nüfusun tüm kesimlerinin yaratılan fırsatlara eşit erişimini sağlayan bir büyümedir.

Klasik anlamda ekonomik büyüme, nüfusu oluşturan tüm gelir gruplarındaki insanların büyümeden eşit bir şekilde yararlanmasını garanti etmez. Dahası, ekonomik büyümenin bu formunda toplumdaki eşitsizliğin artması gibi bir sonuç da ortaya çıkabilir. Kapsayıcı büyüme ise, ekonomik büyümenin merkezine gelir eşitsizliğini ve yoksulluğu alarak büyümeden toplumun tamamının yararlanmasını amaçlar. Kısaca kapsayıcı büyüme, sadece ulusal ekonominin genişlemesi değil, söz konusu genişlemenin toplumun en alt gelir düzeyindeki insanlara ulaşılmasını dikkate alan bir kavramdır.

Kapsayıcı büyüme hedefine ulaşmak isteyen ülkelerin kamu harcamaları ve kamu gelirleri gibi mali araçları etkin bir şekilde kullanması gerekmektedir. Örneğin kamu harcamaları bir araç olarak kullanılmak suretiyle ülkede var olan gelir dağılımı adaletsizliklerinin giderilmesine katkı sağlanabilmektedir. Bu bağlamda, kapsayıcı büyümenin mali boyutunu devletin kamu gelirlerinin büyük bir bölümünü vergiler ve harcama kalemleri arasında yer alan sübvansiyonlar ve sosyal yardımlar ile sağlık ve eğitim harcamaları oluşturmaktadır. Kamu harcamaları ve gelirlerine ilişkin bütçe ve bütçe politikaları kullanılmadan kapsayıcı büyüme hedefine ulaşılabilmesi mümkün değildir.

Literatürde çok sayıda çalışmanın ortaya koyduğu gibi, sürdürülebilir güçlü bir ekonomik büyümeye sahip gelişmekte olan birçok ülkede mutlak yoksulluk sorunu çözüme kavuşturulmuş olunmasına rağmen, yaşam standartlarındaki iyileşmelerin toplumun tamamı için kişi başı GSYH büyümesine ayak uyduramadığı görülmektedir. Söz konusu ülkeler açısından yüksek ve

tutarlı ekonomik büyüme oranlarına ulaşılması, bu durumun kişi başına istikrarlı ve sürdürülebilir gelire dönüşmesini temin etmemiştir.

Bu çalışmada, IMF tarafından yükselen piyasa ekonomileri olarak adlandırılan sekiz büyük gelişmekte olan piyasa ekonomisi (Arjantin, Çin, Brezilya, Endonezya, Hindistan, Meksika, Türkiye ve Güney Afrika) için kamu kesimi büyüklüğü ile kapsayıcı büyüme arasındaki ilişki Bootstrap Rolling Window Nedensellik Testi yardımıyla analiz edilmiştir. Bu ülkelerin seçilmiş olmasının nedeni, son yirmi yılda önemli ekonomik büyüme göstererek dünyanın güçlü ekonomileri arasında yer almış olmalarıdır. Bu çerçevede, söz konusu ülkelerde yaşanan hızlı ekonomik büyümenin bireylerin refahını gelir ve gelir dışı yönlerden ne kadar etkilediği hususu dikkat çekici bir konudur. Literatürde kamu kesimi büyüklüğü ile kapsayıcı büyüme arasındaki ilişkiyi analiz eden çalışmaların sınırlılığı dikkate alındığında, bu araştırmanın literatürdeki boşluğun doldurulmasına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

## **1. TEORİK VE TARİHSEL ARKA PLAN**

### **1.1. Kapsayıcı Büyüme Yaklaşımı ve Tarihsel Arka Plan**

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde yoksullukla mücadele etmek ve toplumun yaşam standardını yükseltmek için en etkin yöntemin, sanayileşmeyle birlikte hızlı ekonomik büyüme olduğu anlayışı hakimdi. Bu anlayış, ekonomik büyümenin sağlanması ile gelir dağılımı adaletsizliğinin yavaş yavaş azalacağı ve alt gelir grubunda yer alan insanların büyük bir bölümünün durumunda iyileşme sağlanacağı düşüncesine dayanmaktaydı. Zamanla ülkelerin üretim kapasitelerinde yaşanan artışın yani ekonomik büyümenin tek başına yeterli olmayacağı, ekonomik büyümenin aynı zamanda gelir dağılımındaki eşitsizlikleri de azaltması gerektiği fikri, bir başka deyişle kapsayıcı büyüme arayışı gündeme gelmiştir (Ranieri ve Raquel, 2013:4). Ekonomik büyüme konusunda yaşanan gelişmeleri takip eden kamu otoriteleri, ekonomik büyümenin toplumun tüm kesimleri için refah artışını temin etmediğini fark etmişlerdir. Bunun sonucu olarak, faklı bir mantaliteyi benimseyen ve büyümenin herkes için olması gerektiği anlayışını esas alan yeni bir büyüme hedefi olarak kapsayıcı büyümeyi kalkınma politikalarının temeline oturtmuşlardır.

Özellikle 1980'lerden sonra, gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyüme konusunda önemli başarılar elde edilmiştir. Ancak söz konusu büyüme, ülkelerin yoksulluk sorununa çare olamayarak yoksullukta beklenen azalmayı beraberinde getirememiş; zengin ve fakir arasındaki makasın genişlemesinin yanı sıra kaynakların aşırı tüketimi neticesinde ciddi çevresel bozulmalara yol açmıştır (Barro, 2000: 14). 2008 küresel mali krizinin gelir dağılımı üzerinde ciddi olumsuz etkiler ortaya çıkarması, kriz sonrasında da bu olumsuzlukların yeterli düzeyde iyileştirilememesi ve aralıklı şoklardan sonra yaşanan kesintisiz COVID-19 pandemisi bu konudaki sorunları daha da belirgin hale getirmiştir (Taşkın, 2014: 2). Gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke, yüksek oranlarda bir ekonomik büyüme sağlasalar dahi önemli ölçüde gelir eşitsizlikleri, işsizlik ve yoksulluk gibi sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Ekonomik sorunları çözemeyen bu olgu, literatürde gelişme olmadan büyüme olarak ifade edilmektedir. Pek çok ülke ve uluslararası kuruluş bu ikileme karşı karşıya kalmış ve yeni bir büyüme perspektifi keşfederek kademeli olarak kapsayıcı büyüme teorisini geliştirmişlerdir (Ianchovichina ve Lundstrom, 2009: 12).

Son dönemde gelişmekte olan birçok ülkede kapsayıcı büyüme, mevcut yoksulluğu ve gelir dağılımındaki bozulmayı azaltma söylemlerinin öncü paradigması haline gelmiştir. Kapsayıcı büyüme sadece ekonomik büyüme ile sınırlı olmayan, büyümenin imkânlarının topluma eşit dağılımını savunan sosyal bir bütünleşmedir (Piketty, 2013: 123). Ancak günümüzde kapsayıcı büyüme kavramı altında sınıflandırılabilen anlayış, 2000'li yıllardan sonra yayılmaya başlamıştır. Bilhassa küresel mali kriz ulusal ekonomik büyümedeki oynaklığın artmasına neden olmuş ve ekonomik faaliyetleri etkilemiştir (Köse, 2012: 93). Ülkeler özelinde bu durum istihdam kaynağı olan kayıt dışı işlerin sayısında önemli bir artış ortaya çıkarmıştır (Heintz, 2012: 5; IMF, 2020: 3). Söz konusu bu olaylar, ekonomik büyümenin gelir eşitsizliğini, yoksulluğu ve işsizliği azaltmadaki rolü hakkındaki tartışmaların tekrar gündeme gelmesine neden olmuştur. Dolayısıyla, ülkelerin yoksulluğu azaltamamasının nedeni olarak, vatandaşların ekonomik refahını iyileştirmek amacıyla uygulanan maliye politikalarının kapsayıcı olmaması görülmüştür (Aoyagi ve Ganelli, 2015: 31; Dinda, 2014: 881).

## **1.2. Kapsayıcı Büyümenin Niteliği**

Toplumu oluşturan bireylerin, gerek kamu ve gerekse de özel sektör tarafından sağlanmasını arzuladığı şey ekonomik büyümenin bizatihi kendisi değil, bu büyümenin kendileri açısından yaşam standartlarını yükseltmesidir.

Dolayısıyla, kapsayıcı büyüme hedefine ulaşılması için önemli olan husus tek başına büyümenin seviyesi değil, büyümenin sağladığı fırsatların nüfusun ne kadar büyük bir kesimine ulaştığı ve hayat standardını yükselttiğidir (Ramos vd., 2013: 13).

Büyüme, bir toplumdaki her bir ferden koşulları ne olursa olsun büyüme sürecine eşit şekilde katılmasına ve bu sürece katkıda bulunmasına olanak verildiği takdirde kapsayıcıdır. Bu bağlamda, kapsayıcı büyüme, hem fırsatlar oluşturmaya hem de oluşturulan fırsatlara herkesin erişebilir hale getirilmesine odaklanır. Ekonomik büyüme süreci, adil olmayan bir şekilde dağılmış yeni ekonomik imkânlar ortaya çıkarır. Ancak, söz konusu süreç tamamen piyasalara bırakıldığında ekonomik büyümeden genellikle yoksullar, yoksul olmayan kesime göre daha az yararlanabilmektedir. Bu nedenle, devlet müdahalesi ile durumları iyi olmayan bireylerin yeni ekonomik fırsatlara erişimini kolaylaştıran politikalar oluşturulmalıdır.

21. yüzyılda ortaya çıkmış ve birçok politik ve bilimsel belgede yer verilmiş bir kavram (Pouw ve Gupta, 2016: 105) olan kapsayıcı büyüme, genel olarak toplumun tüm kesimleri için iş ve işgücü fırsatları yaratan ekonomik büyümeyi nitelerken, spesifik olarak ise cinsiyet, etnik köken, hizmet sektörü ve imalat sanayi gibi farklı gruplardan insan ve sektörlerin ekonomik büyümeye katılmaları ve bundan faydalanmalarına izin verilmesini ifade eder (Corrado ve Corrado, 2017: 20).

Kapsayıcı büyümenin içeriğini oluştururken her bir ülke, kendi ekonomik durumu ve mücadele ettiği sorunlar doğrultusunda bir kapsam belirlemiştir. Örneğin, gelir eşitsizliği ve işsizlikle mücadele eden ülkeler gelir eşitsizliği ve işsizliği azaltan ekonomik büyümeyi kapsayıcı büyüme olarak tanımlarken, yoksullukla mücadele edenler yoksulluğu azaltan büyümeyi, tarıma dayalı ülkeler ise tarımda istihdamı ve verimliliği artıran büyümeyi kapsayıcı büyüme olarak tanımlamışlardır (Taşkın, 2014: 5). Çok boyutlu yapısından dolayı literatürde ve politika tartışmalarında farklı kurum ve kuruluşlar kapsayıcı büyümeyi farklı yönleriyle değerlendirmişlerdir. Bu durum kapsayıcı büyümeye yönelik birçok farklı tanımın ortaya çıkmasına neden olmuştur (OECD, 2016: 145).

Kavram ilk olarak, Asya Kalkınma Bankası tarafından 2007 yılında; gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede zenginler ve fakirler arasındaki makasın genişlemesine bağlı olarak tanımlanmıştır. Söz konusu tanıma göre,

kapsayıcı büyüme kavramının odak noktası, ekonomik fırsatların artırılması için sürdürülebilir büyümenin teşvik edilmesi ve toplumun tüm kesimlerinin bu büyümeden yararlanmasıdır (ADB, 2008: 121). Diğer bir ifadeyle, kapsayıcı büyümenin yoksulluğu azaltmanın ilk adımını oluşturduğu ve toplumun tüm üyeleri için fayda ve fırsatlar yarattığı kabulü söz konusudur (Corrado ve Corrado, 2017: 17). Benzer şekilde Dünya Bankası da kapsayıcı büyüme kavramını, merkezine yoksulluğu koyan bir yaklaşımla, yoksulluğu minimize eden ekonomik büyüme olarak tanımlamıştır (World Bank, 2009: 7).

OECD'ye göre kapsayıcı büyüme nüfusun her katmanındaki insanların yaşam kalitesini yükseltebilme imkanı yaratan, zengin ve fakir arasındaki makasın daha dar olduğu ve parasal ve parasal olmayan tüm refah bileşenlerini (eğitim, sağlık, temiz çevre, iş ve beceriler, toplum desteği) toplum içinde eşit bir şekilde dağıtan ekonomik büyümedir (OECD, 2018: 19). Dünya Ekonomik Forumu ise, kapsayıcı büyümeyi yoksulluğu azaltan ve ülkenin çalışma çağındaki nüfusunun büyük bir bölümü için nitelikli istihdam yaratan çıktı artışı şeklinde tanımlamıştır (WEF, 2015: 5). Birleşmiş Milletler ise, yoksul nüfusun içinde bulunduğu olumsuz yaşam koşullarının genellikle kaynaklara erişimi kısıtladığı gerçeğinden hareketle kapsayıcı büyümeyi nüfusun tüm kesiminin sürece katkı sağlayacak olanaklara erişimini ve ortaya çıkan fayda ve fırsatların paylaşımını garantileyen bir büyüme olarak görmektedir (UNDP, 2018: 24).

### **1.3. Kapsayıcı Büyümenin Unsurları**

Toplumun refahı, bireylerin gelir ve servetlerinin ötesinde eğitim, sağlık ve istihdam gibi gelir dışı bir dizi unsur tarafından şekillenmektedir (Ali ve Zhuang, 2007: 3). Dolayısıyla, kapsayıcı büyümenin çok boyutlu yapısı gelir eşitsizliği, sürdürülebilir kalkınma ve büyüme, işsizlik, çevre, cinsiyet eşitsizliği, yoksulluk, altyapı, tarım, beşeri sermaye birikimi (eğitim ve sağlık), kamu harcama ve yatırımları, finansal kaynaklara erişim, ticari açıklık gibi birçok kavramı içermesinden kaynaklanmaktadır. Sıralanan tüm bu benzer boyutları teşvik etmek için kamu müdahalesi gerekmektedir. Kapsayıcı büyüme üretken istihdam yaratmayı, yüksek ve sürdürülebilir büyümeyi amaçladığı için uzun soluklu bir perspektif gerektirmektedir (World Bank, 2009: 10).

Kapsayıcı büyüme sadece firma ve ülkeleri ilgilendiren bir konu olmayıp; sağlık, eğitim ve sosyal hizmet gibi alanların gelişmesi ile bireyi ve bireylerin gelişimini de kapsamına almaktadır. Çok sayıda çalışmada da ortaya konulduğu

gibi, beşeri sermaye gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde büyümenin önemli itici güçleri arasında yer almaktadır (Ali ve Son, 2007; Hanushek ve Woessmann, 2008; Jones ve Romer, 2010; Gennaioli vd.,2013; Acemoglu vd., 2014; Raheem vd., 2018). Beşeri sermayenin düşük seviyelerde olması durumunda, ülkenin yeni teknolojiler benimseyerek kayda değer yenilikler üretebilmesi zor olacaktır. Ayrıca, çok sayıda vatandaşın büyüme sürecine katılmak için yeterli yetenek ve becerilere sahip olmaması, ülkenin beşeri sermaye birikiminin düşük olduğunun göstergesidir (Raheem vd., 2018: 31). Kısacası bu durum ülkenin ekonomik refahının iyileştirilmesine yönelik yenilikçi fikirlerin benimsenmesini ya da üretilmesini engelleyebilmektedir.

Bir ülkede ulusal ekonominin gelişip büyüebilmesi için fiziki sermayenin yanı sıra fiziki sermayeyi üretim sürecinde kullanacak nitelikli insan kaynağına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle büyümenin kapsayıcı hedefi doğrultusunda hareket eden ülkeler beşeri sermaye niteliklerini artırmaya yönelik yatırımlar yapmalıdır. Bu bağlamda, beşeri sermayeye bilhassa da emeğin verimliliğini artırmak için eğitime yapılan yatırım, kapsayıcı büyümeyi teşvik etmeye yardımcı olabilecek araçların biridir. Bireyin emek piyasasında katma değeri yüksek iş bulma olanağı eğitim düzeyi ile paralel olarak artmaktadır (Öztürk, 2005: 31). Öte yandan, sağlık hizmetlerinin gelişmişliği toplumda ortalama yaşam süresini uzatarak çalışma süreleri ve beşeri sermaye birikimin artmasına katkıda bulunmaktadır. İşgücü, sağlık hizmetlerinden yeterince faydalanabildiği ve sağlıklı bir yaşama sahip olduğu sürece tam kapasite ile çalışabilmektedir. İnsanlar sağlık hizmetlerinden yeterli ölçüde yararlanamadığı takdirde sağlık problemleri ile karşılaşacak; bu durum da çalışma performansının düşmesine, verimliliğin azalmasına ve ekonomik büyümenin olumsuz etkilenmesine neden olacaktır. Kısacası, toplumun büyük bir bölümünün iyi eğitim ve sağlık hizmetleri, içme suyu temini, elektrik enerjisi temini gibi temel olanaklardan sosyal olarak dışlanması, insanları yoksulluğa iten önemli etkenlerdir (World Bank, 2016: 23).

Şüphesiz bir ülkede kapsayıcı bir büyüme için yalnızca kişi başı GSYH'da yaşanan artış yeterli değildir. Ülkenin kişi başı GSYH'sı atarken istihdamın da artması gerekmektedir. Dolayısıyla, işgücü yaratmak ve işgücünün niteliğini artırmak, kapsayıcı büyümenin merkezinde yer alan en önemli faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır (WEF, 2017: 6). Kapsayıcı büyüme, işsizliği azaltmayı ve istihdam yaratmayı hedefleyerek temelde nitelikli işgücü oluşturmayı amaçlar. İşgücü niteliğinin artması ise beşeri sermaye birikiminin artmasıyla yakından



ilişkilidir. Beşeri sermaye fiziki sermayenin verimliliğini artırır, nitelikli işgücünün istihdama katılımı teknoloji yaratımı ve yayılımında aktif rol oynayarak ekonomik büyümeye katkı sağlar (Çakmak ve Gümüş, 2005: 61).

Öte yandan çevreyi koruma, kapsayıcı büyümenin sürdürülebilirliğini etkileyen önemli bir diğer faktördür. Ülkeler ekonomik büyüme ve kalkınma için enerjiye gereksinim duymaktadır. Enerji tüketiminin artması da karbon salınımını artırarak, verimlilik kayıplarına ve aynı zamanda çevreye zarar vererek iklim değişikliğine neden olmaktadır (Avcı ve Tonus, 2020: 48). Dolayısıyla kapsayıcı büyümeyi hedefine alan ülkeler temiz enerji/yenilenebilir enerji kullanımına yönelik plan ve programlara öncelik vermelidir.

Kapsayıcı büyümeyi etkileyen konulardan biri de cinsiyet eşitsizlikleridir. Kadınların güvencesiz işlerde ya da ücretsiz çalıştırılması, benzer işte kadın ve erkekler arasında ortaya çıkan ücret ve çalışma koşullarındaki farklılıklar ile kadınların işgücüne ve eğitime katılım düzeyinin düşüklüğü, kapsayıcı büyümenin ele aldığı konular arasında yer almaktadır. Kadınların tam zamanlı ve ücretli olarak istihdama katılmaları yaşadıkları hanelerde gelir eşitsizliği ve yoksulluğu azaltacağından, cinsiyet eşitsizliklerinin ortaya çıkardığı farkları ortadan kaldırarak kapsayıcı büyümeye katkı sağlayacaktır (OECD, 2015: 12).

Finansal kaynakların verimli ve etkin dağıtılması arzusuyla ülkelerin ekonomik yatırım araçlarını etkili kullanması, kapsayıcı büyümenin bir diğer amacıdır. Bu doğrultuda, bireylerin yatırım fırsatları yakalayabilmesi ve yaptıkları yatırımlardan pozitif sonuçlar elde edebilmesi için krediye erişim kolaylığının sağlanması önemli bir aşamadır (Abor vd., 2018: 3). Dolayısıyla, düşük gelirli kişiler finansal kaynaklara kolay erişim sağlayarak düşük faiz oranlarıyla mikro kredilerden yararlanabildiklerinde ihtiyaçlarını giderme, yatırım ve tasarruf yapma olanağı elde etmiş olacaklar ve bu durum bu kesimin ekonomide daha etkin olmasını sağlayacaktır (Deviren Vatanserver, 2009). Yapılan yatırım ve tasarruflar hem ekonomik büyüme hem de kapsayıcı büyüme üzerinde pozitif yönde etki yaratacaktır.

Kapsayıcı büyüme hedefine ulaşması için yukarıda ifade edilen tüm faktörlere yönelik olarak gerçekleştirilen kamu harcamaları neticesinde bütçe büyüklüğünde ve kalemlerinde artış ortaya çıkmaktadır. Yoksulluk ve gelir eşitsizliği ile mücadele için kamu harcamaları kanalıyla düşük gelir gruplarına yönelik olarak gelir transferi ya da aynı yardım yapılması; sağlık, sosyal

güvenlik ve eğitim hizmetleri veya girişimcilik desteği verilmesi bütçe aracılığı ile olmaktadır (Prasad, 2008: 17). Kapsayıcı büyümenin temel hedeflerinden biri olan gelir eşitsizliğinin azaltılmasında sağlık ve eğitim harcamaları en etkili araçlardandır. Dolayısıyla sağlık ve eğitim harcamalarına bütçeden daha fazla kaynak ayrılan bir ülkede zengin ve fakir arasındaki gelir uçurumu azaltılmış olur. Öte yandan, sosyal harcamalar sayesinde düşük gelirliilerin temel gereksinimleri karşılanmakta, yaşam kalitesi ve refah düzeyi yükselmektedir (Solmaz ve Avcı, 2017: 50). Kapsayıcı büyümenin sağlanması açısından sosyal harcamaların da gelir eşitsizliğini ve yoksulluğu azaltmada etkili olduğu görülmektedir. Kamu bütçesinden gerçekleştirilen tüm bu ve benzeri ödemeler, kamu kesimi büyüklüğünü ifade etmek için kullanılan kamu harcamalarının artması anlamına gelir.

## **2. LİTERATÜR TARAMASI**

Kapsayıcı ekonomik büyüme gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde akademik ve pratik anlamda önem kazandıkça, kapsayıcı büyümeye ilişkin çeşitli araştırmalar ortaya çıkmıştır. 2000'lerden sonra birçok ülke gelir eşitsizliği, yoksulluk ve işsizlik gibi sorunlarla başa çıkabilmek amacıyla kapsayıcılığı ön plana çıkaran plan ve programları uygulama yoluna gitmişlerdir. Bu doğrultuda literatürde son dönemlerde büyümenin kapsayıcılığına ilişkin uluslararası kuruluşlarında katkısıyla sınırlı sayıda da olsa çeşitli çalışmalar yürütülmüştür.

Ali ve Son (2007) tarafından Filipinler üzerine yapılan çalışmada 1980-2001 dönemi için kapsayıcı büyüme sosyal refah fonksiyonuna benzer bir sosyal fırsat fonksiyonuyla ölçülmesi amaçlanmıştır. Yapılan analiz sonucunda istihdam, eğitim, sağlık, elektrik ve temiz suya erişim gibi temel altyapı fırsatlarına erişimin büyümenin kapsayıcılığında niceliksel olarak etkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Aoyagi ve Ganelli (2015) tarafından gerçekleştirilen ve 1980-2008 dönemini kapsayan çalışma 31 Asya ülkesinde kapsayıcı büyümenin belirleyicileri araştırılmıştır. Yapılan analiz sonucunda mali yeniden dağıtım, makro istikrarı hedefleyen para politikası, ticaret açıklığı, işsizliğin azalması ve üretkenliğin artması için yapılan reformların kapsayıcı büyümenin önemli belirleyicilerinden olduğu ortaya konulmuştur.

Sherriffdeen ve Olorunfemi (2016) sağlık ve nüfus artışının kapsayıcı büyüme üzerindeki rolünü sabit etkiler yönteminden istifade ederek

araştırmışlardır. 14 Afrika ülkesini ve 1995-2012 dönemini kapsayan araştırmanın bulguları, Afrika'da sağlık sektörüne yeterli düzeyde sağlanan finansmanın yoksul yanlısı büyümeyi iyileştirmede etkili olduğunu ortaya koymuştur. Ancak, çalışmada nüfus artışının büyümenin kapsayıcılığını olumsuz etkilediği tespit edilmiştir.

Corrado ve Corrado (2017) 23 Avrupa ülkesi ve 2010 yılına ilişkin çalışmalarında, kapsayıcı büyüme ve kalkınma ile kapsayıcı finans arasındaki ilişkiyi araştırmış olup, yatay kesit analizi sonucuna göre kapsayıcı bir finansal piyasanın finansal ürünlere ekonomik ve adil erişim sağladığı, ekonomileri sürdürülebilir bir büyüme yörüngesine soktuğu tespit edilmiştir.

Kapsayıcı büyümeyi teorik olarak inceleyen Ngepah (2017), çalışmasında kapsayıcı ekonomik büyümenin temel kavramları ve bilhassa da Afrika üzerine değerlendirmelerde bulunmuştur. Araştırmada Afrika'da çevresel sürdürülebilirlik ile kapsayıcı büyüme arasındaki bağlantının zayıf olduğu, gelir/servet dağılımında zengin ve fakir arasındaki makasın bir hayli geniş olduğu ifade edilmiştir. Bu nedenle genel olarak Afrika'da kapsayıcı bir ekonomik büyüme elde etmenin zor olduğu ortaya konulmuştur.

Kapsayıcı büyüme ile belirleyicileri arasındaki ilişkiyi 1981-2014 dönemi için Nijerya özelinde araştıran Oluseye ve Gabriel (2017)'nin ARDL ve hata düzeltme yöntemlerini kullanarak elde ettikleri analiz sonucunda kısa ve uzun vadede eğitim harcamaları ile kapsayıcı büyüme arasında negatif bir ilişki tespit edilmiştir. Ayrıca, enflasyon ve nüfus artışının kısa vadede kapsayıcı büyüme üzerinde olumlu bir etkiye sahip iken uzun vadede olumsuz olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Özütler (2018) kapsayıcı büyümeyi teorik açıdan ele alarak büyümenin kapsayıcılığında etkili olan parametreleri araştırmıştır. Çalışmada, kamu maliyesinin, kapsayıcı finans uygulamalarının, emek piyasası ve gelir dağılımının, kurumsal kapsayıcılığın, yakınsama derecelerinin ve entegrasyon hareketlerinin kapsayıcı büyümenin temel çipaları olduğunu ortaya koymuştur.

Whajah vd. (2019) tarafından yapılan ve 2000-2016 dönemini kapsayan çalışmada, 54 Afrika ülkesinde kamu kesimi büyüklüğü, kamu borcu ile kapsayıcı büyüme arasındaki ilişki araştırılmıştır. Sabit Etkiler Regresyon yönteminden yararlanılarak yapılan analiz sonucunda kamu kesimi büyüklüğünün kapsayıcı büyüme üzerinde olumlu, kamu borcunun ise kapsayıcı büyüme üzerinde olumsuz bir etkisinin olduğu tespit edilmiştir.

Adejumo vd. (2020) tarafından yapılan ve 2000-2018 dönemini kapsayan çalışmada, 18 Sahra altı Afrika ülkesinde teknolojinin varlığının hem ekonomik faaliyetleri hem de yoksulluk ve işsizlik gibi kalkınma sorunlarını ne ölçüde etkilediği araştırılmıştır. Genelleştirilmiş Momentler Yönteminden istifade edilerek yapılan analiz sonucunda teknolojik kaynaklı bir büyümenin söz konusu durumlar üzerinde uzun vadeli etkisinin olduğu tespit edilmiştir.

Kapsayıcı büyümeyi farklı endeksler kullanarak inceleyen Avcı ve Tosun (2020), ağırlıklı ortalama, kırılmış ortalama, eşit ağırlık ve bunların ortalamaları alınarak oluşturulan endeksler yardımıyla Türkiye özelinde kapsayıcı büyümeyi ölçmeye çalışmışlardır. Araştırmada elde edilen bulgulardan, Türkiye'nin 2006-2018 döneminde daha kapsayıcı büyüme sergilediği sonucuna ulaşılmıştır.

Ge vd. (2020) tarafından Çin'deki 281 şehre ilişkin yapılan ve şehirler arasındaki çevresel düzenleme verimlilik kaybının stratejik etkileşimlerini araştıran çalışmada panel veri ve iki rejimli mekânsal Durbin modeli yöntemlerinden istifade edilmiştir. Analiz sonucunda, yerel ve komşu şehirlerin çevresel düzenleme verimlilik kaybının ulusal ve bölgesel düzeyde kapsayıcı büyümeyi olumsuz etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca analiz sonucunda harcamalar yerleştiği takdirde kapsayıcı büyüme üzerindeki çevresel düzenleme verimlilik kaybının olumsuz etkilerinin azalacağı tespit edilmiştir.

Kapsayıcı büyüme ile kaynak seferberliği arasındaki ilişkiyi 1995-2015 dönemi için 27 Sahra-Altı Afrika ülkesini kapsayan bir örneklem üzerinden araştıran Oyinlola vd. (2020)'nin Genelleştirilmiş Momentler Yöntemi kullanarak yaptığı analiz sonucunda toplam vergi ve ayrıştırılmış vergilerin kapsayıcı büyüme üzerinde önemli bir etkisinin olmadığı görülmüştür. Bir diğer bulgu da kapsayıcı büyüme üzerinde yönetişimin tüm boyutlarının olumlu bir etkisinin olduğudur.

Amponsah vd. (2021), cinsiyete ve kırsal-kentsel ayrıma dayalı kapsayıcı büyüme ölçümlerini İki Aşamalı Sistem GMM yönteminden istifade ederek incelemişlerdir. Çalışma 44 Sahra Altı Afrika ülkesini ve 1990-2018 dönemini kapsamaktadır. Yapılan analiz sonucunda kayıt dışılığın kapsayıcı büyüme üzerindeki etkisinin kayıt dışılık ve kapsayıcılık boyutuna bağlı olduğunu göstermektedir. Ayrıca finansal katılım, kapsayıcı büyüme ile ters U şeklinde bir ilişki sergilemektedir.

Oyinlola vd. (2021) tarafından yapılan 17 Sahra-altı Afrika ülkesini ve 1998-2014 dönemini kapsayan çalışmada beşeri sermaye ve kapsayıcı büyüme

arasındaki ilişki araştırılmış olup, sabit etkiler analizi sonucuna göre beşeri sermaye, inovasyon önlemleri ve kapsayıcı büyüme arasında istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif bir ilişki elde edilmiştir.

İncelenen literatür genel itibarıyla değerlendirildiğinde, daha çok ülke bazlı değerlendirmelerin yapıldığı ve ağırlıklı olarak panel veri çalışmalarının tercih edildiği görülmektedir. Bununla birlikte bu çalışmalarda kapsayıcı büyüme kavramının teorik zeminde dağınık bir şekilde yer aldığı ve kavrama ilişkin temel yaklaşımların bütüncül bir çerçeveye kavuşturulamadığı dikkati çekmektedir.

### **3. VERİ SETİ VE EKONOMETRİK YÖNTEM**

Bu çalışmada IMF tarafından yükselen piyasa ekonomileri olarak adlandırılan sekiz büyük gelişmekte olan piyasa ekonomisi (Arjantin, Çin, Brezilya, Endonezya, Hindistan, Meksika, Türkiye ve güney Afrika) ekonometrik analize konu edilmiştir. Çalışmaya konu ülkelerde kamu kesimi büyüklüğü ile kapsayıcı büyüme arasındaki ilişkinin zaman içinde değişen etkisi Bootstrap Panel Rolling Window nedensellik testi ile analiz edilecektir.

#### **3.1. Veri Seti**

Seçilen sekiz ülke için analiz dönemi olarak 1985-2019 dönemi esas alınmıştır. Çalışmaya konu olan ülkeler için uyumlu bir veri seti temin edebilmek adına çalışmanın analiz dönemi 1985 yılından başlamaktadır. Bu çalışmada kamu kesimi büyüklüğü ve kapsayıcı büyüme değişkenleri kullanılmıştır. Kamu kesimi büyüklüğü olarak kamu tüketim harcamalarının GSYİH içindeki payı esas alınmıştır. Kamu tüketim harcamaları öncelikle toplumun tamamı ya da büyük bir kesimi için fayda sağlayan ve kamu malları ve hizmetleri olarak bilinen toplu tüketim (adalet, savunma, vb.) için yapılan harcamaları yansıtır. Öte yandan, bu harcamalar bireysel hane halkı adına devlet tarafından yapılan harcamaları yansıtan bireysel tüketim (sağlık, barınma, eğitim, vb.) için yapılan harcamalarla da ilgilidir. Bu bağlamda, bu harcamalar devletten hane halklarına yapılan aynı sosyal transferlere eşit olup hane halklarına sağlanan piyasa malları ve hizmetlerine ilişkin devlet harcamalarını içermektedir (OECD, 2014: 42).

Diğer bir değişken olan kapsayıcı büyümeyi ise nihai olarak etkileyen çeşitli göstergeler için geniş bir veri yelpazesi bulunmaktadır. Yani büyümenin kapsayıcılığının belirleyicileri olarak çeşitli bileşenler belirlenmiştir (Bkz. ADB,

2011). Dolayısıyla bir ülkenin kapsayıcı büyümesindeki ilerlemesinin ölçüsü, büyük oranda kapsayıcı büyümeyi oluşturan göstergeler bazında sağladığı performanstır. Bu nedenle kapsayıcı büyümenin temsil edilebilmesi için tek bir bileşen oluşturulması gerekmektedir.

Bu çalışmada kapsayıcı büyümenin çeşitli göstergelerinin yapısını incelemek için bir temel bileşene dönüştürmek adına tarafımızca varimax döndürme yöntemi kullanılarak veriler standartlaştırılmıştır. Bu yöntem Tablo 1’de de görüldüğü üzere ilişkisiz çok sayıda değişkenin boyutlarını azaltma ve tek bir değişken elde etme yaklaşımı olarak olağanüstü özelliğinden dolayı benimsenmiştir. Böylelikle oluşturulan bu tek değişken kolayca modele dâhil edilebilmektedir. Ardından standartlaştırılan değişkenlerin ortalamaları alınarak çalışmaya konu olan ülkelerin her yıl için (+2,5) ve (-2,5) arasında bir kapsayıcı büyüme değeri hesaplanmıştır. (+2,5) ülkenin büyüme kapsayıcılığının yüksek olduğunu (-2,5) ise ülkenin büyüme kapsayıcılığının düşük olduğunu ifade etmektedir. Böylelikle, ADB (2011)’den elde edilen Tablo 1’deki kapsayıcı büyüme göstergeleri çerçevesinde seçilmiş ilişkisiz çok sayıda değişkeni içeren veri setinin boyutu tarafımızca azaltılarak “kapsayıcı büyüme” olarak adlandırılan tek boyut oluşturulmuştur. Çalışmada kullanılan veriler WB, ILOSTAT ve IMF veri tabanlarından temin edilmiştir.

Tablo 1’de veri teminine bağlı olarak kullanılan seçilmiş kapsayıcı büyüme göstergeleri yer almaktadır.

**Tablo 1:** Seçilmiş Kapsayıcı Büyüme Göstergeleri

Kişi başına GSYİH
İşgücü verimliliği
Elektriğe erişim
Toplam işsizlik
Mal ve hizmet ihracatı
Beş yaş altı ölüm oranı
Güvenli su hizmetlerine erişim (nüfusun yüzdesi)
Brüt okul kaydı, ortaöğretim
Temel sağlık hizmetlerinin kapsamı
Lojistik performans endeksi
Sabit internet abonelikleri
Banka hesabına veya mobil para hizmetlerine erişim

CO2 emisyonları
Gençlerin yetişkin istihdamına oranı
Kadın işgücüne katılım oranı (15-24 yaş)
Gini index
Yoksulluk oranı günde 1,90 dolar
Brüt okul kaydı, cinsiyet eşitliği endeksi
Ulusal parlamentoda kadınların sahip olduğu sandalyelerin oranı
Zorunlu eğitim süresi
Sosyal koruma ve çalışma programlarının yeterliliği
Sosyal güvenlik ağı programlarının yeterliliği

### 3.2. Ekonometrik Yöntem

Panel üyeleri arasında yatay kesit bağımlılığının dikkate alınmaması, yapılacak olan analizlerin yanlı sonuçlar ortaya çıkarmasına neden olabilir. Bu nedenle değişkenler arasındaki nedenselliği incelemeyen önce çalışmada kullanılan modele ilişkin yatay kesit bağımlılığının test edilmesi gerekmektedir. Bu amaçla, nedensellik testinde kullanılan modelde yatay kesit bağımlılığını sınamak için Breusch-Pagan (1980) tarafından geliştirilen ve öncü nitelikteki yatay kesit bağımlılığı testi olan Lagrange Multiplier (LM) testi kullanılmıştır. LM testi, birim boyutunun (N) zaman boyutundan (T) küçük olduğu durumlarda daha güvenilir sonuçlar verebilmektedir. Bu test istatistiğini aşağıdaki formül kullanılarak hesaplanmaktadır:

$$LM = \sum_{i=1}^{N-1} \sum_{j=i+1}^N T_{ij} \hat{\rho}_{ij}^2 \quad (1)$$

LM test istatistiği,  $n(n-1)/2$  serbestlik dereceli  $\chi^2$  olarak dağıtılır ve temel hipotez "kalıntılar arasında korelasyon yoktur" şeklindedir. Ancak, N'nin zaman periyoduna göre büyük olduğu durumlar için LM test istatistiği geçerli değildir. Pesaran (2004) test istatistiğinin ölçekli bir versiyonu bu eksikliği gidermek için önerilmiştir:

$$LM_s = \sqrt{\frac{1}{N(N-1)}} \sum_{i=1}^{N-1} \sum_{j=i+1}^N (T_{ij} \hat{\rho}_{ij}^2 - 1) \quad (2)$$

$LM_s$  test istatistiği, temel hipotez altında  $N(0,1)$  olarak dağıtılır.  $LM$  ve  $LM_s$  test istatistiklerinin her ikisi de önemli boyut bozulmaları sergileyebileceğinden Pesaran (2004) N'nin T'den görece büyük olduğu durumda kullanılması için ve temel hipotezi "kalıntılar arasında korelasyon yoktur" şeklinde olan aşağıdaki test istatistiğini önermiştir:

$$CD = \sqrt{\frac{2}{N(N-1)} \sum_{i=1}^{N-1} \sum_{j=i+1}^N T_{ij} \hat{\rho}_{ij}^2} \quad (3)$$

Pesaran tarafından geliştirilen CD testi asimptotik standart dağılıma sahiptir. Ancak, CD testi grup ortalamasının sıfır, bireysel ortalamasının sıfırdan farklı olduğu durumlarda gücünü yitirerek sapmalı sonuçlara neden olabilmektedir. Bu nedenle Pesaran vd. (2008), sapması düzeltilmiş LM test istatistiğinin kullanılmasını önermiştir.  $LM_{adj}$  testinin temel hipotezi yatay kesit bağımlılığı olmadığı yönündedir. Sapması düzeltilen LM istatistiği ( $LM_{adj}$ ) aşağıdaki formül kullanılarak hesaplanmaktadır:

$$LM_{adj} = \sqrt{\left(\frac{2T}{N(N-1)}\right) \sum_{i=1}^{N-1} \sum_{j=i+1}^N \hat{\rho}_{ij} \frac{(T-k)\hat{\rho}_{ij} - \mu T_{ij}}{\sqrt{U_{Tij}^2}}} \quad (4)$$

Sapması düzeltilmiş LM test istatistiği  $T \rightarrow \infty$  ve  $N \rightarrow \infty$  durumunda asimptotik olarak standart normal dağılım göstermektedir.  $LM_{adj}$  test istatistiği normal olarak dağıtılır ve temel hipotezi birimler arası korelasyon olmadığı şeklindedir.

Balcılar vd. (2010) tarafından geliştirilen Bootstrap Panel Rolling Window nedensellik yaklaşımı vasıtasıyla, anılan sekiz ülke için kapsayıcı büyüme ve kamu büyüklüğü arasındaki nedensel bağı açıklamayı amaçlayan bu çalışmada Konya (2006) tarafından geliştirilen Bootstrap Panel Granger nedensellik testi kullanılmıştır. Bu testin, birim kök ve eşbütünleşme gibi ön testlere gereksinim duymaması, ülkeler arasında yatay kesit bağımlılığını dikkate alan regresyon (SUR) tahminine dayanması ve her ülkeye özgü hesaplanan Bootstrap kritik değerlerinin Wald istatistiğine dayanarak panelin tümü için ortak bir hipotez gerektirmemesi gibi avantajları bulunmaktadır. Yani, Konya (2006) tarafından geliştirilen Bootstrap Panel Granger nedensellik testinin uygulanabilmesi için panel veri analizinde serilerin eşbütünleşik ve durağan olmasına gerek yoktur. Ayrıca, bu test yatay kesit bağımlılığını ve heterojenliği dikkate aldığından



nedensellik ilişkisini panel veri bağlamında bireysel olarak test etme olanağı sağlayabilmektedir. Kónya (2006) panel bootstrap nedensellik testini uygulamak için Zellner'in (1962) SUR tahmincisi vasıtasıyla tahmin edilen denklem aşağıdaki gibidir (Kónya, 2006: 981):

$$\begin{aligned} GovSize_{1,t} &= \alpha_{1,1} + \sum_{i=1}^{IGovSize_1} \beta_{1,1,j} GovSize_{1,t-j} + \sum_{i=1}^{IIncGrowth_1} \gamma_{1,1,j} IncGrowth_{1,t-j} + \varepsilon_{1,1,t} \\ GovSize_{2,t} &= \alpha_{1,2} + \sum_{i=1}^{IGovSize_1} \beta_{1,2,j} GovSize_{2,t-j} + \sum_{i=1}^{IIncGrowth_1} \gamma_{1,2,j} IncGrowth_{2,t-j} + \varepsilon_{1,2,t} \end{aligned} \quad (5)$$

$$GovSize_{N,t} = \alpha_{1,N} + \sum_{i=1}^{IGovSize_1} \beta_{1,N,j} GovSize_{N,t-j} + \sum_{i=1}^{IIncGrowth_1} \gamma_{1,N,j} IncGrowth_{N,t-j} + \varepsilon_{1,N,t}$$

ve;

$$\begin{aligned} IncGrowth_{1,t} &= \alpha_{2,1} + \sum_{i=1}^{IGovSize_1} \beta_{2,1,j} GovSize_{1,t-j} + \sum_{i=1}^{IIncGrowth_1} \gamma_{2,1,j} IncGrowth_{1,t-j} + \varepsilon_{2,1,t} \\ IncGrowth_{2,t} &= \alpha_{2,2} + \sum_{i=1}^{IGovSize_1} \beta_{2,2,j} GovSize_{2,t-j} + \sum_{i=1}^{IIncGrowth_1} \gamma_{2,2,j} IncGrowth_{2,t-j} + \varepsilon_{2,2,t} \end{aligned} \quad (6)$$

$$IncGrowth_{N,t} = \alpha_{2,N} + \sum_{i=1}^{IGovSize_1} \beta_{2,N,j} GovSize_{N,t-j} + \sum_{i=1}^{IIncGrowth_1} \gamma_{2,N,j} IncGrowth_{N,t-j} + \varepsilon_{2,N,t}$$

Modelde  $I$ , akaike bilgi kriterlerini kullanarak belirlediğimiz optimal gecikme uzunluğudur. Ancak, Kónya (2006) bootstrap panel nedensellik testi sadece tam örneklem için sonuçları göstermektedir. Bu nedenle  $t = \tau - 1 + I, \tau - 1, \tau = I, I + 1, \dots, T$  için Rolling alt örneklerde (yıllar itibarıyla) bootstrap paneli nedensellik testi kullanarak nedensellik ilişkisi araştırılmıştır. Burada  $I$  alt örneklerin (her bir yılın) sabit boyutunu göstermektedir. Küçük örnek yanlılığını kontrol etmek için gerekli kritik değerleri ve  $p$  değerlerini bootstrap simülasyonları ile elde edilmiştir.

Burada önemle belirtilmelidir ki, bu çalışma yalnızca yukarıda kurgulandığı gibi ekonometrik bir model kurulmasından ibaret değildir. Yukarıda kurgulanan tüm bu testlerden elde edilmek istenen temel amaç, kamu kesimi büyüklüğü ve kapsayıcı büyüme arasında ikili nedensellik modeli kurularak nedensellik ilişkisi ve etkisi ile ve rolling alt örneklerde nedensel ilişkinin ortaya konulmasıdır. Daha somut olarak ifade etmek gerekirse, sıralanan tüm bu ekonometrik testlerden elde edilmek istenen esas amaç tüm örneklem için kamu kesimi büyüklüğü ve kapsayıcı büyüme arasındaki nedensel ilişkinin elde edilmesinin yanı sıra dönem bazında da yani zaman içindeki nedensel ilişkiyi de gözlemleyebilmektir.

### 3.3. Ampirik Bulgular

Bu çalışmanın ampirik bulguları iki aşamalı olarak analize tabi tutulmuştur. Öncelikle yatay kesit bağımlılığı testi, sonrasında ise bootstrap panel nedensellik testine ilişkin bulgulara yer verilmiştir. Tablo 2’de yatay kesit bağımlılığı test sonuçları yer almaktadır. Tablo 2 incelendiğinde yatay kesit bağımlılığı testleri LM, LM<sub>s</sub>, CD ve LM<sub>adj</sub> bulgularından elde edilen sonuçlara göre “yatay kesit bağımlılığı yoktur” şeklindeki temel hipotezin çalışmada ele alınan sekiz büyük gelişmekte olan piyasa ekonomisi (Arjantin, Brezilya, Çin, Hindistan, Endonezya, Meksika, Güney Afrika ve Türkiye) için %1 anlamlılık düzeyinde reddedildiği görülmektedir.

**Tablo 2:** Yatay Kesit Bağımlılık Testlerinin Sonuçları

Test İstatistiği	GovSize-IncGrowth	IncGrowth-GovSize
LM	336.579***	259.356***
LM <sub>s</sub>	7.38***	23.31***
CD	15.795***	14.601***
LM <sub>adj</sub>	13.224***	18.711***

**Not:** (\*\*\*), %1 anlamlılık düzeyini göstermektedir.

Tablo 2’de yer alan ampirik bulguların çalışmada yatay kesit bağımlılığının olduğunu göstermesi, bootstrap panel nedensellik testinin uygulanmasına uygun sonuçlardır. Bu doğrultuda, Tablo 3’te kamu büyüklüğü ve kapsayıcı büyüme arasındaki nedensel bağlantıyı görebilmek için bootstrap panel nedensellik testi sonuçları yer almaktadır.

**Tablo 3:** Bootstrap Panel Nedensellik Testi Sonuçları

H <sub>0</sub> = Kamu büyüklüğü (GovSize) kapsayıcı büyüme (IncGrowth) neden olmaz				
Ülkeler	Wald İstatistiği	Bootstrap Kritik Değerleri		
		%1	%5	%10
Arjantin	0.967	16.590	7.590	5.177
Brezilya	0.000	11.935	7.339	5.428
Çin	1.873	5.706	3.420	2.466
Hindistan	2.707	6.933	4.042	2.904
Endonezya	1.025	6.885	4.399	3.357
Meksika	0.233	20.783	14.843	12.281
Güney Afrika	2.101	8.720	5.622	4.327
Türkiye	19.017***	14.610	10.499	8.759

<b>H<sub>0</sub> = Kapsayıcı büyüme (IncGrowth) kamu büyüklüğüne (GovSize) neden olmaz</b>				
Ülkeler	Wald İstatistiği	Bootstrap Kritik Değerleri		
		%1	%5	%10
Arjantin	3.486	13.658	9.572	7.821
Brezilya	0.418	14.085	9.224	7.248
Çin	4.597	10.894	7.845	6.352
Hindistan	19.187***	8.564	5.232	3.844
Endonezya	4.478**	7.028	3.962	2.875
Meksika	9.908**	12.732	7.850	5.853
Güney Afrika	8.008*	13.361	9.590	7.870
Türkiye	1.641	7.504	4.276	3.031

**Not:** (\*\*\*), (\*\*), (\*) sırasıyla %1, %5 ve %10 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlıdır.

Tablo 3'ün üst kısmı kamu büyüklüğünün (GovSize) kapsayıcı büyümeye (IncGrowth) neden olmadığı hipotezinin test edilmesine ilişkin sonuçları gösterirken, alt kısmı bunun tersini göstermektedir. "Kamu kesimi büyüklüğü, kapsayıcı büyümeye neden olamaz" şeklindeki hipotezi sadece Türkiye için reddedilmektedir. Türkiye için Wald testi istatistiğinin %1 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı olduğu görülmektedir. Başka bir ifadeyle, Wald test istatistiği değeri Bootstrap kritik değerlerinden daha büyüktür. Bu durum, Türkiye'de kamu kesimi büyüklüğünden kapsayıcı büyümeye doğru bir nedensellik ilişkisi bulunduğunu göstermektedir. Burada akla gelen soru kamu kesimi büyüklüğünün kapsayıcı büyümeyi artırıp artırmadığıdır.

Ulaşılan sonuçlara göre kamu kesimi büyüklüğü istatistiksel olarak anlamlı bir şekilde kapsayıcı büyümeyi etkilemektedir. Bunun anlamı, bu etkinin pozitif yönlü olduğu ve Türkiye'de kamu kesimi büyüklüğü arttıkça büyümenin kapsayıcılığı da artmaktadır. Bunun en temel sebebi, devlet özel ve kamusal çıkarlar arasındaki çatışmaları gerçekleştirdiği faaliyetlerle minimize ederek toplumsal ve bireysel çıkarları uzlaştırıcı bir rol üstlenebilmesi ve kaynaklar etkin ve verimli kullanılarak toplumun tüm grupları arasında eşit dağılım göstermesidir. Öte yandan, bu durum ülkede eğitim, altyapı yatırımları, sağlık ve temel sosyal koruma hizmetleri yoluyla kapsayıcı büyümenin teşvik edildiği anlamına gelmektedir. Yine Tablo 3'te de görüldüğü üzere, çalışmaya konu sekiz ülkeden Arjantin, Brezilya, Çin, Hindistan, Endonezya, Meksika ve Güney Afrika için kamu kesimi büyüklüğünden kapsayıcı büyümeye doğru nedensel bir ilişki mevcut

değildir. Yani, söz konusu bu 7 ülke için kamu kesimi ile kapsayıcı büyüme arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunamamıştır.

Öte yandan, "Kapsayıcı büyüme kamu kesimi büyüklüğüne neden olmaz" şeklinde kurulan  $H_0$  hipotezi Hindistan, Endonezya, Meksika ve Güney Afrika için reddedilmektedir. Bu dört ülke için hesaplanan Wald test istatistik değerlerinin sırasıyla %1, %5 ve %10 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı olduğu görülmektedir. Söz konusu ülkelerde kapsayıcı büyümeye yönelik girişimlerdeki artıca harcamalar da artar ve buna bağılı olarak ekonomik yapı içinde kamunun payı genişler yani kamu kesimi büyüklüğü artar. Bu bağlamda, büyümeyle birlikte devletin koruyucu ve idari hizmetlerine olan ihtiyacın yanı sıra daha fazla kültürel ve sosyal mal ve hizmetlere olan ihtiyaçlar artar. Ayrıca, piyasaların problemsiz bir şekilde işleyişini sağlayabilmek için devletin idari faaliyetlerinde artış gözlemlenir. Ancak, diğer dört ülke (Arjantin, Brezilya, Çin ve Türkiye) için kapsayıcı büyüme ile kamu büyüklüğü arasında istatistiksel olarak anlamlı bir nedensellik ilişkisi mevcut değildir.

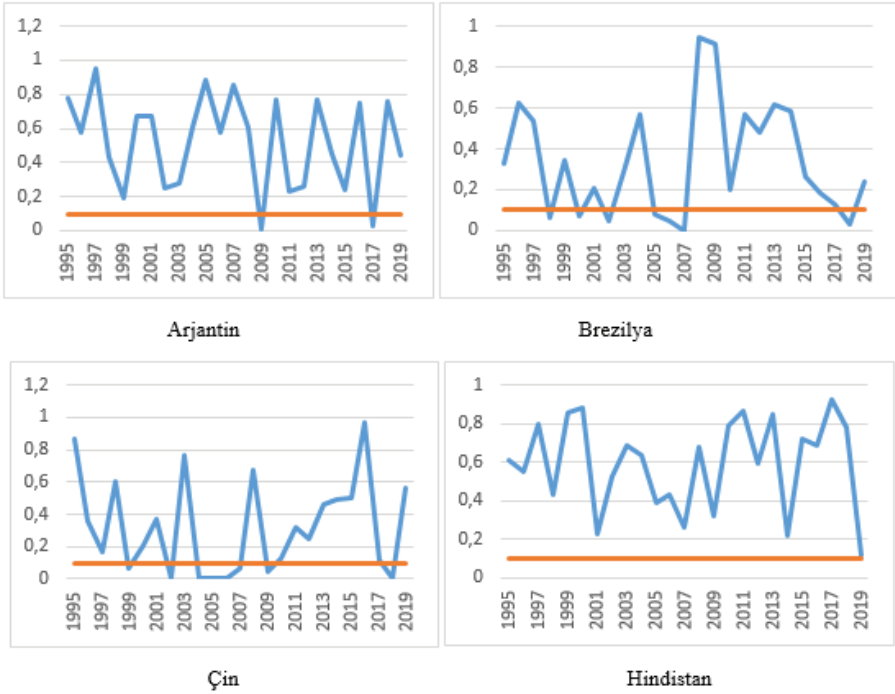
Çalışmada ele alınan ülkeler arasında kamu kesimi büyüklüğü ve kapsayıcı büyümeyi oluşturan çeşitli faktörler açısından önemli farklılıklar olduğu yani homojen bir yapı sergilemedikleri göz önüne alındığında kamu kesimi büyüklüğü-kapsayıcı büyüme şeklinin nasıl olacağı hususu ülkeden ülkeye farklılık ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla, eğer bir ülkede kamu malları etkin olmayan ve bürokratik yöntemlerle gerçekleştiriliyorsa kapsayıcı büyümeye etkisi olmayacaktır. Ancak tersi durum ortaya çıktığında ise kapsayıcı büyüme düzeyinde artış görülecektir.

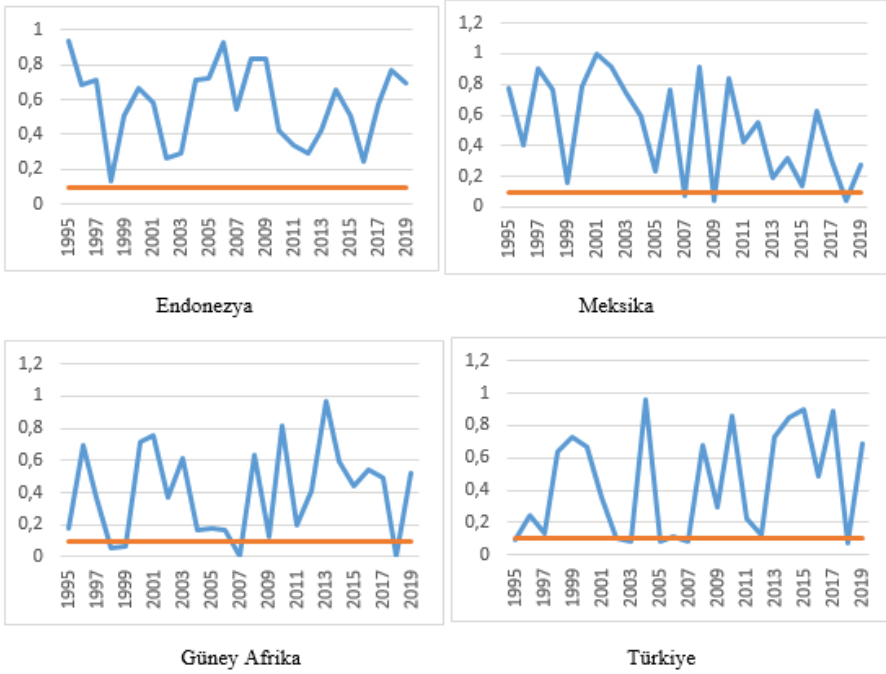
Ancak, nedensellik testleri yalnızca birim kök özellikleri ya da eşbütünleşme ilişkisinden etkilenmemektedir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyi, yönetim biçimleri, dış ticaret yapıları ve yapısal ve teknolojik değişimler de nedensellik testlerini etkileyebilmektedir. Daha yalın bir ifadeyle, nedensel bağlantının doğası ya da varlığı zamanla değişebilir. Bu çalışmada, kamu büyüklüğü ile büyümenin kapsayıcılığı arasındaki nedensel bağlantıyı test etmek için örnek katsayılarını yuvarlayarak alt örneklerde söz konusu değişkenler arasındaki nedensellik test edilerek öngörülemeyen bu değişkenlik dikkate alınmıştır. Bu doğrultuda, her dönem için nedensellik ilişkisini görebilmek amacıyla Bootstrap Rolling Window nedensellik testi uygulanmıştır. Nedensellik ilişkisi üzerine kurulan  $H_0$  hipotezi değişkenler arasında Granger nedensellik olmadığı şeklinde kurgulanmaktadır. Bu nedensellik testinde her alt örnekten test istatistiklerini yani Bootstrap Rolling

Window nedensellik testi için Bootstrap p değerlerini toplarız ve bu değerleri %10 kritik değer düzeyiyle karşılaştırırız. Herhangi bir alt dönemde Bootstrap p değerinin %10 kritik değer altında olması durumunda ilgili alt dönem için  $H_0$  hipotezi reddedilmektedir. Çalışmada alt örneklem büyüklüğü 11 yıl olarak belirlenmiştir. Alt örneklerde akaike bilgi kriteri kullanılarak optimal gecikme uzunluğu belirlenmiştir.

Şekil 1'de çalışmaya konu olan ülkelerin her birinde kamu kesimi büyüklüğü (GovSize) ile kapsayıcı büyüme (IncGrowth) arasındaki nedensellik ilişkilerinin tespiti için Bootstrap Rolling Window nedensellik testinin p değerleri yer almaktadır.

**Şekil 1:** GovSize'dan IncGrowth'a Bootstrap Rolling Window Nedensellik Testi Sonuçları (Bootstrap p değerleri)





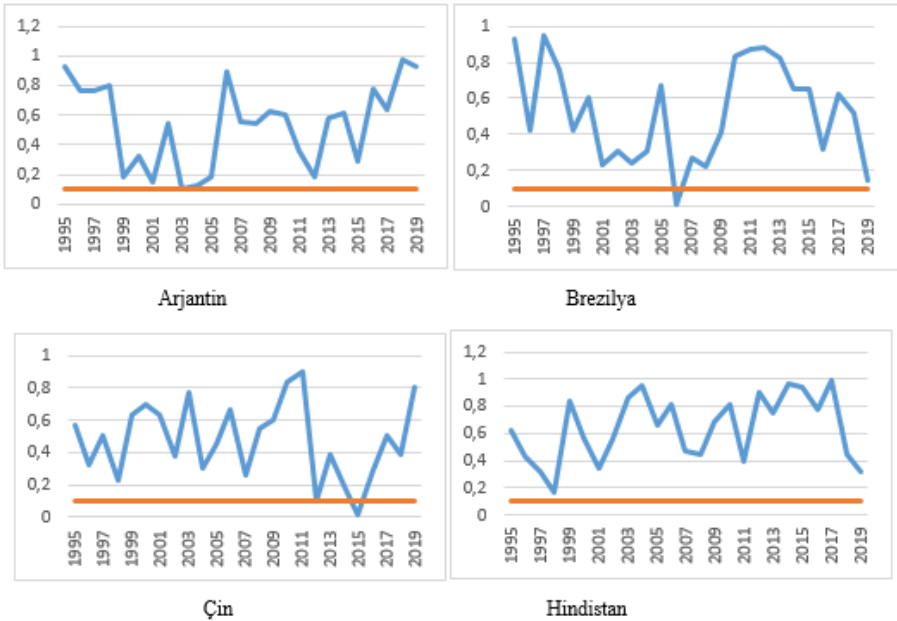
Şekil 1’de sunulan kamu kesimi büyüklüğünden kapsayıcı büyümeye Bootstrap Rolling Window nedensellik sonuçları incelendiğinde; Hindistan ve Endonezya için kamu kesimi büyüklüğünden kapsayıcı büyümeye hiçbir nedensel bağlantı olmadığı görülmektedir. Bu sonuçlar, bu ülkelerdeki Bootstrap panel nedensellik bulgularıyla uyumludur. Ancak, incelenen 8 ülkenin 6’sında (Arjantin, Brezilya, Çin, Meksika, Güney Afrika ve Türkiye) bazı dönemlerde gizli nedenselliğin varlığı tespit edilmiştir.

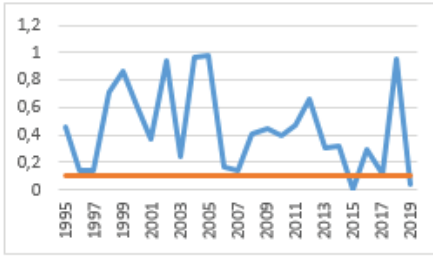
Şekil 1’de yansıtıldığı gibi, “Kamu kesimi büyüklüğü kapsayıcı büyümenin nedeni değildir” hipotezi Arjantin’de 2009 ve 2017; Brezilya’da 1998, 2000, 2002, 2005-2007 ve 2018; Çin’de 1999, 2002, 2004-2007, 2009 ve 2018; Meksika’da 2007, 2009 ve 2018; Güney Afrika’da 1998-1999, 2007 ve 2018 ve Türkiye’de 2003, 2005, 2007 ve 2018 yıllarında reddedilmiştir. Daha yalın bir ifadeyle, söz konusu ülkelerde Bootstrap p değerinin %10 kritik değerinin altında olduğu yıllarda hipotezi reddedilmiştir. Bu durum, bu ülkeler için kamu kesimi büyüklüğünden kapsayıcı büyümeye doğru nedensellik ilişkisinin görüldüğü yıllar olarak ifade edilmektedir.

Şekil 2’de ise kapsayıcı büyümeden kamu kesimi büyüklüğüne Bootstrap Rolling Window nedensellik sonuçları yer almaktadır. Şekil 2’deki nedensellik sonuçları değerlendirildiğinde, Arjantin ve Hindistan’da kapsayıcı büyümeden kamu kesimi büyüklüğüne doğru nedensel bir ilişki olmadığı görülmektedir. Bununla birlikte çalışmaya konu olan diğer 6 ülkede (Brezilya, Çin, Endonezya, Meksika, Güney Afrika ve Türkiye) bazı dönemlerde gizli nedenselliğin varlığı tespit edilmiştir. Analiz sonuçlarına göre, Brezilya’da 2006; Çin’de 2015; Endonezya’da, 2015 ve 2019; Meksika’da, 2009 ve 2013; Güney Afrika’da 1999, 2010, 2014-2015 ve 2019 ve Türkiye’de 2006 yıllarında kapsayıcı büyümeden kamu kesimi büyüklüğüne doğru nedensellik ilişkisi görülmektedir.

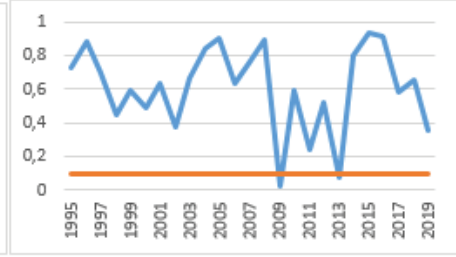
Şekil 1 ve Şekil 2 birlikte değerlendirildiğinde, sadece Meksika’da 2009’da ve Güney Afrika’da 1999’da kamu kesimi büyüklüğü ve kapsayıcı büyüme arasında geri beslemeli bir nedensellik ilişkisinin var olduğu görülmektedir. Burada geri besleme nedenselliğinin varlığı, kamu kesimi büyüklüğü ve kapsayıcı büyümenin birbirleri üzerinde eşzamanlı etkileri görüldüğünden benzer eğilimlere sahip olduğu tespit edilmiştir.

**Şekil 2:** IncGrowth’dan GovSize’a Bootstrap Rolling Window Nedensellik Testi Sonuçları (Bootstrap p değerleri)

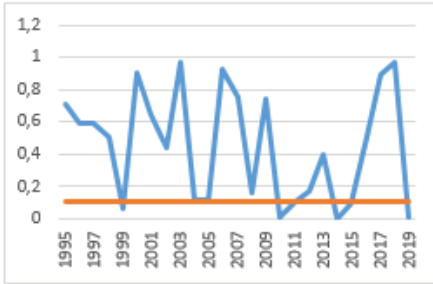




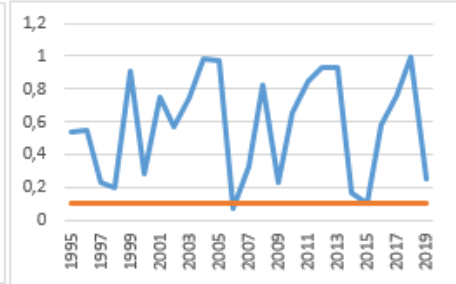
Endonezya



Meksika



Güney Afrika



Türkiye

## SONUÇ

Bu çalışmada Bootstrap Panel Rolling Window nedensellik yaklaşımından faydalanılarak kamu kesimi büyüklüğü ve kapsayıcı büyüme arasındaki nedensel ilişki, yükselen piyasa ekonomileri olarak ifade edilen sekiz büyük gelişmekte olan piyasa ekonomisi (Arjantin, Çin, Brezilya, Hindistan, Meksika, Endonezya, Türkiye ve Güney Afrika) bazında 1985-2019 dönemine ilişkin veriler üzerinden analiz edilmiştir. Çalışmanın bulguları; Meksika, Hindistan, Endonezya ve Güney Afrika'da kapsayıcı büyümeden kamu kesimi büyüklüğüne doğru; Türkiye'de ise kamu kesimi büyüklüğünden kapsayıcı büyümeye doğru tek yönlü bir nedensellik olduğunu ortaya koymaktadır. Buna karşın, Arjantin, Çin ve Brezilya için ise, söz konusu değişkenler arasında herhangi nedensellik ilişkisi tespit edilememiştir. Öte yandan, çalışmada bazı dönemlerde bazı ülkeler için kamu kesimi büyüklüğü ve kapsayıcı büyüme arasında gizli nedensel ilişki tespit edilmiştir.

Herhangi bir ülkede kapsayıcı büyüme hedefine ulaşmanın ilk ve en önemli aşaması, ulusal düzeyde belirlenen ekonomik stratejiler arasında bu hedefe de yer verilmesidir. Her ülke kendi demografik, ekonomik ve sosyal özelliklerini dikkate alarak ve mücadele ettiği ekonomik ve sosyal sorunlar doğrultusunda kapsayıcı büyüme stratejilerini öncelikleri doğrultusunda belirlemelidir.



Hızlı ve sürdürülebilir bir ekonomik performansa sahip olmak için ülkelerin öncelikle kapsayıcı büyüme hedefine odaklanmaları, üretim ve verimliliklerini makroekonomik politikalar aracılığı ile artırmaları, yaşam kalitesinde iyileşme sağlayacak politikalar uygulayarak dengeli ekonomik büyümeyi desteklemeleri büyük önem taşımaktadır.

Ekonomik büyüme süreçlerini tamamlayan ülkeler ortaya çıkan ekonomik büyümenin kapsayıcılığını artırmak ve verimsiz harcamalarla şişirilmiş kamu kesimi büyüklüğünü azaltabilmek ve harcamaları etkin, etkili ve verimli alanlara kaydırarak toplumun tüm kesimlerinin refahını ve yaşam kalitesini yükseltmek için bazı politika alanlarına yoğunlaşması gerekmektedir. Bu doğrultuda öncelikli olarak; i) istihdamın artırılması için nitelikli işgücü yaratılmalı, ii) ekonomik büyüme çıktılarına kapsayıcı bir özellik kazandırmak için harcama ve gelir politikaları yoksulluğu ve gelir eşitsizliğini azaltacak şekilde planlanmalı, iii) nüfusun tüm kesiminin sağlık hizmetlerine erişimi sağlanmalı, iv) çocukların okula erişimi, yükseköğretime erişimi artırılmalı yani eğitim standartları iyileştirilmeli, v) kamu harcamaları daha fazla bireyi bilhassa da gençleri daha üretken hale getirmek için planlanmalı, vi) çevresel kaliteyi iyileştirmek için yeni teknolojiler benimsenmeli ve bunun için ülkeler arasında küresel ortaklık ve uluslararası işbirlikleri geliştirilmeli ve vii) finansal kapsayıcılık adına yoksul kesime düşük faizli kredi ve sübvansiyonlara erişim kolaylığı sağlanmalıdır.

Öte yandan, çalışmaya konu olan ülke ekonomileri üzerinden yapılan analizlerden de anlaşılacağı üzere –verimli kamu harcamalarıyla desteklendiği takdirde– kamu kesimi büyüklüğünün artırılması, kapsayıcı ekonomik büyüme hedefine ulaşılmasına katkı sağlayacaktır. Ancak kamu kesimi büyüklüğü ve kapsayıcı büyüme ilişkisinin farklı ülkeler açısından farklı şekillerde ortaya çıkabileceği gerçeği unutulmamalıdır. Çünkü, incelenen ülkeler iyi bir ekonomik performans göstermiş olsalar dahi bu ülkelerde büyümenin kapsayıcılığı; nüfus, sosyo-ekonomik yapı, doğal kaynaklar, eğitim ve sağlık sistemlerinin heterojenliğinden dolayı farklılık göstermektedir. Dolayısıyla, ülkelerin kendi iç dinamikleri, kapsayıcı büyüme hedefine ulaşmada izlenen politikaların mahiyetini ve başarı düzeyini farklılaştırabilmektedir.

## KAYNAKÇA

- Abor, J. Y., Haruna, I., Amidu, M. ve Murinde, V. (2018). Financial Inclusion and Economic Growth: What Do We Know? London: Centre for Global Finance Working Paper Series.
- Acemoglu, D., Gallego, F. A. ve Robinson, J. A. (2014), Institutions, Human Capital and Development, Annual Review of Economics, 6: 875-912.
- ADB (2008). Strategy 2020: The Long-Term Strategic Framework of the Asian Development Bank, 2008-2020.
- ADB (2011). Framework of Inclusive Growth Indicators: Key Indicators for Asia and the Pacific. Manila.
- Adejumo, O. O., Adejumo, A. V. ve Aladesanmi, T. A. (2020). Technology-Driven Growth and Inclusive Growth- Implications for Sustainable Development in Africa. Technology in Society, 63, 1-8.
- Ali, I. ve Son, H. H. (2007). Defining and Measuring Inclusive Growth: Application to the Philippines. Asian Development Bank, ERD Working Paper Series.
- Ali, I. ve Zhuang, J. (2007). Inclusive Growth Toward a Prosperous Asia: Policy Implications. ERD Economics and Research Department. Working Paper Series, No: 97.
- Amponsah, M., Agbola, F. W. ve Mahmood, A. (2021). The Impact of Informality on Inclusive Growth in Sub-Saharan Africa: Does Financial Inclusion Matter?. Journal of Policy Modeling, 43, 1259-1286.
- Aoyagi, C. ve Ganelli, G. (2015). Asia's Quest for Inclusive Growth Revisited. Journal of Asian Economics, 40, 29-46.
- Avcı, B. S. ve Tonus, Ö. (2020). Kapsayıcı Büyümenin Ölçülmesi: Türkiye Örneği. Sakarya İktisat Dergisi, 9(4), 277-298.
- Balcılar, M., Ozdemir, Z. A. ve Arslanturk, Y. (2010). Economic Growth and Energy Consumption Causal Nexus Viewed Through a Bootstrap Rolling Window. Energy Economics, 32(6), 1398-1410.
- Barro, R. J. (2000). Inequality and Growth in a Panel of Countries. Journal of Economic Growth, 5(1), 5-32.
- Corrado, G. ve Corrado, L. (2017). Inclusive Finance for Inclusive Growth and Development. Environmental Sustainability, 24, 19-23.

- Çakmak, E. ve Gümüş, S. (2005). Türkiye'de Beşeri Sermaye ve Ekonomik Büyüme: Ekonometrik Bir Analizi (1960-2002). Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 60 (1), 59-72.
- Deviren Vatansever, N. (2009). Küresel Yoksullukla Mücadelede Mikro Kredilerin Rolü. Mevzuat Dergisi, 12 (137), <https://www.mevzuatdergisi.com/2009/05a/02.htm> (27.02.2022).
- Dinda, S. (2014). Inclusive Growth Through Creation of Human and Social Capital. International Journal of Social Economics, 41(10), 878-895.
- Ge, T., Qiu, W., Li, J. ve Hao, X. (2020). The Impact of Environmental Regulation Efficiency Loss on Inclusive Growth: Evidence from China. Journal of Environmental Management, 268, 1-10.
- Gennaioli, N., La Porta, R., Lopez-de Silanes, F. ve Shleifer, A. (2013). Human Capital and Regional Development. The Quarterly Journal of Economics, 28, 105-164.
- Hanushek, E. ve Woessmann, L. (2008). The Role of Cognitive Skills in Economic Development. Journal of Economic Literature, 46 (3), 607-668.
- Heintz, J. (2012). Informality, Inclusiveness, and Economic Growth: An Overview of Key Issues. In International Development Research Centre (IDRC). SIG Working Paper 2012/2.
- Ianchovichina, E. ve Lundstrom, S. (2009). Inclusive Growth Analytics: Framework and Application. Policy Research Working Paper. The World Bank.
- International Monetary Fund (2020). A Crisis Like no Other, an Uncertainty Recovery. In World Economic Outlook.
- Jones Charles, I. ve Romer, Paul M. (2010). The New Kaldor Facts: Ideas, Institutions, Population and Human Capital. American Economic Journal: Macroeconomics, 2 (1), 224-245.
- Kónya, L. (2006). Exports and Growth: Granger Causality Analysis on OECD Countries with a Panel Data Approach. Economic Modelling, 23(6), 978-992.
- Köse, H. Ö. (2012). Küresel Krizle Mücadelede Denetimin Önemi ve Yüksek Denetim Kurumlarının Rolü. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 12 (3), 93-107.
- Ngepah, N. (2017). A Review of Theories and Evidence of Inclusive Growth: An Economic Perspective for Africa. Environmental Sustainability, 24, 52-57.
- OECD (2014). General Government Final Consumption, in National Accounts at a Glance. OECD Publishing, Paris.

- OECD (2015). In It Together Why Less Inequality Benefits All. OECD. <https://www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all-9789264235120-en.htm> (22.02.2022).
- OECD (2016). Policy Shaping and Policy Making: The Governance of Inclusive Growth. Paris.
- OECD (2018). The Future of Education and Skills: Education 2030. Paris.
- Oluseye, I. C. ve Gabriel, A. A. (2017). Determinants of Inclusive Growth in Nigeria: An ARDL Approach. *American Journal of Economics*, 7(3), 97-109.
- Oyinlola, M. A., Adedeji, A. A. ve Onitekun, O. (2021). Human Capital, Innovation and Inclusive Growth in Sub-Saharan African Regio. *Economic Analysis and Policy*, 72, 609-625.
- Oyinlola, M., Adedeji, A. A., Bolarinwa, M. O ve Olabisi, N. (2020). Governance, Domestic Resource Mobilization, and Inclusive Growth in sub-Saharan Africa. *Economic Analysis and Policy*, 65, 68-88.
- Öztürk, N. (2005). İktisadi Kalkınmada Eğitimin Rolü. *Sosyoekonomi*, 1(1), 27-44.
- Özütler, H. Ş. (2018). Kapsayıcı Büyümenin Kurumsal Çerçevesi Üzerine Bir Araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 23 (4), 1455-1477.
- Pesaran, M. H. (2004). General Diagnostic Tests for Cross Section Dependence in Panels. *Cambridge Working Papers in Economics*, 435. London: BP.
- Pesaran, M. H., Ullah, A. ve Yamagata, T. (2008). A Bias Adjusted LM Test of Error Cross Section Independence. *The Econometrics Journal*, 11(1), 105-127.
- Piketty, T. (2013). *Le Capital au XXIe Siècle* [Capital in the 21st century]. Éditions du Seuil, Paris.
- Pouw, N. ve Gupta, J. (2016). Inclusive Development: A Multi-Disciplinary Approach. *Environment Sustainability*, 24, 104-108.
- Prasad, N. (2008). Policies for Redistribution: The Use of Taxes and Social Transfers. International Labour Organization (International Institute for Labour Studies).
- Raheem, I. D., Isah, K. O. ve Adedeji, A. A. (2018). Inclusive Growth, Human Capital Development and Natural Resource Rent in SSA. *Economic Change and Restructuring*, 51, 29-48.
- Ramos, R. A., Ranieri, R. ve Lammens, J.-W. (2013). Mapping Inclusive Growth. International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG).
- Ranieri, R. ve Raquel, A. R. (2013). Inclusive Growth: Building up a Concept. International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

- Sherriffdeen, T. ve Olorunfemi, A. (2016). Determinants of Inclusive Growth in Africa: Role of Health and Demographic Changes. *African Journal of Economic Review*, 4(2), 138-146.
- Solmaz, E. ve Avcı, M. (2017). Yoksullukla Mücadelede Sosyal Koruma Harcamaları: Avrupa Birliği Ülkeleri Üzerine Bir İnceleme. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 6(1), 46-73.
- Taşkın, T. (2014). Türkiye'de Kapsayıcı Büyüme. Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası.
- UNDP (2018). What is Inclusive Growth, <https://hdr.undp.org/en/theme/inclusive-growth> (11.02.2022).
- WEF (2015). The Inclusive Growth and Development Report 2015. Switzerland: World Economic Forum.
- WEF (2017). The Inclusive Growth and Development Report 2017. World Economic Forum.
- Whajah, J., Godfred, A. B. ve Kuttu, S. (2019). Government Size, Public Debt and Inclusive Growth in Africa. *Research in International Business and Finance*, 49, 225-240.
- World Bank (2009). What is Inclusive Growth? <https://documents1.worldbank.org/curated/en/842461468335940798/pdf/794450BRI0Incl0Boc0377373B00PUBLIC0.pdf> (E.T.: 10.02.2022).
- World Bank (2016). Poverty and Share Prosperity: Talking on Inequality. World Bank, Washington DC.
- Zellner, A. (1962). An Efficient Method of Estimating Seemingly Unrelated Regressions and Tests for Aggregation Bias. *Journal of The American Statistical Association*, 57(298), 348-368.

## **RELATIONSHIP BETWEEN GOVERNMENT SIZE AND INCLUSIVE GROWTH: AN ECONOMETRIC STUDY ON EMERGING MARKET ECONOMIES**

**Nazlı KEYİFLİ**  
**Birol KARAKURT**  
**Suat Hayri ŞENTÜRK**

### **EXTENDED ABSTRACT**

Economic growth, which is basically defined as the increase in the production volume of an economy over periods and expresses the changes in the Gross Domestic Product (GDP), cannot provide benefits or opportunities to each household that makes up the society. The need for a conceptual framework that takes into account the scope, nature and consequences of economic growth has brought the concept of inclusive growth to the agenda. The growth model that provides the opportunity to increase the welfare of the entire population forming the society and distributes all monetary and non-monetary welfare components fairly is expressed as inclusive growth. The global financial crisis, income inequalities, unemployment and poverty have caused countries to build their economic growth policies on inclusive growth in a way that will benefit all segments of society and improve the quality of life.

In the case of sustainable and rapid economic growth in the welfare of all segments of the society, especially in the income and non-income (education, health, social services) dimensions of social and individual welfare, the inclusiveness of growth can be mentioned. Inclusive growth is a growth that not only creates new economic opportunities, but also provides equal access to the opportunities created by all segments of the population in order to improve the quality of life and standards. Inclusive growth aims to benefit the entire society from growth by putting income inequality and poverty at the center of economic growth. In short, inclusive growth is a concept that takes into account not only the expansion of the national economy, but also the reach of the people at the lowest income level of the society. Countries that want to reach their inclusive growth target need to use financial instruments such as public expenditures and public revenues effectively. For example, by using public expenditures as a tool, it can contribute to the elimination of inequalities in income distribution in the country. In this context, the financial dimension of inclusive growth consists of a large part of the state's public revenues, including taxes and subsidies, social

assistance and health and education expenditures. It is not possible to reach the inclusive growth target without using the budget and budget policies that show public expenditures and revenues.

However, although the problem of absolute poverty has been resolved in many developing countries with sustainable and strong economic growth, it is seen that the improvements in living standards cannot keep up with the GDP growth per capita for the whole society. Achieving high and consistent economic growth rates for these countries did not ensure that this situation translates into stable and sustainable income per capita. In this study, the relationship between public sector size and inclusive growth for eight large emerging market economies (Argentina, China, Brazil, Indonesia, India, Mexico, Turkey and South Africa), which are called emerging market economies by the IMF, is analyzed with the help of the bootstrap panel causality test in rolling windows. The reason why these countries were chosen is that they have been among the strongest economies of the world by showing significant economic growth in the last two decades. In this context, it is a remarkable issue how much the rapid economic growth in these countries affects the welfare of individuals in terms of income and non-income. Analysis results show that inclusive growth causes inclusive growth in India, Indonesia, Mexico and South Africa, while public sector size causes inclusive growth in Turkey. Argentina, Brazil and China, a causal relationship was not observed between government size and inclusive growth.

The importance and purpose of this study, which examines the effect of inclusive growth on the size of the public sector, can be explained as follows; i) to reveal whether inclusive growth has an effect on the size of the government size, ii) not only the existence of a causal relationship between public sector size and inclusive growth, but also the causal relationship of these two variables on a period basis, that is, over time, using a new method, Bootstrap Panel Rolling Window causality approach, iii) as far as we can determine, the public sector size-inclusive growth relationship has not been addressed in an empirical study before in terms of both the sample and the econometric method used in Turkey and in the international literature, and this study aims to contribute by filling this gap in the literature.







## ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI IŞIĞINDA BİR İNSAN HAKKI OLARAK KİŞİSEL VERİLERİN KORUNMASI

### *PROTECTION OF PERSONAL DATA AS A HUMAN RIGHT IN THE LIGHT OF THE DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF TURKEY*

Ömer ÖZKAYA<sup>1</sup>  
İbrahim TOPRAK<sup>2</sup>

#### ÖZ

Kişisel verilerin korunması; özel hayatın gizliliğinin, mahremiyet hakkının ve kişiliğin serbestçe geliştirilmesi hakkının korunmasına hizmet eden işlevleriyle insan hak ve özgürlüklerinin ve hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesinin temel gereklerinden birini oluşturmaktadır. Bu alanda ulusal ve uluslararası hukuk kapsamında geliştirilen ilke ve kuralların gereği gibi uygulamaya geçirilmesinde yargı denetimine, özellikle de anayasal yargıya önemli görevler düşmektedir. Bu çalışmanın amacı, Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik içtihatları ve güncel kararları ışığında, bir insan hakkı olarak kişisel verilerin korunmasına ilişkin normların uygulama çerçevesini analiz ederek, bu alanda daha etkili bir uygulama için ihtiyaç duyulan yasal düzenlemeler ve ilave tedbirler konusunda öneriler sunmaktır. Bu amaç doğrultusunda öncelikle kavramsal çerçeve analiz edildikten sonra

1- Dr. Öğr. Üyesi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ceza Adaleti ABD, omerakademik@gmail.com, ORCID: 0000-0003-2302-5991

2- Doktora Öğrencisi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku ABD, ibrahim.toprak@ogrii.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8195-349X

**Gönderim Tarihi/Submitted:** 22.03.2022

**Revizyon Talebi/Revision Requested:** 27.03.2022

**Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received:** 10.04.2022

**Kabul Tarihi/Accepted:** 11.04.2022

**Sorumlu Yazar/Corresponding Author:** Özkaya, Ömer

**Atıf/To Cite:** Özkaya, Ö. ve Toprak, İ. (2022). Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Bir İnsan Hakkı Olarak Kişisel Verilerin Korunması. Sayıştay Dergisi, 33(124), 71-99

<https://doi.org/10.52836/sayistay.1110581>

uluslararası hukukta ve Türkiye'nin ulusal mevzuatında kişisel verilerin korunmasına ilişkin düzenlemeler ele alınacak; ulusal ve uluslararası normatif çerçeveye dayalı olarak Anayasa Mahkemesi kararları ışığında bu hakkın korunması çabalarına değinilecek ve bu alanda alınması gereken ilave tedbirler değerlendirilecektir.

## ABSTRACT

The protection of personal data relates to the protection of privacy, the right to privacy, and the right to free development of personality. With these aspects, it constitutes one of the basic requirements for the realization of human rights and freedoms and the principle of the rule of law. There are principles and rules developed within the scope of national and international law in this field. Judicial review, especially the constitutional judiciary, has an important responsibility for the implementation of the protection of personal data. This study aims to analyze the implementation of protection of personal data within the framework of the norms regarding the protection of personal data as a human right in the light of case law and current decisions of the Constitutional Court. In addition to these, suggestions are made on legal regulations and additional measures needed for a more effective implementation in this area. In this context, first the conceptual framework is analyzed. Then, the regulations on the protection of personal data in international law and Turkey's national legislation are discussed. Finally, efforts to protect this right and additional measures to be taken in this area are evaluated under the guidance of the decisions of the Constitutional Court based on the national and international normative framework.

**Anahtar Kelimeler:** Kişisel Verilerin Korunması, Unutulma Hakkı, Anayasa Mahkemesi, Özel Hayatın Gizliliği, İnsan Hakları.

**Key Words:** Protection of Personal Data, Right to Be Forgotten, Constitutional Court, Confidentiality of Private Life, Human Rights.

## GİRİŞ

Teknolojinin günlük yaşamın birçok alanında daha aktif kullanılması ile kişisel verilerin kolaylıkla elde edilebilmesi ve amacı dışında, kişilik haklarına zarar verecek şekilde kullanılması olanaklarının artması, bu verilerin korunmasını insan hak ve özgürlüklerinin önemli bir unsuru ve aynı zamanda ulusal ve uluslararası hukukun temel alanlarından biri haline getirmiştir. Kişisel verilerin devlet tarafından güvence altına alınması; başta Anayasa olmak üzere hukuki düzenlemelerle güçlü bir koruma zırhına kavuşturulması, kurumsal araçlarla desteklenmesi ve etkin yargısal mekanizmalarla izlenerek aykırı uygulamaların müeyyidelendirilmesi ile mümkün olmaktadır.

1970'li yıllardan itibaren hukuki düzenlemelere konu olmaya başlayan kişisel verilerin korunması hakkı, dijital dönüşümle birlikte siber suçların da gün

geçtikçe arttığı bir dünyada daha çok önem kazanmaktadır. Avrupa Birliği'ne tam üyelik hedefinin etkisiyle Türkiye'de de 2000'li yıllarda yoğunlaşan çabalar kapsamında kişisel verilerin korunmasında önemli mesafeler alınmıştır. Çeşitli yasal düzenlemelerle koruma altına alınan kişisel veriler, 2010 yılında Anayasanın 20. maddesine eklenen hükümler ile daha güçlü bir güvenceye kavuşturulmuştur.

Kişisel verilerin korunmasında devletin hem negatif hem de pozitif sorumlulukları bulunmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 8. maddesinde yer alan özel hayata 'saygı' ifadesi devleti pozitif yükümlülükle donatmaktadır (Çelik 2017: 394). Devletin kimi zaman saygı duyma, kimi zaman müdahale etmeme şeklinde negatif sorumlulukları, kimi zaman ise hakların kullanılabilmesi için bazı edimleri yerine getirme şeklinde pozitif sorumlulukları ortaya çıkmaktadır (Acaray, 2021: 176).

Gerek norm denetimi yoluyla gerekse bireysel başvuru yoluyla temel hak ve özgürlüklerin korunması adına görev ifa eden Anayasa Mahkemesi (AYM), kişisel verilere ilişkin kararları ile bu alanda önemli bir işlev ifa etmektedir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin bireysel başvuruları değerlendiren AYM, yargılama sonucunda iddia edilen müdahalenin kanunilik unsuruna sahip olup olmadığına, meşru amacının bulunup bulunmadığına, demokratik toplum düzenindeki gerekliliğine ve ölçülülük ilkesine riayet edilip edilmediğine göre karar vermektedir (Yılmaz, 2019: 302).

AYM'nin bugüne değin kişisel verilerin korunmasıyla ilgili olarak verdiği kararlar, bu alanda önemli bir kaynak olarak değerlendirilmektedir. Çünkü bu kararlar gerek kanun koyucu olan TBMM'ye gerekse kanunların uygulayıcısı olan idareye ve mahkemelere yol gösterici niteliktedir. Kişisel verinin korunması temel bir insan hakkı olup, bu konuda temel yükümlülük devlete aittir. Devletler aynı zamanda kamusal hizmetlerin sunumunda ve ulusal güvenliğin tesisinde birçok kişisel veriyi toplamakta ve depolamaktadır. Bu verilerin korunmasında devlet, ilk derecede sorumluluk sahibidir (Kaya, 2022: 181).

Çalışmada öncelikle kişisel verinin kavramsal ve hukuksal çerçevesi incelenecek, ardından T.C. Anayasası ve Kişisel Verilerin Korunması Kanunu (KVKK) özelinde kişisel verilerin korunmasının genel çerçevesi ve insan haklarının korunması ve geliştirilmesi açısından taşıdığı önem ele alınacaktır. Sonraki bölümde kişisel veri ve insan hakkı arasındaki ilişki, AYM kararları perspektifinden analiz edilecektir. Çalışmanın sınırlı kapsamı nedeniyle, AYM içtihatlarının en

önemli dayanaklarından olan uluslararası hukuk düzenlemeleri ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararları inceleme dışında tutulacak olup, AYM'nin yerleşik içtihatları ile birlikte güncel kararlarına da yer verilmek suretiyle alana katkı sunulmaya çalışılacaktır.

## 1. KİŞİSEL VERİ: KAVRAMSAL VE HUKUKSAL ÇERÇEVE

### 1.1. Kişisel Veri Kavramı ve Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı

1960'lı yıllarda tartışılmaya ve 1970'li yıllarda hukuki metinlerle düzenlenmeye başlanan (Sultanlı, 2021: 26) kişisel veri kavramının kapsamının net olarak belirlenmesi oldukça güç olmakla birlikte, en yalın tanımı üzerinde bir uzlaşma mevcuttur. Üzerinde hemfikir olunan tanıma göre kişisel veri "*kimliği belirli veya belirlenebilir kişiye ilişkin her türlü bilgi*"dir. Hem Avrupa Birliği Genel Veri Koruma Tüzüğü (GDPR), hem de KVKK'da yapılan bu tanıma göre, kişiyle özdeşleşmesi mümkün olan ve kişiyi tanımlayan her türlü bilgi, kişisel veri niteliğindedir. Kişilerin adları, soyadları, mahlas-lakapları, kimlik numaraları, dini mensubiyetleri, sağlık bilgileri, pasaport numaraları, e-postaları, kendilerini doğrudan tanımlayacak söylemleri, özgeçmişleri, hobileri, aile bilgileri vb. bilgiler, kişisel veri örnekleri olarak sıralanabilir. Bu bilginin güncel veya kanıtlanmış olması, kişisel veri olarak kabul edilmesi için zorunlu bir koşul değildir (Turan Başara, 2020: 59).

'İsme bağlı veriler' veya 'bireysel veriler' olarak adlandırılan (Kılınç, 2012: 1093) kişisel veri kavramının sadece gerçek kişileri mi yoksa tüzel kişilerle birlikte mi ele alınacağı tartışılmaktadır. Bir görüşe göre kişisel veri doğrudan kişi temel hak ve özgürlükleri ile alakalı olduğu için sadece gerçek kişilerle sınırlı bir çerçeveye sahiptir. Nitekim GDPR ve KVKK'da yer alan düzenlemeler bu yöndedir. Doktrinde kişisel verilerin korunması hakkından yararlanmanın sadece gerçek kişilere özgü kılınması yaklaşımı ön plana çıkarılsa da tüzel kişilere ilişkin veriler, kimliği belirli veya belirlenebilir gerçek bir kişi ile ilişkili ise kişisel veri kapsamında değerlendirilmektedir (Turan Başara, 2020: 60). Bu bakımdan tüzel kişiye ait ama gerçek kişiyle alakalı veriler de koruma kapsamındadır (Oğuz, 2018: 125). Kişisel Verileri Koruma Kurumu (2019: 37) da tüzel kişilere ait verileri kişisel veri kapsamında değerlendirmemekle birlikte, bu verilerin bir veya birden fazla gerçek kişinin kimliğini ortaya çıkaracak olması durumunda KVKK çerçevesinde korunabileceğini ifade etmektedir.

Kişisel veri kavramı AYM tarafından ilk defa 2008 yılında verilen bir kararda yer almıştır. Kararda kişisel veri kavramının tanımı yapılmamış olmakla birlikte, kişisel verinin kapsamına ilişkin bir çıkarım yapılmıştır (Duman, 2020: 364, 365). AYM kararında<sup>3</sup>, hangi bilgilerin kişisel veri olduğuna ilişkin bir sınırlandırmaya gitmemiş, "kişilerle ilgili her türlü bilginin" kişisel veri kapsamında olduğunu ifade etmiştir. Nitekim AYM ilerleyen zamanlarda önüne gelen davalarda kişisel verinin kısaca "belirli veya kimliği belirlenebilir olmak şartıyla bir kişiye ilişkin bütün bilgileri ifade ettiğini" belirterek, bu bilgileri detaylı örneklerle açıklama yoluna gitmiştir.

Mahkeme kararlarında yalnızca kişilerin kimliğini ortaya çıkaran adları, soyadları, doğum tarihleri, doğum yerlerine ait bilgilerin değil aynı zamanda telefon-pasaport-sosyal güvenlik numaraları, motorlu taşıt plakaları, özgeçmişleri, elektronik posta adresleri, hobileri, grup üyelikleri, aile bilgileri, sağlık bilgileri gibi kişiyi dolaylı veya doğrudan belirli kılan tüm verilerin kişisel veri olarak değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmektedir<sup>4</sup>. Bu noktada AYM'nin gerek 2010 Anayasa değişikliği, gerekse 2016 tarihli KVKK'den önce kişisel verinin ne olduğuna ilişkin uluslararası belgeler nezdinde tanımlar yapmış olmasının kanun koyucuya yol gösterici nitelikte olduğunu ifade etmek gerekir.

Öte yandan AYM, 2014 yılındaki norm denetimi kararında<sup>5</sup> tüzel kişilere ait verilerin korunması hususuna yer vermiş ve esasın incelenmesi kısmında 1982 Anayasasının 20. maddesine atıfla, Anayasada bu haktan herkesin yararlanacağına ifade edildiğine, gerçek veya tüzel kişi ayırımı yapılmadığına işaret etmiştir. Bu karar kişisel verilerin korunmasını isteme hakkının gerçek kişilerle sınırlı olmadığını, uygun koşulların olduğu hallerde tüzel kişiler bakımından da uygulama alanı kazanabildiğini (Duman, 2020: 365) göstermektedir.

Kişisel verileri, tüzel kişileri de kapsayacak şekilde ele alan en güncel düzenleme, 04.12.2020 tarihli Elektronik Haberleşme Sektöründe Kişisel Verilerin İşlenmesi ve Gizliliğin Korunmasına İlişkin Yönetmelik'tir. Bu Yönetmelik, sektörde kişisel verileri işlenecek ve korunacak olan aktörleri belirlerken "abone/kullanıcı" şeklinde tanımlara yer vermiş ve tanım kapsamına gerçek ve tüzel kişileri dâhil etmiştir.

3- 20.03.2008 tarihli, E. 2006/167 / K2008/86 sayılı kararı

4- 25/12/2014 tarihli, E.2014/74, K.2014/201 sayılı kararı; 09/04/2014 tarihli, E.2013/122, K.2014/74 sayılı kararı; 02/10/2014 tarihli, E.2014/149, K.2014/151 sayılı kararı; 04/12/2014 tarihli, E.2013/84, K.2014/183 sayılı kararı; 19/03/2015 tarihli, E.2014/180, K.2015/30 sayılı kararı; Bülent Kaya Başvurusu [GK], B.N. 2013/2941, KT. 11/5/2016.

5- 04.12.2014 tarihli, E.2013/84, K.2014/183 sayılı kararı.

## 1.2. Uluslararası Hukukta 'Kişisel Veri' Kavramının Gelişimi

Özellikle teknolojinin gelişimiyle kişisel veri kavramı çok daha önemli ve hukuki niteliği ön plana çıkan bir kavram haline gelmiştir. Kişisel verinin koruma altına alınması da bir insan hakkı olarak yaygın bir ilginin konusu olmuş; ulusal hukukta olduğu gibi uluslararası hukukta da kendisine daha fazla yer bulmaya başlamıştır. AYM de bireysel başvuruları incelerken, uluslararası hukuk normlarına yaygın olarak başvurmaktadır.

Uluslararası düzenlemeler arasında öne çıkan ilk metin, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'dir. Beyannamenin 12. maddesinde kişilerin özel yaşamlarının kanun ile korunma hakkı olduğu ifade edilmektedir. Beyannameden sonraki en önemli belge ise Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesidir. Sözleşme hazırlandığı tarih itibarıyla münhasıran kişisel veri kavramına yer vermemiş olsa da 8. maddesi ile özel hayata saygı gösterilmesi hakkını teminat altına almıştır. Kişisel verilerin korunmasının özel hayatın gizliliği ve korunmasıyla doğrudan ilişkili olduğu (Kılınç, 2012: 1097), kişilerin başkalarıyla paylaşmak istemediği alana müdahalenin özel hayatın gizliliğinin ihlali anlamına geldiği bilinmektedir (Çelik, 2017: 392). Bu nedenle kişiler, özel hayatlarının bir parçası olan kişisel verilerini Sözleşme'nin ilgili maddesi kapsamında korunmasını isteme hakkına sahiptir.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), teknolojinin gelişimiyle kişisel verilerin ülke sınırlarını aşan bir şekilde paylaşımının yaygınlaşması, bu verilerin işlenmesi, korunması ve aktarılması hususlarında ilkeler oluşturma girişiminde bulunmuş (Göçmen Uyarer, 2020: 43-45) ve "*Mahremiyetin Korunması ve Kişisel Verilerin Sınır Ötesi Akışına İlişkin Rehber İlkeler*"i 1980 yılında kabul etmiştir. Birleşmiş Milletler de 1990 yılında "*Bilgisayarla İşlenen Kişisel Veri Dosyalarına İlişkin Rehber İlkeler*"i kabul etmiştir. Bu ilkeler, OECD tarafından düzenlenen ilkeler gibi tavsiye niteliğinde olup herhangi bir hukuki yaptırımı bulunmamaktadır (Göçmen Uyarer, 2020: 46).

Kişisel verilerin korunmasına ilişkin bir diğer önemli düzenleme, 108 No'lu *Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Bireylerin Korunması Sözleşmesi*'dir. Avrupa Konseyi tarafından 1981 yılında imzaya açılmış ve 1985 yılında yürürlüğe girmiştir. Sözleşme'yi ilk imzalayan Konsey üyesi ülkelerden birisi olmasına rağmen Türkiye'de Sözleşmenin iç hukuka dâhil edilmesi yaklaşık olarak 35 yıl sonra, 2016 yılında mümkün olmuştur. Sözleşme, Türkiye'nin de

dâhil olduğu Avrupa Konseyi'ne üye devletlerin egemenlik alanlarında kişisel verilerin korunması hususunda etkili bir hukuki düzen sağlamayı amaçlamaktadır. Uluslararası seviyede kişisel verilerin korunması hakkında bağlayıcı tek metin olması sebebiyle ülkeler üzerinde önemli bir etki potansiyeline sahip (Küzeci, 2020: 144; Başalp, 2004: 31) olan Sözleşme, kişisel verilerin korunması hakkını, en temelde özel hayatın gizliliğinin korunması hakkı bağlamında düzenlemektedir (Develioğlu, 2017: 9).

2001 yılında 181 Sayılı *Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Bireylerin Korunması Sözleşmesi*'ne Ek *Denetleyici Makamlar ve Sınır Aşan Veri Akışına İlişkin Ek Protokol* imzalanmıştır. Türkiye bu Ek Protokolü 2001 yılında imzalamış ve 2016'da iç hukuka dâhil etmiştir. 2018 yılında *Kişisel Verilerin İşlenmesine İlişkin Bireylerin Korunmasına İlişkin Sözleşmede Değişiklik Yapılmasına Dair Protokol*, kişisel verilerin gelişen bilgi teknolojilerine karşı daha ideal bir koruma sağlama ihtiyacı nedeniyle 108 No'lu Sözleşme'nin günümüz koşullarına göre yenilenmesiyle ortaya çıkmıştır. Bu nedenle öğretilerde *108+* olarak bilinmektedir (Dülger, 2019: 29). Sözleşmenin getirdiği en önemli yenilik, özel veri kategorilerini geliştirerek kişilerin genetik ve biyometrik verilerini de bu kapsama almış olmasıdır. Bunun yanı sıra taraf devletleri, hassas kişisel verilerin ayrımcılık yaratmamasına karşı güvence sağlamakla yükümlü kılmıştır (Aşkoğlu, 2018: 46).

Avrupa Birliği tarafından da gerçek kişilerin kişisel verilerinin işlenmesini ve korunmasını amaçlayan kurallar bütünü olan Avrupa Birliği Genel Veri Koruma Tüzüğü (GDPR) 2016 yılında kabul edilmiş ve 2018'de yürürlüğe girmiştir. GDPR'yi Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan diğer düzenlemelerden ayıran en önemli özellik, kişisel verilerin korunması hakkını özel hayatın gizliliği hakkından ayırarak bağımsız ve ayrı bir hak olarak kabul etmiş olmasıdır (Develioğlu, 2017: 11).

### 1.3. Ulusal Hukukta Kişisel Veri

1982 Anayasasının ilk halinde kişisel verilerin korunması hakkında dolaylı düzenlemeler yer almıştır. Anayasanın ilk halinde düzenlenmiş olan herkesin yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahip olması ilkesi, kişisel verilerin korunması noktasında dolaylı olarak yapılan bir düzenleme olarak kabul edilebilir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin diğer dolaylı düzenleme ise 1982 Anayasasının 22. maddesinde düzenlenen haberleşme hürriyetine ilişkin düzenlemedir. Bu düzenlemeye göre herkes haberleşme hürriyetine

sahiptir ve haberleşmenin gizliliği esastır. Anayasanın 20. maddesinde de özel hayatın gizliliği düzenlenmiştir. Dolayısıyla kişisel verilerin korunmasını isteme hakkı doğrudan özel hayatın gizliliği ile ilişkilidir. Anayasaya göre herkes özel hayatına ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir. Yine aynı maddeye göre özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamaz.

2010 yılında yapılan değişiklikler kapsamında Anayasanın 20. maddesine eklenen fıkrayla, kişisel verilerin korunmasına ilişkin doğrudan bir düzenleme yapılmıştır. Nitekim anayasa değişikliği teklifi madde gerekçesinde *"Anayasada kişisel verilerin korunmasına yönelik dolaylı hükümler bulunmakla birlikte yeterli değildir. Mukayeseli hukukta ve tarafı olduğumuz uluslararası belgelerde de kişisel verilerin korunması önemle vurgulanmaktadır."* ifadesine yer verilmek suretiyle kişisel verilerin korunmasına ilişkin anayasada doğrudan bir düzenlemenin var olmasının gerekliliği ifade edilmiştir. Söz konusu fıkra, herkesin kendisiyle ilgili verilerin korunmasını istemesini bir hak olarak düzenlenmiştir. Aynı zamanda kişiler; bu verilerle ilgili bilgilendirilme, verilere ulaşma, verilerin düzeltilmesini veya silinmesini isteme hakkına sahiptir. Kişilerin, kişisel verilerinin amaçları kapsamında kullanılıp kullanılmadığını öğrenme hakkına sahip oldukları; bu verilerin ancak kanunla öngörülen hallerde ve kişinin açık rızası ile işlenebileceği düzenlenmiştir.

Ulusal hukukta kişisel verilere ilişkin kanun boyutunda düzenlemelere, ilk olarak 2001 yılında çıkarılan 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 24. maddesinde (kişilik haklarına yapılan saldırıya karşı koruma) yer verilmiştir. Daha sonra 2004 yılında çıkarılan 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 135-138. maddelerinde (kişisel verilerin kaydedilmesi, verilerin hukuka aykırı olarak ele geçirilmesi ve yayılması, verilerin yok edilmemesi suçlarına) yer verilmiştir. Aynı yıl yürürlüğe konulan 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nda (CMK) da kişisel verilerin işlenmesine ilişkin düzenlemelere 75-81 maddeleri (beden muayenesi, vücuttan örnek alınması, moleküler ve genetik inceleme, fiziki kimliğin tespiti) ile 135-140. maddelerinde (iletişimin dinlenmesi ve kayda alınması ve içeriklerin yok edilmesi, teknik araçlarla izlemeye) yer verilmiştir. Bu üç kanun dışında da birçok kanun ve yönetmelik (Gemicioğlu ve Gemicioğlu, 2020: 47-375; Kaya ve Taştan, 2022: 1507-2375) kapsamında kişisel verilere ilişkin düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte, mevzuatta müstakil bir düzenlemenin yapılması 2016 yılına kadar mümkün olmamıştır.



Anayasa'nın 20. maddesinde yer verilen kişisel verilerin korunmasına ilişkin esasların kanunla belirleneceği hükmü ile birlikte, geçmiş 1980'li yıllara dayanan müstakil kanun çalışmaları hızlandırılmış (Kişisel Verileri Koruma Kurumu, 2019: 23) ve 95/46 sayılı Direktif kaynak alınarak hazırlanan (Duman, 2020: 315) 6698 sayılı Kişisel Verileri Koruma Kanunu, 7 Nisan 2016 tarih ve 29677 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacı, kişisel verilerin işlenmesinde başta özel hayatın gizliliği olmak üzere kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve kişisel verileri işleyen gerçek ve tüzel kişilerin yükümlülükleri ile uyacakları usul ve esasları düzenlemektir. Ayrıca gerekçesinde ifade edildiği üzere, kişilerin mahremiyet hakkı ve bilgi güvenliklerinin sağlanması da Kanun'un amaçları arasında yer almaktadır. Kanun'la kişisel verilerin, herhangi bir sınırlama olmaksızın ve rastgele toplanmasının ve verilere erişim hakkı bulunmayan kişilerin erişiminin engellenmesi ya da bu verilerin kötüye kullanımın önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Böylelikle kişilik hakları, kişisel verilerin korunması yoluyla koruma altına alınmıştır (Kişisel Verileri Koruma Kurumu, 2019: 36; Duman, 2020: 316).

KVKK, kişisel verileri işlenen gerçek kişiler ile bu verileri işleyen gerçek ve tüzel kişileri kapsamına almıştır. Bazı kişisel verilerin daha özenle korunması gereğinden hareketle hassas kişisel veriler kategorisi uluslararası ve ulusal mevzuatta kendisine yer edinmiştir. KVKK'nin 6. maddesinde de hassas veriler tek tek sayılmıştır.

## **2. BİR İNSAN HAKKI OLARAK KİŞİSEL VERİNİN KORUNMASI VE AYM KARARLARININ ETKİSİ**

Modern devlet, siyasi iktidarın sınırlandırıldığı devlettir ve bu anlayış hukuk devleti olmanın bir gereğidir. Hukuk devleti de temel hak ve özgürlükleri yalnızca tanımış olan değil, aynı zamanda bu hakları güvence altına almış devlettir. Bu bakımdan kişisel verilerin korunması, temel hak ve özgürlüklerin korunması noktasında hukuk devletinin günümüz şartlarında önemli bir görevidir. Bu görevin icrası kadar, etkili bir yargısal denetime tabi olması da büyük önem taşır. Türkiye'de bu denetim gerek norm denetimi gerekse bireysel başvuru yoluyla AYM tarafından gerçekleştirilmekte olup, bu bölümde kişisel verilerin korunması konusu başlıca alanlar itibarıyla ve ilgili AYM kararları ile birlikte ele alınacaktır.

## 2.1. Kişisel Verilerin İşlenmesi ve Paylaşılması

Kişilere ait ve onları belirlenebilir kılan ve kişisel veri olarak adlandırılan veriler, çeşitli kişi ve kurumlar tarafından işlenmektedir (Kaya, 2011: 317). AYM'ye göre<sup>6</sup> bilişim teknolojilerinin gelişimiyle birlikte çok sayıda veri toplanabilmekte, analiz edilebilmekte, transfer edilebilmekte; bu durum kişisel verileri ticari işletmeler için değerli hale getirmektedir. Haliyle kıymet kazanan bu verilerin terör ve suç örgütlerince ele geçirilmesi riskine karşı kişisel verilerin en üst düzeyde korunması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Mahkeme'nin bu tespitlerinden sonra hazırlanan KVKK'de de kişisel verilerin hangi şartlarda işleneceği, saklanacağı, silineceği, aktarılacağı ve anonim hale getirileceği düzenlenmiştir. KVKK'ye göre kişisel veriler kural olarak ancak kişinin açık rızası ile işlenebilir. Ancak belirli hallerde kişinin açık rızası olmasa da verilerin işlenmesi mümkündür (md. 5). KVKK'ye göre kurallara uygun olarak işlenen kişisel veriler, işlenmeyi gerektirecek sebeplerin ortadan kalkmasıyla resen veya kişinin talebi üzerine veriyi işleyen sorumlu tarafından silinir, yok edilir veya anonim hale getirilir (md. 7). Yine KVKK'ye göre kural olarak kişinin açık rızası olmaksızın yurt içinde veya yurt dışına aktarılamaz (md. 8, 9). Zira amaca uygun olmayan ve süreklilik arz edecek şekilde kişisel verilere erişilmesi ve işlenmesiyle (Dülger, 2019: 63) kişilerin özel hayatlarının gizliliği ihlal edilebilir (Can, 2021: 163).

KVKK'de düzenlenen bu hususların ihlaline ilişkin AYM'ye birçok başvuru yapılmıştır. AYM'nin bu bireysel başvurulara ilişkin bir kararında<sup>7</sup>; *"Kanun'un güvenlik soruşturmasına ve arşiv araştırmasına konu edilecek bilgi ve belgelerin neler olduğu, bu bilgilerin nerelerden elde edileceği ve ne suretle ve ne kadar süre ile saklanacağı, kişilerin söz konusu bilgilere itiraz etme olanağı olup olmadığı, bilgilerin bir müddet sonra silinmesinin mümkün olup olmadığı veya silinmesine dair izlenecek usulün ne olduğu, gizlilik dereceli kamu personeli ile meslek gruplarının tespiti, güvenlik soruşturmasının ve arşiv araştırmasının usul ve esasları ile bunu yapacak mercilerin kimler olduğu ile ilgili hiçbir düzenleme içermediği görülmektedir.... Aynı şekilde Yönetmelik'te de elde edilen bilgilerin saklanma süreleri, bilgilerin bir müddet sonra silinmesinin mümkün olup olmadığı veya silinmesine dair izlenecek usulün ne olduğu, kişilerin söz konusu bilgilere itiraz etme olanağı olup olmadığı hususlarını düzenlemediği, bireylerin özel hayatına saygı hakkının güvencelerini sağlayacak hükümlerden yoksun olduğu anlaşılmaktadır."* demek suretiyle ihlal kararı vermiştir.

6- 09.04.2014 tarihli, E.2013/122, K. 2014/74 sayılı kararı

7- Turgut Duman Başvurusu, BN. 2014/15365, KT. 29.05.2019.

Verilerin işlenmesi kavramından anlaşılması gereken husus, kişisel veriler üzerinde çeşitli işlemlerin yapılmasıdır. Kişisel verilerin ilk olarak işlendiği an itibarıyla başlayan kişisel verilerin işlenmesi süreci, bu verilerin bir daha geri getirilemeyecek şekilde yok edilmesi sürecine kadarki tüm zaman dilimini kapsamaktadır (Duman, 2020: 366, 367). Kişisel verilerin belirli bir süre sonunda silinmesi, temel hak ve özgürlüklerin korunması noktasında oldukça önem taşımaktadır. AYM norm denetiminde<sup>8</sup> bu gerekliliğe değinmiş ve kişisel verilerin korunması hakkının ancak veriler toplandıktan ve amaca ulaşıldıktan sonra kişisel verilerin muhafaza edilmeyeceği ve başka amaç için kullanılmayacağına güven duyması halinde söz konusu olacağını ifade etmiştir. Mahkemeye göre *“Kişinin kişisel verilerinin hayatı boyunca bir yerlerde kayıtlı tutulacağını ve başka bir amaçla kullanılabileceğini düşünmesi kişisel verilerin korunması hakkını zedeler.”* Yine mahkeme, çeşitli bireysel başvuru kararlarında<sup>9</sup> telekomünikasyon yoluyla yapılan iletişimin denetlenmesi neticesinde elde edilen kayıtların imha edilmediği ve alenileştirildiği ileri sürülerek açılan tazminat davalarında davaların reddedilmesi nedeniyle özel hayata saygı hakkı ile haberleşme hürriyetiyle bağlantılı olarak etkili başvuru hakkının ihlal edildiğine hükmetmiştir.

Yalnızca yargı makamlarınca istenebilecek ve yargı makamlarıyla paylaşılacak verilerin üçüncü kişi veya kurumlarla paylaşılması kişisel verilerin ihlali anlamına gelmektedir. Nitekim AYM’ye 2016 yılında yapılan bir bireysel başvuru<sup>10</sup> neticesinde Mahkeme Genel Kurulu bir hak ihlali kararı vermiştir. Kararda özetle; avukatlık yapan başvurusunun bir imar uyuşmazlığı ile ilgili taraf olduğu davada, kendisine ait kişisel verilerin İçişleri Bakanlığı tarafından karşı taraf vekillerine hukuka aykırı bir şekilde verildiği iddia edilmektedir. Nitekim Mahkeme; Bakanlığın şirket avukatlarına başvuruyla ilgili olarak kaldığı otel, irtibat halinde olduğu kişiler ve bu sosyal ilişkinin niteliği hakkında bilgi vermek suretiyle kişisel verileri hukuka aykırı bir şekilde paylaştığı tespitini yaparak İçişleri Bakanlığı tarafından verilen bilgilerin kişisel veri niteliğinde olduğunu ve bilgi verme eyleminin hukuka aykırı olduğundan hareketle hak ihlali sonucuna varmıştır. Somut olay dâhilinde başvurusunun konakladığı otel, irtibatlı olduğu kişiler vb. veriler niteliği gereği hassas kişisel verilerdir ve özel olarak koruma altına alınması gereken veriler ilgili kurum tarafından hem işlenmiş hem de üçüncü kişilerle paylaşılmıştır.

8- 28.09.2017 tarihli, E. 2016/125, K. 2017/143 sayılı karar

9- Abdulğani Orhan Başvurusu, BN. 2017/22833, KT 09.09.2020; İlhan Gökhan Başvurusu, BN. 2017/27957, KT. 09.09.2020; Murat Haliç Başvurusu: BN. 2017/24356, KT. 08.07.2020.

10- Arif Ali Cangı Başvurusu: BN. 2016/4060, KT. 17/09/2020.

Görüldüğü üzere KVKK'de düzenlenmiş olan kişisel verilerin işlenmesi, saklanması, yok edilmesi, anonim hale getirilmesi, aktarılması konularının ihlal edildiğine dair AYM'ye başvurular yapılmakta ve AYM hem Anayasa hem de KVKK kapsamında ihlal kararları vermektedir. Bu noktada veri işleyenlerin üzerine düşen görevin AYM kararlarında yer alan konularda hassas davranarak yeni ihlallere mahal vermemek olduğu ifade edilebilir.

## 2.2. Hassas Verilerin Korunması

Bazı kişisel verilerin daha özenle korunması gereği, özel olarak düzenlenen ve koruma altına alınan kişinin irksal kökeni, sağlık verisi veya siyasi görüşü gibi verilerin (Kaya, 2011: 317) hassas kişisel veriler kategorisi altında ele alınmasını sağlamıştır. Bazı verilerin özel nitelikleri gereği hassas veri olarak kabul edilmesinin nedeni, bu verilerin yayılması durumunda diğer kişisel verilere nazaran kişilik haklarına daha fazla zarar verebilecek nitelikte olmasıdır. KVKK'nin 6. maddesinde hassas veriler "özel nitelikli kişisel veriler" olarak adlandırılmış ve "Kişilerin ırkı, etnik kökeni, siyasi düşüncesi, felsefi inancı, dini, mezhebi veya diğer inançları, kılık ve kıyafeti, dernek, vakıf ya da sendika üyeliği, sağlığı, cinsel hayatı, ceza mahkûmiyeti ve güvenlik tedbirleriyle ilgili verileri ile biyometrik ve genetik verileri" şeklinde tek tek sayılmıştır. Başka bir ifadeyle hassas kişisel veriler, kişisel veri kavramını daha spesifik bir hale büründürmüş ve hangi verilerin hassas veri olarak değerlendirilmesi gerektiğinin sınırını çizmiştir.

AYM de kararlarında hassas kişisel verilerden söz ederken bu verilerin korunmasını isteme hakkının sınırlandırılmaması ve hakka müdahale edilmemesi üzerinde durmaktadır. Nitekim ilgili kararında<sup>11</sup> hassas kişisel verilerin söz konusu olduğu durumlarda kişisel verilerin korunmasını isteme hakkının kural olarak sınırlandırılmaması veya müdahale edilmemesi gerektiğini vurgulayan Mahkeme, hassas kişisel verilere ilişkin olarak güvencelerin daha katı olması gerektiğini ifade etmektedir. Bu kararına rağmen Mahkeme bir başka kararında<sup>12</sup>, biyometrik verilerle ilgili olarak Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda yer alan düzenlemeyle ilgili olarak önüne gelen bir davada "biyometrik yöntemlerle kimlik doğrulamasının yapılması ve/veya nüfus cüzdanı, sürücü belgesi, evlenme cüzdanı (...) birinin gösterilmesi zorunludur" düzenlemesini Anayasaya uygun bularak iptal etmemiştir.

11- Bestami Eroğlu Başvurusu, BN. 2018/23077, KT. 26.07.2018.

12- 19.03.2015 tarihli, E. 2014/180, K. 2015/30 sayılı kararı.

Mahkeme, bu verilerin kişisel veri olmakla birlikte hassas kişisel veri niteliğinde olmadığı, "itiraz konusu kuralla özel hayatın ve kişisel verilerin korunması haklarına yönelik olarak yapılan müdahalenin, öngörülen amaçla orantılı olduğu, müdahale edilen hakların özüne dokunmadığı ve demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırılık teşkil etmediği" gerekçesiyle iptal istemini reddetmiştir. Ancak bu kararda çoğunluk görüşüne katılmayan üyelerin karşı oylarında yer verdikleri; "ilk nazarda sadece bir kimlik tespiti yöntemi gibi görünse de, gerçekte sigortalıların tüm sağlık bilgilerinin (hassas kişisel verilerinin) deşifre edilmesi, işlenmesi, kötüye kullanılması ihtimalini barındıran ve esaslı hiçbir ölçüt ve güvence ihtiva etmeyen kuralın Anayasa'nın 2., 13. ve 20. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği" şeklindeki gerekçelerin de önemli olduğu değerlendirilmektedir.

AYM Genel Kurulu, hassas kişisel verilerin işlenmesine ilişkin yakın tarihli bir kararında<sup>13</sup> ise davacının mesai takibinin yapılmasında, hassas kişisel veri olarak kabul edilen parmak izinin işlenmesi ve kullanılmasını hak ihlali olarak değerlendirmiştir. AYM kararında, ilgili Kanunlarda (657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu) kişinin mesai takibi ve çalışanın denetiminde hassas verilerinin kaydedilebileceğine dair açık bir düzenleme olmadığını, aynı zamanda başvuruçunun hassas kişisel verilerinin işlenmesine dair açık rızası olmadığını ve bu nedenlerle mesaiye devam hususunun kontrolü açısından biyometrik verilerin işlenmesinin ve kullanılmasının kanunilik şartını sağlamadığına da hükmetmiştir. Bu çerçevede biyometrik veri olarak kabul edilen parmak izinin mesai takibi için alınmasını; kişinin açık rızasının alınmaması, kanunda ayrıca ve açık bir şekilde öngörülmemesi nedeniyle kanuni bulmayarak başvuruçunun talebini haklı bulmuştur.

### 2.3. Hakkın Düzenlenmesi ve Sınırlandırılmasında Kanunilik İlkesi

Kişisel verilerin korunmasında kanunilik ilkesi, bu hakkın gereği gibi hayata geçirilmesini sağlayan Anayasal güvencelerden biridir. Anayasa, kanunilik ilkesini ön plana çıkararak, bu alandaki düzenlemelerin kanunla yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bu ilkeye göre kişisel veriler ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızası ile işlenebilmekte; aynı zamanda kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usuller de kanunla düzenlenmektedir. Bu bakımdan kişisel verilerin işlenmesi ve bu verilerin korunmasına ilişkin olarak idarenin re'sen işlem ve düzenleme yapması mümkün değildir.

13- Ramazan Şahin Başvurusu: BN.2018/11988, KT. 10.03.2022

Anayasanın 104. maddesinde; temel hakların Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenlenemeyeceği ve Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmayacağı hususları yer almaktadır. Kişisel verilerin korunması hakkının Anayasanın 20. maddesinde hem bir temel hak olarak belirlenmesi hem de kişisel verilerin korunmasına ilişkin esasların kanunla düzenlenmesi gerektiğini ortaya koyması, kişisel verilerin korunmasına temel bir insan hakkı olarak verilen önemin açık bir göstergesidir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasal konumu ve normlar hiyerarşisindeki yeri bağlamında yürütmenin, kişisel verilerle ilgili olarak düzenleme alanını yasamaya bırakmasının hukuk devleti ilkesine daha uygun olduğu değerlendirilmektedir.

Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında 1982 Anayasası, AYM kararında<sup>14</sup> da ifade edildiği üzere, AİHS'nin 8. maddesinden daha geniş bir koruma alanı sağlamaktadır. AİHS'de yer alan ve temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasına ilişkin "kanunla öngörölmüş olma" ifadesi, "kanunilik" ilkesi ile aynı anlama gelmemekte; 1982 Anayasası sınırlandırma konusunda daha etkin bir düzenleme içermektedir. Bu bakımdan sadece şeklen bir kanunun olması da hakkın sınırlandırılması için yeterli değildir. Kanunilik gereği, kanunun şekli yönünün yanı sıra maddi bir içeriğinin olmasını da gerektirir. "Kanunla sınırlama ölçütü sınırlamanın erişilebilirliğini, öngörülebilirliğini ve keskinliğini ifade etmekte; böylece uygulayıcının keyfi davranışlarının önüne geçtiği gibi kişinin hukuku bilmesine de yardımcı olmakta; bu yönüyle hukuk güvenliği teminatı sağlamaktadır."

Nitekim kişisel verilerin işlenmesi ve gizliliğinin korunmasına ilişkin Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna (BTK) doğrudan düzenleme yetkisi veren düzenleme AYM<sup>15</sup> tarafından iptal edilmiştir. AYM, kararında yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine vurgu yaparak Anayasanın açık bir şekilde kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda yasamanın yürütmeye doğrudan düzenleme yetkisi veremeyeceğini ifade etmiş; bu bağlamda BTK'ye verilen yetkinin Anayasaya aykırı olduğundan hareketle ilgili hükmü iptal etmiştir. Böylece kanunilik ilkesinin idare tarafından esnetilmesine müsaade edilmemiş, kişi hak ve özgürlüklerinin Anayasa hükümleri bağlamında ihlal edilmesi ihtimalinin önüne geçilmiştir.

14- Ümit Karaduman Başvurusu: BN. 2020/20874, KT. 02/02/2022

15- 09.04.2014 tarihli, E. 2013/122, K. 2014/74 sayılı karar.

AYM bir başka norm denetimi kararında<sup>16</sup> Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi, Türk Dil Kurumu, Türk Tarih Kurumu ve Atatürk Kültür Merkezi Başkanlıklarına KHK ile verilen "Yüksek Kurum ve Kurumların, millî savunma ve millî güvenliğe ilişkin hususlar saklı kalmak kaydıyla, görev alanıyla ilgili olarak gerekli gördüğü bilgileri bütün kamu kurum ve kuruluşlarından ve diğer gerçek ve tüzel kişilerden Başbakan veya ilgili Bakan aracılığıyla istemeye yetkili olduğu, kendilerinden bilgi istenen bütün kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerin, bu bilgileri zamanında ve noksansız vermekle yükümlü olduğu" düzenlemesini temel hak ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlanabileceğinden hareketle ve kurumlara verilen yetkinin özel hayatın gizliliği ve kişisel verilerin korunması hakkının sınırlandırılmasına ilişkin bir düzenleme olmasından dolayı Anayasaya aykırı bulmuş ve iptal etmiştir.

AYM yakın tarihli iki kararında ise, Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi<sup>17</sup> ve İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi<sup>18</sup> ile Başkanlıklara verilen "görevleri ile ilgili olarak gerekli gördüğü bilgileri bütün kamu kurum ve kuruluşlarından ve diğer gerçek ve tüzel kişilerden doğrudan isteme" yetkisinin iptali için açılan davalarda ilgili kuralları Anayasaya uygun bularak iptal etmemiştir. Ancak karşı oylarda ilgili kuralın hem konu bakımından, hem yetki yönünden hem de içerik yönünden Anayasaya aykırı olduğu görüşü de savunulmaktadır.

Öte yandan Mahkeme'nin en güncel kararında<sup>19</sup> 77 sayılı Ekonomik Koordinasyon Kurulu hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 6. maddesinde düzenlenen kurulun görev alanına giren her türlü bilgi ve belgeyi bakanlıklar ve diğer kamu ve kuruluşlarından isteme yetkisi konu bakımından yetki yönünden Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Kararlarda görüldüğü üzere Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte Cumhurbaşkanına verilen kararname çıkarma yetkisi, kişisel verilerin korunması açısından tartışılan hükümler içerebilmektedir.

Anayasa tarafından tanınmış olan temel hak ve özgürlüklerin sınırsız olmadığı, belirli koşullarda çeşitli boyutlarıyla sınırlamalara tabi tutulabileceği de gözden uzak tutulmamalıdır. Nitekim 1982 Anayasasının 13. maddesi temel

16- 10.01.2013 tarihli, E. 2011/141, K. 2013/10 sayılı kararı.

17- 13.10.2021 tarihli, E. 2018/133, K. 2021/70 sayılı kararı.

18- 03.03.2021 tarihli, E. 2018/134, K. 2021/13 sayılı kararı.

19- 30.12.2021 tarihli, E. 2021/88, K. 2021/105 sayılı kararı.

hakların sınırlandırılmasını düzenlemektedir. Özel hayatın gizliliğinin bir parçası olarak kişisel verilerin korunması hakkı da Türk hukukunda, kişinin hakları ve ödevleri çerçevesinde, Anayasanın çizdiği çerçevede sınırlandırılabilir. Ancak sınırlandırma yapılırken hakkın özüne dokunulamaz. Sınırlandırma Anayasanın sözüne ve ruhuna aykırı olmamalı ve ölçülülük ilkesi çerçevesinde hareket edilmelidir.

AYM norm denetimi kararında<sup>20</sup> kişisel verilerin en üst seviyede korunması gerektiğini ifade ettikten sonra bu hakkın mutlak ve sınırsız bir hak olmadığını ve Anayasanın 13. ve 20. maddeleri çerçevesinde sınırlandırılabilirliğini ifade etmektedir. Dolayısıyla kişisel verilerin korunması hakkı, kanunla ve demokratik toplum düzeninin gerekleri çerçevesinde sınırlandırılabilir.

#### 2.4. Özel Hayatın Gizliliğinin Korunması ve Kişisel Veriler

Özel hayat kavramının çerçevesi oldukça geniş olup, çevreye ve diğer şartlara göre değişiklik göstermektedir. Bu değişiklikler yalnızca mekânsal veya coğrafi nitelikte değil zamana göre de şekillenebilmektedir (Kaya, 2022: 180). Bu niteliği nedeniyle mahkemeler her somut olaya göre yeni bir değerlendirme yaparak ilgili durumun özel hayat kapsamına girip girmediğini tespit etmek durumundadır (Çelik, 2017: 394).

Sürekli gelişmekte ve genişlemekte olan (Yazıcı, 2021: 101) özel hayatın gizliliği "*kişiliğin ihlal edilmemesi hakkı*" veya "*yalnız bırakılma hakkı*" olarak da tanımlanmaktadır (Akgül, 2014: 80). Kişisel verilerin korunmasının bağımsız bir hak mı, özel hayatın gizliliği hakkının bir unsuru mu olduğu tartışılmaktadır. Bu konuda baskın görüş, kişisel verilerin korunmasının bağımsız temel bir hak olduğu şeklindedir (Bilir, 2020: 315). Buna rağmen Anayasada bu hak müstakil bir madde olarak değil, 'özel hayatın gizliliği ve korunması' madde kenar başlığı altında düzenlenmektedir. Öte yandan bu hak ifade hürriyeti, haberleşme hürriyeti, şeref ve itibarın korunması hakkı ve bilgi edinme hakkıyla da ilişkilidir (Sultanlı, 2021: 24; Arslan Öncü, 2019: 79).

Herkese karşı ileri sürülebilen ve mutlak bir hak olan (Çelik, 2017: 392) özel hayatın gizliliği, gerek ulusal gerekse uluslararası mevzuatla korunan temel bir insan hakkıdır. Özel hayatın gizliliğinin korunmasında; kişinin fiziksel görünüşünden düşüncelerine, sağlık durumundan öğrenim bilgilerine, aile yaşamından diğer insanlarla kurduğu iletişime kadar birçok farklı alanın korunması

20- 06.12.2018 tarihli, E. 2017/180, K. 2018/109 sayılı kararı



söz konusudur (Kılınc, 2012: 1091). Kişisel verilerin korunması esasında insan onurunun korunması anlamına da gelmektedir. Çünkü insan onuru doğuştan gelen ve kişinin kendisini biricik olarak gördüğü temel bir değerdir (Arınmış Uzun, 2021: 210, 211). Başka bir ifadeyle insan onuru, kişiliğin serbestçe geliştirilmesi ve gerçekleştirilmesi ile kişisel özerklik kavramları özel hayatın gizliliği açısından önemli ilke ve kavramlar olarak değerlendirilmektedir (Yazıcı, 2021: 102).

Özel hayata ilişkin kişisel verilerin korunması mevzuatta negatif statü hakları arasında yer alsa da bu hakkın korunmasında devletin pozitif yükümlülükleri göz ardı edilemez. Bu hususa bireysel başvuru kararlarında<sup>21</sup> değişen AYM'ye göre özel hayata saygı hakkına ilişkin olarak negatif ve pozitif yükümlülüklerin birbirinden kesin olarak ayrılması mümkün değildir. Bu nedenle her iki grup yükümlülükler için benzer ilkeler uygulanır. Anayasanın 20. maddesiyle bireyler kamu otoritesinin keyfî müdahalelerine karşı korunuyor olmakla devlet negatif yükümlülükle donatılmış ise de kişilerin özel ve aile yaşantılarına etkili bir şekilde saygı gösterilmesi bakımından pozitif yükümlülüklerle de sahiptir. Zira kişisel verilerin toplanması, işlenmesi ve saklanması süreçlerinde bu verilerin hukuka aykırı bir şekilde ve ilgili kişinin rızası dışında ele geçirilmesi ve paylaşılması, o kişinin özel hayatına saygı hakkının ihlali anlamına gelmektedir. Özel hayata saygı hakkının ihlal edilmemesi için kişisel verilerin hangi hallerde toplanabileceği, verilerin saklanma süresi ve hangi şekillerde kullanılabileceği ve yok edileceğine dair hususların açık ve net bir şekilde kanunla düzenlenmesi gerekmektedir (Arslan Öncü, 2019: 85).

Doktrinde özel hayatın başlıca üç alanı kapsadığı değerlendirilmektedir (Akgül, 2014: 79, 80; Kahraman ve Şahin, 2020: 421; Kaya, 2022: 180). Bu alanlardan biri alışveriş merkezine gitmek, okula gitmek, toplu ulaşım ile seyahat etmek gibi alanları içinde barındıran ve başkaları tarafından bilinmesinin bir tehdit olarak görülmediği ortak alandır. İkinci alan kişinin daha çok ailesiyle, dostlarıyla, akrabalarıyla paylaştığı alan olan özel alandır. Bu alandaki bilgilerin herkes tarafından bilinmesi istenmez, yalnızca özel alana giren kişiler bu bilgilere sahip olabilir. Üçüncü alan ise sır alan olarak da adlandırılan gizli alandır. Bu alan kişinin duygularını, düşüncelerini, korkularını, sırlarını barındırdığı bir alandır veya hiç kimseyle paylaşmadığı ya da son derece yakınlık hissettiği kişilerle paylaştığı alandır.

21- Nurcan Belin Başvurusu, BN. 2014/14187, KT. 10.01.2018

Bu üç alandan özel alan ve gizli alan, hukuk tarafından koruma altına alınan alandır (Kılınç, 2012: 1101, 1102). Hukuk bu alanı her kesimden gelebilecek tehditlere karşı korumaktadır. Nitekim AYM bir bireysel başvuru kararında<sup>22</sup>, kamu mercilerinin kişilerin özel hayatına saygı hakkının korunmasına ilişkin önemli tespitlerde bulunmuştur. Mahkemeye göre kişilerin özel yaşamı ile ilgili soru sorulması dahil olmak üzere *“bir bireyin özel hayatı, iş ve sosyal yaşamıyla ilgili bilgilerinin, parmak izinin, fotoğrafının, hücre ve DNA örneklerinin alınması, kaydedilmesi, saklanması ve kullanılması, özel hayata saygı hakkına müdahale oluşturur.”* Burada kamu mercilerinin bu bilgi ve verileri kullanıp kullanmamasının bir önemi yoktur.

Özel hayatın gizliliğinin sağlanması ile birlikte esasında insanlara kendileriyle baş başa kalacakları bir ortam sağlanmaktadır. Kişilerin ne devlet ne de başkalarının rahatsız edilmeden ve kendilerine ilişkin gizli kalmasını istedikleri bilgilerin açığa çıkması endişesi taşımamadan yaşayabilmelerinin önü açılmış olacaktır. Bu bakımdan kişisel verilerin korunması, haliyle özel hayatın korunması; insan onur, şeref ve haysiyetinin korunmasına hizmet eder (Kılınç, 2012: 1099). Bu korumanın yalnızca birey-devlet arasındaki ilişkilerden değil üçüncü kişilerden gelebilecek tehlikeleri de kapsamaması gerekir (Ayдын, 2015: 59, 60).

AYM de özel hayatın gizliliğinin korunmasına kararları ile katkı sağlar. Mahkeme'nin bireysel başvuru kararında<sup>23</sup> ifade ettiği üzere, devlet özel hayatın gizliliğinin korunması için pozitif yükümlülöklere sahiptir. Başka bir ifade ile kişisel verilerin yetkisiz kişilerce elde edilmesini veya kullanılmasını önlemek ve kişisel verilerin ifşa edilmesinin önüne geçmek devletin görevidir.

AYM norm denetimi kararlarında da kişisel verilerin korunmasının özel hayatın gizliliği ile olan bağına ilişkin temel ilkelerden söz etmektedir. Kararlarda<sup>24</sup> ifade edildiği üzere özel hayatın gizliliğinin korunması, insanların sır alanlarının başkalarının gözleri önüne serilmemesi anlamına gelmektedir. Bu bakımdan kişinin özel hayatı hem demokratik devletlerin ulusal mevzuatlarında güvence altına alınmış hem de uluslararası beyanname ve sözleşmelerle, istisnalar saklı kalmak koşuluyla, koruma altına alınmıştır. Bu koruma, kişinin özel hayatını hem devlete karşı hem topluma karşı hem de diğer kişilere karşı bir koruma sağlar. Özel hayatın gizliliğinin korunmasının özel bir biçimi olan kişisel verilerin

22- Güzide Defne Samyeli Başvurusu, BN. 2014/4399, KT. 21.09.2016.

23- Arif Ali Cangı Başvurusu: BN. 2016/4060, KT. 17/09/2020.

24- 28.09.2017 tarihli, E. 2016/125, K. 2017/143 sayılı kararı; Benzer ifadeler için, 27.05.2015 tarihli, E. 2014/176, K. 2015/53 sayılı karar.

korunması hakkının kullanılabilmesi için de özel hayata ilişkin veri ve bilgilerin resmi makamların keyfî müdahalelerine karşı korunması gerekmektedir. Ancak bu şekilde kişilerin sır alanları korunabilecektir. Bu noktada mahremiyet kavramından söz etmek yerinde olacaktır.

## 2.5. Mahremiyetin Korunması ve Kişisel Verilerin Açıklanmaması

Mahremiyet, *“başkaları tarafından görülmeksizin ve duyulmaksızın yalnız kalabilme durumu”*nu ifade eden bir kavramdır (Bilir, 2020: 313). Kum’un Westin’den aktardığı haliyle *“mahremiyet, bireylerin, grupların veya kurumların kendilerine ait verileri ne zaman, nasıl ve ne ölçüde diğerlerine aktarabileceğini kendilerinin belirleme hakkıdır”* (Kum, 2021: 134). İhlal edildiği zaman değeri ortaya çıkan mahremiyet hakkının korunması, kişiliği korumakla eşdeğerdir (Sultanlı, 2021: 25). Mahremiyet; gizlilik, anonimlik, yalnızlık olmak üzere üç unsurdan oluşur. *“Bireyin kendi seçiminde kaybolma hakkı”* olarak da ifade bulan kavram, kişinin mekânsal anlamda mahremiyetini, kişisel anlamda mahremiyetini ve bilgi bakımından mahremiyetini içermektedir (Kılınç, 2012: 1104, 1005).

Özel hayatın gizliliği hakkının bir boyutu olan mahremiyetin iki yönü vardır. Bunlardan bir tanesi bireyin kendisi, evi, ailesi ve diğer kişilerle olan ilişkileri ile mahrem kalabilmesidir. Bu bakımdan diğer kişilerin ve hatta devletin, kişinin bu alanına izinsiz müdahil olmaması gerekmektedir. İkinci yön ise bilgi mahremiyeti yönüdür. Bu bakımdan kişi kendisi ile ilgili bilgileri bir başkasına ne kadar ve nasıl aktaracağına ilişkin yetki ve özgürlüğe sahiptir (Bilir, 2020: 310). Bu bakımdan bilginin korunması kişinin korunmasıdır, kişinin korunması mahremiyetin korunmasıdır. Kişisel verilerin korunması kişinin kendi kimliğine ve bu kimliğe dair unsurların korunması vesilesiyle kişisel mahremiyetinin korunmasına da hizmet eder.

AYM, kişisel verilerin korunması kapsamında mahremiyet hakkının korunmasına da değinmektedir. Nitekim Mahkeme bir bireysel başvuru kararında<sup>25</sup> özel hayatın gizliliğini mahremiyet çerçevesinde ele almıştır. Mahkemeye göre devlet, kişilerin özel ve aile hayatını üçüncü kişilerce haksız saldırı yapılmasını önlemekle yükümlüdür ve bizatihi kendisi keyfî müdahale etmemelidir. Bireylerin sahip olduğu mahremiyet hakkı sadece yalnız kalma anlamına gelmemekte, aynı zamanda insanların kendileriyle ilgili bilgileri kontrol edebilmeleri anlamı da taşımaktadır. Haliyle mahremiyet hakkıyla bağlantılı olarak kişilerin rızası

25- Arif Ali Cangı Başvurusu: BN. 2016/4060, KT. 17.09/2020

olmaksızın kendileriyle ilgili bir bilginin açıklanmaması, yayılmaması ve bu bilgilere başkaları tarafından ulaşılmaması gerekir. Mahkeme'nin ifadesiyle, "Bu husus, kişinin kendisiyle ilgili bilgilerin geleceğini belirleme hakkına işaret etmektedir." Mahkeme'nin işaret ettiği kişinin kendisiyle ilgili bilgilerin geleceğini belirlemesi hakkıyla ilişkili olarak "unutulma hakkı" ile de doğrudan ilişkilidir.

## 2.6. Güncel Bir Mesele Olarak Unutulma Hakkı

En yalın haliyle "kişinin, kendisine ait bilginin erişimden kaldırılmasını talep etme yetkisi" (Kum, 2021: 130) veya "medya organları tarafından daha önce yayımlanan haberlerin arşivden silinmesi" (Yılmaz, 2019: 67) olarak tanımlanabilen, 'veri silinmesi' (Dülger, 2018: 101) olarak da ifade edilen ve istisnai bir hak olarak kabul edilen unutulma hakkı, kişisel verilerin korunması ile ilişkili bir haktır. Başka bir ifadeyle özel hayatın gizliliği ve kişisel verilerin korunması hakları, unutulma hakkının ortaya çıkması için zemin teşkil etmektedir (Çelik, 2017: 391). Kişisel verilerin korunması hakkı ile unutulma hakkının ortak noktası, kişilerin kişiliğini özgürce geliştirme hakkına sahip olması, kendilerine ait kişisel veriler üzerinde istedikleri gibi tasarrufta bulunabilmeleridir (Çelik, 2017: 400).

Unutulma hakkı kendisiyle ilgili kişisel verilerde tasarrufta bulunabilmesi yoluyla, kişilere bu veriler üzerinde kontrol hakkı tanır (Kum, 2021: 131). İnsanlar bazı kişisel verilerini kendi rızalarıyla paylaşmış olsalar dahi bir süre sonra bu verilerin yok edilmesini, toplum tarafından bilinir ve görünür halde olmamasını isteyebilirler (Kaya, 2022: 192). Unutulma hakkı kapsamında yok edilmesi istenen veri, güncel veri değil kişiyle ilgili geçmişte ortaya çıkan verilerdir. Nitekim unutulma hakkı kapsamında önüne gelen bireysel başvurularda<sup>26</sup> AYM, haber arşivinde bulunan haberlerin haber değerinin devam ettiğinden hareketle unutulma hakkı kapsamında değerlendirmeyi zorunlu kılacak şartların oluşmadığını tespit ederek, başvuruların açıkça dayanaktan yoksun olması sebebiyle kabul edilemez olduğuna dair kararlar da vermiştir. Bu bakımdan unutulma hakkının kullanılabilmesi için aradan makul bir sürenin geçmesi gerektiği, ancak belirlenecek süre ile kişilerin haber alma hürriyetleri arasında çatışan yararlar olması dolayısıyla aradaki dengenin hak ihlali yaratmayacak şekilde belirlenmesinin önemli olduğu unutulmamalıdır.

26- Fahri Göncü Başvurusu: BN. 2014/17943, KT. 05.10.2017; Asli Alp ve Şükrü Alp Başvurusu: BN. 2014/18260, KT. 04.10.2017.

Unutulma hakkı, kişilerin sosyal medyada ve sanal alemde var olan kendine ait kişisel verilerinin yine kendi talepleri ile silinip silinmeyeceği tartışmasıyla ortaya çıkan bir haktır (Çelik, 2017: 400). Bu bakımdan unutulma hakkı bireyin onurlu yaşaması, kişiliğini serbestçe geliştirmesi, kişisel veriler üzerinde serbestçe tasarrufta bulunabilmesi açısından önem taşır. Unutulma hakkı ile birlikte kişinin yalnızca geçmişi değil geleceği de koruma altına alınmış olur (Bilir, 2020: 310). Kişinin kendisiyle ilgili verilerle alakalı olarak unutulma hakkını talep edebilmesi için bu verilerin kendi rızalarıyla paylaşılmasının veya kendilerinden habersiz üçüncü kişiler tarafından oluşturulmasının bir farkı yoktur (Çelik, 2017: 401).

Unutulma hakkı, Sözür'in (2017: 207) tespit ettiği üzere, ifade hürriyeti ile çatışma içinde olan bir haktır. Başka bir ifadeyle ifade hürriyeti kapsamında değerlendirilebilecek olan basın özgürlüğü, haber alma ve haber yayma hürriyeti; unutulma hakkıyla birbirlerini dengeledikleri sürece özel hayatın gizliliği hakkını ihlal etmemiş olacaktırlar. Aksi halde iki haktan bir tanesinin ihlali söz konusu olabilecektir.

Çelik'in (2017: 400) ifade ettiği üzere önceden unutulma kuralı; hatırlanma istisna iken günümüzde teknolojik şartların gelişmesi ile unutulma istisna unutulmama ise kural olarak karşımızda durmaktadır. İnternette kişisel verilerinin uzun yıllar saklanmasından dolayı ilerleyen yıllarda kişilerin itibarları zarar görebilmekte ve bu verilerin saklı kalması, yeni bir başlangıç yapmalarının önüne bir engel olarak çıkmaktadır. Bu bakımdan unutulma hakkı, insanların belki de kendilerinin bile hatırlamak istemedikleri bazı verilerinin ortadan kaldırılmasını isteme hakkı olarak ifade edilebilir (Kaya, 2022: 187). Hatta bu verilerin mutlaka gerçek veri olması da gerekmez.

Bu tespitler ışığında unutulma hakkı ilk defa Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) bir kararıyla somut hale gelmiştir. Borçları sebebiyle gayrimenkulleri haciz edilen bir avukatın aradan uzun zaman geçmesine rağmen bu bilgilerin gazete web sitesinde hala ulaşılabilir halde olmasına karşı açtığı davada ABAD, doğru olan bir bilginin hukuka uygun bir şekilde yayınlanmış olsa bile aradan çok uzun zaman geçmesi ile bu bilgiyi hâlâ yayınlıyor olmanın hukuka aykırı hale geleceğine karar vermiştir (Kum, 2021: 133; Yılmaz, 2019: 178-181). Google kararı olarak da bilinen bu karar ilk defa unutulmanın bir hak olarak tanımlandığı hukuki belge olup, ABAD kararından sonra GDPR, bu hakkı açıkça düzenleyen ilk düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır (Kaya, 2022: 187; Çelik, 2017: 402).

Unutulma hakkı henüz kavramsal olarak Türk hukukunda yer almasa da yargı kararları bu hakkın varlığına yönelik hükümler içermektedir. Unutulma hakkına ilişkin olarak ilk yüksek mahkeme kararı Yargıtay Hukuk Genel Kurulu<sup>27</sup> tarafından verilmiş; daha sonra ise AYM, 2016 yılında bireysel başvuru kararında<sup>28</sup> ABAD kararına ve Yargıtay Hukuk Genel Kurulu kararına atıf yaparak ilk defa unutulma hakkına ilişkin olarak hak ihlali kararı vermiştir. Karara konu olayda başvurucu, bir gazetenin internetteki haber arşivinde kendisiyle ilgili yer alan erişilebilir nitelikteki haber ve yayınların kaldırılmasını talep etmiş; bu talebinin reddedilmesi üzerine şeref ve itibarının korunması hakkının ihlali gerekçesiyle bireysel başvuruda bulunmuştur. AYM Genel Kurulu kararında internetin geleneksel iletişim araçlarından farkına değinilmiş ve temel hak ve özgürlüklerin kullanımında farklı bir boyut getirdiğini belirtmiştir. Bireylerin özel hayat ve manevi bütünlüklerine yönelik ciddi müdahalelerin ortaya çıkmasından hareketle, teknolojik gelişmeler bağlamında temel hakların korunması için farklı bir yaklaşım gerektiği ifade edilmiştir. Mahkeme, internet ortamında bilginin uzun süre kaybolmamasından hareketle günümüzde kişilerin şeref ve itibarlarının korunması için unutulma hakkının kabul edilmesi gerektiğini belirtmiş ve yukarıda anılan ABAD-Google kararına atıfta bulunarak *"unutulma hakkı adil dengenin kurulması için vazgeçilmez niteliktedir"* ifadesine yer vermiştir.

Unutulma hakkının Anayasada açıkça düzenlenmemiş olduğunu ifade eden Mahkeme, devletin pozitif yükümlülükleri kapsamında insanların maddi ve manevi gelişimi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak görevi kapsamında kişinin manevi bütünlüğünü koruması gerektiğini vurgulamıştır. Bu bağlamda kişilerin hayatında "yeni bir sayfa açma" olanağına sahip olabilmesi için unutulma hakkına sahip olması gerektiğini ifade eden Mahkeme, bu hakkın olmaması durumunda kişilerin manevi varlığını geliştirmesi için gerekli onurlu bir yaşam sürmesinin mümkün olmayacağına ve manevi bağımsızlığının sürekli müdahale altında olacağına kanaat getirerek hak ihlali kararı vermiştir.

AYM'nin kişisel verilerin korunmasına ilişkin Anayasal ve müstakil kanuni düzenleme olmadan önce kararında kişisel verilerin kapsamını çizmesi ve güvence altına almasında olduğu gibi; unutulma hakkında da benzer bir süreç göze çarpmaktadır. Başka bir ifadeyle AYM, içtihatlarıyla kanun koyucuya yol

27- Yargıtay Hukuk Genel Kurulu 17.06.2015 tarih, 2014/4-56 Esas, 2015/1679 sayılı Kararı

28- N.B.B Başvurusu: BN. 2013/5653, KT. 03.03.2016

gösterici niteliktedir. Nitekim daha önce ifade edildiği üzere AYM kişisel veri kavramını ilk kez 2008 yılında ele alması ve akabinde 2010 Anayasa değişikliği ve 2016 yılında KVKK'nin hazırlanmasında olduğu gibi 2016 yılında da unutulma hakkına yer vermek suretiyle ilerleyen zamanda bu hakkın mevzuatla düzenlenmesi için öncü nitelikte bir karar almıştır. Nitekim mevzuatta unutulma hakkı doğrudan düzenlenmemiş olmakla birlikte 7253 sayılı Kanun'la 5651 sayılı Kanun'a yapılan değişiklikle unutulma hakkına değinilmiştir. 2020 yılında yapılan değişiklikle birlikte "İnternet ortamında yapılan yaygın içeriği nedeniyle kişilik hakları ihlal edilenlerin talep etmesi durumunda hâkim tarafından, başvuranın adının bu madde kapsamındaki karara konu internet adresleri ile ilişkilendirilmemesine karar verilebilir." hükmü kabul edilerek unutulma hakkının yasal zeminine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Sözler'e (2017: 212) göre unutulma hakkının bağımsız olarak düzenlenmiş olmaması, uygulama bakımından elzem bir sorun üretmemekte, uygulamada hakkın korunması için yargı mekanizması görevini yapabilmekte; ancak "hakkın korunmasına yönelik ihtiyaç ve bilincin artmasıyla, bu korumayı güçlendirmeye yönelik adımlar atılacağı tahmin edilmektedir." Dolayısıyla ilerleyen dönemlerde unutulma hakkına ilişkin parlamentonun daha açık ve kapsamlı bir düzenleme yapmasına ihtiyaç bulunduğu değerlendirilmektedir.

## SONUÇ

Bilgi çağında verinin artan önemi, dijital dönüşümle birlikte artan riskleri de beraberinde getirmektedir. Günümüzde devlet ve özel kuruluşlar, bireyler hakkında her gün önemli miktarda veriyi toplamakta, saklamakta, işlemekte ve iletmektedir. Gelişen teknoloji, kişisel verilerin sayısız platformda paylaşımına ve dünya üzerinde hızla ve sınırsız bir şekilde yayılmasına olanak sağlamaktadır. Bu durum, kişisel veriler üzerinde kişilerin kontrol kabiliyetini yitirmesine, bu verilerin kendisine karşı bir tehdide dönüşmesini önleyememe riskini artırmaktadır. Bu gerçekler karşısında temel hak ve hürriyetlerin korunması için devletin ve yargı mekanizmalarının harekete geçmesi, gerekli hukuki ve kurumsal çerçeveyi tesis etmeleri her geçen gün daha büyük önem kazanmaktadır.

Görevlerini yerine getirirken AYM'nin temel amaçlarından biri de temel hak ve özgürlüklerin korunmasına hizmet etmektir. AYM, norm denetimi (iptal davası ve itiraz yolu) ve bireysel başvuru kararları ile temel hak ve özgürlüklere aykırı düzenlemeleri iptal ederek ve hak ihlali kararları vererek bu işlevini ifa etmektedir. Kişisel verilerin korunması hakkı özelinde AYM, özellikle 2008 sonrası içtihatlarıyla hem yasamaya yol gösterici olmuş hem de hakkın korunması adına önemli sayıda iptal veya hak ihlali kararları vermiştir. AYM'nin yakın tarihli kararları göz önüne alındığında, kimi uyuşmazlıklarda kararların tam bir uzlaşıyla alınmadığı, kararlarda olduğu gibi literatürde de kişisel verilerin kanuniliği hususunda farklı görüşler bulunduğu görülmektedir. Yaklaşım farklılıkları, hem bu hakkın gelişmekte ve genişlemekte olduğunun hem de yeni hükümet sisteminin temel ilkelerinin bir süre daha tartışılmaya devam edileceğinin bir göstergesidir. Bu koşullarda kişisel verilerin korunması hakkının uzun süreler gerek kanun koyucunun, gerek yargı mercilerinin ve gerekse toplumsal ve siyasal gündemin önemli bir konusu olmaya devam edecektir.

Yine AYM kararları göstermektedir ki kişisel verilerin en üst seviyede korunmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyaç doğrultusunda, müstakil bir kanunla düzenlenen kişisel verilerin korunması hakkı, her geçen gün gelişen ve farklılaşan boyutlarıyla ele alınmak durumundadır. Bu açıdan 'unutulma hakkı', kişisel verilerin korunmasında yeni bir hak alanı olarak karşımıza çıkmıştır. AYM kararlarında varlığına işaret edilen unutulma hakkı henüz mevzuatta açık bir şekilde düzenlenmemiş olup, böylesine önemli bir hakkın ivedilikle 6698 sayılı Kanun kapsamına alınarak korunması gerekmektedir.

Anayasanın 20. maddesinde düzenlenen kişisel verilerin korunması hakkına dayanılarak KVKK'de düzenlenmiş olan kişisel verilerin işlenmesi, saklanması, yok edilmesi, anonim hale getirilmesi, aktarılması konularında hak ihlali iddiasıyla AYM'ye yapılan başvurularla birlikte, AYM'nin hem Anayasa hem de KVKK kapsamında verdiği ihlal kararlarının sayısı da her geçen gün artmaktadır. Bu noktada veri işleyenlerin üzerine düşen görevin, özellikle yargı sürecine taşınan ve ihlal kararı ile sonuçlanan konularda hassas davranarak yeni ihlallere mahal vermemek olduğu; kamu otoritelerinin de bu konuda daha etkin önlemler alması gerektiği açıktır.



Aynı şekilde AYM kararları, diğer mahkemelerce daha dikkatle takip edilmeli ve yeni hak ihlallerine yol açacak kararlardan kaçınılmalıdır. Aksi halde AYM'nin iş yükü her geçen gün artmaya devam edecek ve kişilerin hak ihlallerinin ortadan kalkması süreci uzayacaktır. Bu durum da yeni hak ihlallerinin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Ulusal ve uluslararası hukuk düzenlemeleri ve incelenen AYM kararları ışığında ifade etmek gerekir ki; kişisel verilerin korunması, bir yönüyle insan onurunun korunmasıdır. İnsan onurunun korunması için özel hayatın gizliliği hakkının, bu hakla ilişkili olarak mahremiyetin korunması büyük önem taşımaktadır. Devlet hem pozitif yükümlülükleri hem de negatif yükümlülükleri kapsamında kişinin maddi ve manevi bütünlüğünü koruması ve geliştirmesine hassasiyetle eğilmelidir. AYM de kararlarıyla hem temel hakların korunmasına hizmet etmeye hem de temel hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi adına uluslararası hukuka ve insan haklarına dayanan kararlarıyla yasamaya yön göstermeye devam etmelidir.

## KAYNAKÇA

- Acaray, D. (2021). Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Türkiye’de İnsan Haklarının Korunmasında Polisin Rolü. *Ombudsman Akademik*, 7(14), 171-197.
- Akgül, A. (2014). Danıştay ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Kişisel Verilerin Korunması (1. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Anırmış Uzun, S. (2021). Türkiye’de Kişisel Verilerin Korunması ve Vatandaş Algısının Ölçülmesi. *Bilişim Teknolojileri Dergisi*, 14(3), 207-221.
- Arslan Öncü, G. (2019). Özel Yaşama ve Aile Yaşamına Saygı Hakkı, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi-8, Avrupa Konseyi.
- Aşıkoğlu, Ş. İ. (2018). Avrupa Birliği ve Türk Hukukunda Kişisel Verilerin Korunması ve Büyük Veri. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Aydın, S. E. (2015). AİHM İçtihatları Bağlamında Kişisel Verilerin Kaydedilmesi Suçu (1. Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Başalp, N. (2004). Kişisel Verilerin Korunması ve Saklanması, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Bilir, F. (2020). 6698 Sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu’na İlişkin Değerlendirme ve İnternet Çağında Kişisel Verilerin Korunması. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 37(2), 305-342.
- Can, N. (2021). Kolluk ve Adli Makamlar Tarafından İşlenen Kişisel Verilerin Korunması (1. Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Çelik, Y. (2017). Özel Hayatın Gizliliğinin Yazması Olarak Kişisel Verilerin Korunması ve Bu Bağlamda Unutulma Hakkı. *TAAD* 8(32), 391-410.
- Çınar, A. (2022). Unutulma Hakkının Ortaya Çıkış Serüveni ve Kapsamının Değerlendirilmesi *TAAD* 13(49), 551-584.
- Develioğlu, H. M. (2017). 6698 Sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu ile Karşılaştırmalı Olarak Avrupa Birliği Genel Veri Koruma Tüzüğü Uyarınca Kişisel Verilerin Korunması Hukuku. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Duman, Ö. (2020). Kişisel Verilerin Korunmasını İsteme Hakkına İlişkin Anayasal Güvenceler ve İlkeler. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 37(2), 357-401.
- Dülger, M.V. (2018). İnsan Hakları ve Temel Haklar ve Özgürlükler Bağlamında Kişisel Verilerin Korunması. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(1).
- Dülger, M.V. (2019). Kişisel Verilerin Korunması Hukuku (2. Baskı). İstanbul: Hukuk Akademisi.

- Gemicioğlu, B. ve Gemicioğlu, Z. (2020). Kişisel Verilerin Korunması Mevzuatı Uluslararası Düzenlemeler ve İçtihatlar (2. Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Göçmen Uyarer, S. (2020). Kişisel Verilerin Korunması (2. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kahraman, M. ve Şahin, M. (2020). Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Güvenlik Soruşturması ve Özel Hayata Saygı Hakkı. ERÜHFD, XV(2).
- Kaya, B. M. ve Taştan, F. G. (2022). Kişisel Verileri Koruma Hukuku. <https://www.mbkaya.com/hukuk/veri-koruma-hukuku.pdf>. E.T. 02.04.2022
- Kaya, C. (2011). Avrupa Birliği Veri Koruma Direktifi Ekseninde Hassas (Kişisel) Veriler ve İşlenmesi. Journal of Istanbul University Law Faculty, 69(1-2), 317-334.
- Kaya, K. (2022). Özel Hayatın Gizliliği Hakkı ile Kişisel Verilerin Korunması Hakkı Bağlamında Ortaya Çıkan Bir Hak Olarak Unutulma Hakkının Değerlendirilmesi. TİHEK Akademik Dergisi, 5(8), 177-196.
- Kılıncı, D. (2012). Anayasal Bir Hak Olarak Kişisel Verilerin Korunması. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 61(3), 1089-1169.
- Kişisel Verileri Koruma Kurumu (2019). Kişisel Verilerin Korunması Kanununa İlişkin Uygulama Rehberi. Ankara: KVKK Yayınları, No: 1.
- Kum, S. Ş. (2021). Unutulma Hakkının İstihbari Kaynaklı İdari İşlemler Açısından Değerlendirilmesi. Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11(1), 129-150.
- Küzeci, E. (2020). Kişisel Verilerin Korunması (4. Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Oğuz, S. (2018). Kişisel Verilerin Korunması Hukukunun Genel İlkeleri. Beyder, 13(2), 121-138.
- Sözüer, E. (2017). Unutulma Hakkı- İnsan Hakkı Hukuku Perspektifinden Bir İnceleme, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Sultanlı, İ. (2021). Anayasal Bir Hak Olarak Kişisel Verilerin Korunması Hakkı ve Mahremiyet İle İlişkisi. SÜAMYOD 4(1), 23-34.
- Turan Başara, G. (Aralık 2020). Kişisel Veri İşleme Sözleşmesi. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 8(16), 57-90.
- Yazıcı, H. (2021). Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İş Sözleşmesinin Sona Erdirilmesi ve Özel Hayata Saygı Hakkı. Anayasa Yargısı Dergisi, 38(2), 99-141.
- Yılmaz, B. (2019). Türk Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Kişisel Verilerin Korunması. Hacettepe Üniversitesi SBE, Yayımlanmamış Doktora Tezi.

## **PROTECTION OF PERSONAL DATA AS A HUMAN RIGHT IN THE LIGHT OF THE DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF TURKEY**

**Ömer ÖZKAYA**

**İbrahim TOPRAK**

### **EXTENDED ABSTRACT**

The protection of personal data gains more importance in a world where cybercrime increases day by day with the digital transition. With the more active use of technology in many areas of daily life, the increasing possibility of obtaining personal data and using it outside of its purpose in a way that violates personal rights has made the protection of such data an important element in human rights and freedoms, making it one of the fundamental areas of international law. The protection of personal data by the state, starting with the constitution, is possible by providing a strong armor with legal regulations, supporting them with institutional means, and sanctioning the violations by monitoring with effective judicial mechanisms. Personal data is both protected by international documents and national legislation. The main international documents are the European Convention on Human Rights, Guidelines on the Protection of Privacy and Cross-Border Flow of Personal Data, Convention No. 108 on the Protection of Individuals against Automatic Processing of Personal Data, and European Union General Data Protection Regulation. In Turkey, the Constitution and the Law on the Protection of Personal Data No. 6698 stand out as such legislation.

The Constitutional Court, which performs duties to protect fundamental rights and freedoms both through norm control and individual implementation, serves an important function in this field with its decisions regarding personal data. With regards to personal data, the Constitutional Court makes evaluations within the framework of Article 20 of the 1982 Constitution. While making such evaluation, the international regulations are also touched upon. When it comes to individual implementations regarding the protection of personal data, the Constitutional Court makes decisions based on whether the alleged interference has an element of legality, has a legitimate goal, and is compliant with necessary democratic society order and the principle of proportionality or not. The general reputation of the aforementioned decision regarding violation takes shape in the framework of processing and sharing personal data, protection of sensitive personal data, the regulation of the right to protection

of personal data, the principle of legality of restriction, the preservation of personal privacy and personal data, the preservation of privacy, the enclosure of personal data, and the right to be forgotten.

The number of violation decisions of the Constitutional Court both within the Constitution and the Law on the Protection of Personal Data increases day by day. At this point, it's clear that the duty of those who process data is to be sensitive about the violation of the subjects that are in the decisions of the Constitutional Court. Public authorities should also take more effective precautions regarding these subjects. The decisions of the Constitutional Court must be followed more carefully by the local courts, and decisions that will lead to new violations of rights must be avoided. Otherwise, the Constitutional Court's workload will increase gradually, and the process of removing the violations of personal rights will take longer. This would lead to more violations of rights. In the light of national and international legal regulations and the decisions of the Constitutional Court, it should be stated that the protection of personal data is, in a way, the protection of human dignity. In this context, the right to privacy for the protection of human dignity has great importance. The state should pay attention to the protection and development of the material and moral integrity of a person within both of its positive and negative obligations. With its decisions, the Constitutional Court must continue to serve both the protection of fundamental rights and guide the legislation with its decisions based on international law and human rights so as to improve fundamental rights and freedoms.





## YEŞİL YIKAMA İLE MÜCADELE: AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YEŞİL İDDİALARIN DOĞRULANMASI GİRİŞİMİ

### *THE FIGHT AGAINST GREENWASHING: EU INITIATIVE ON SUBSTANTIATING GREEN CLAIMS*

Evren SAPMAZ VERAL<sup>1</sup>

#### ÖZ

Günümüzde çevre sorunlarından kaynaklanan tehditler, küresel düzeyde artan bir duyarlılığı da beraberinde getirmektedir. Üretim, tüketim ve yatırım kararlarının çevre hassasiyetleri doğrultusunda yeniden şekillendiği bu dönemde, işletmelerin ve ürünlerin çevresel performansına ilişkin etiket ve raporlama girişimlerinin sayısı ve çeşitliliği artarken, işletmelerin kasıtlı olarak çevresel etkileri veya faydaları hakkında aldatıcı bir izlenim verdikleri 'yeşil yıkama' uygulamalarında da bir artış olduğu gözlemlenmektedir. Yeşil ve döngüsel ekonomiye geçiş hedefi doğrultusunda Avrupa Yeşil Mutabakatı ve 2020 tarihli Döngüsel Ekonomi Eylem Planı altında birbiriyle bağlantılı pek çok girişimi başlatan Avrupa Birliği'nde (AB), Yeşil İddiaların Doğrulanması Girişimi ile işletmelerin ve ürünlerin çevresel performansına ilişkin bilgilerin AB genelinde güvenilir, karşılaştırılabilir ve doğrulanabilir olması, yeşil yıkama ile mücadele edilmesi ve aldatıcı iddiaların önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Bu alanda son gelişme ise, Komisyon tarafından 30 Mart 2022 tarihinde açıklanan yeni döngüsel ekonomi paketinde yeni tüketici haklarının getirilmesini ve yeşil yıkamanın yasaklanmasını öngören düzenleme önerisi olmuştur. Ulusal düzeyde de parlamentoların, hükümetlerin, kamu kurumları ile denetim ve gözetim

1- Dr., Ankara Üniversitesi Sosyal Çevre Bilimleri Anabilim Dalı, esveral@gmail.com, ORCID: 0000-0002-7936-7416

**Gönderim Tarihi/Submitted:** 12.01.2022

**Revizyon Talebi/Revision Requested:** 27.02.2022

**Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received:** 02.04.2022

**Kabul Tarihi/Accepted:** 04.04.2022

**Atıf/To Cite:** Sapmaz Veral, E. (2022). Yeşil Yıkama ile Mücadele: Avrupa Birliği'nde Yeşil İddiaların Doğrulanması Girişimi, 33(124), 101-129

<https://doi.org/10.52836/sayistay.1110591>

otoritelerinin önemli sorumluluklar üstlenmesi gereken bir alanda atılacak adımların Türkiye için de önemli avantajlar sağlayacağı; yeşil ticarete rekabeti sürdürebilmesi ve yeşil dönüşüm hedefini gerçekleştirebilmesine katkı sağlayacağı açıktır. AB tarafından başlatılan girişimin kapsamını ve olası etkilerini inceleyen bu çalışma, temel olarak bu girişimle güçlenecek olan yeşil yıkama ile mücadelenin yeşil dönüşümü ve sürdürülebilirliği sağlamada üstleneceği rolleri değerlendirmektedir.

## ABSTRACT

Today threats arising from environmental problems bring about an increased sensitivity at the global level. In this period, where production, consumption, and investment decisions are reshaped in line with environmental sensitivities, the number and the variety of labels and reporting initiatives regarding the environmental performance of businesses and products have increased. There is also an observed increase in 'greenwashing' practices, where businesses deliberately give a deceptive impression about their environmental impacts or benefits. In line with its transition to a green and circular economy objective, The European Union (EU) has announced several interrelated initiatives under the European Green Deal and the 2020 Circular Economy Action Plan. The 'Initiative on Substantiating Green Claims' aims to ensure that information regarding the environmental performance of businesses and products are reliable, comparable, and verifiable across the EU, while it also aims to prevent deceptive claims. The latest development in this area has been the proposal to introduce new consumer rights and a ban on greenwashing in the new circular economy package announced by the Commission on 30 March 2022. At the national level, steps to be taken in an area where the parliaments, governments, public institutions, and supervisory and surveillance authorities must assume important responsibilities, will provide significant advantages for Turkey. These steps will contribute to sustaining competition in green trade and will also contribute to the achievement of the goal of green transformation. Examining the scope and possible effects of the initiative launched by the EU, this study evaluates the role of the fight against greenwashing, which will be strengthened by this initiative, in ensuring green transition and sustainability.

**Anahtar Kelimeler:** Yeşil Yıkama, Yeşil İddiaların Doğrulanması Girişimi, Avrupa Yeşil Mutabakatı, Döngüsel Ekonomi, Yeşil Dönüşüm.

**Keywords:** Greenwashing, Initiative on Substantiating Green Claims, European Green Deal, Circular Economy, Green Transition.

## GİRİŞ

İklim değişikliği ve ekolojik bozulmanın etkileri her geçen gün daha fazla hissedilirken, daha sağlıklı ve sürdürülebilir bir yaşam tarzı ihtiyacı belirgin hale gelmektedir. Yeşil hareket ve yeşil duyarlılıklar kapsamında tüketicilerin kararları yeniden şekillenmekte, özellikle yüksek gelirli ülkelerde yeşil tüketime yönelim artmaktadır. Tüketiciler, sürdürülebilir kalkınmayı benimseyen işletmelere karşı



daha sadık bir tutum ve yeniden satın alma isteği sergilemekte, yeşil etiketli ürünler için daha fazla ödeme yapmayı göze almaktadır (Wang vd., 2017). Benzer şekilde, yatırımcıların ve finansal kurumların sürdürülebilir yatırımlara giderek daha fazla yöneldiği ve destek verdiği görülmektedir. Çevre konusunda artan bu hassasiyet, işletmeleri daha sürdürülebilir uygulamalara teşvik ederken, aynı zamanda yeşil bir imaj oluşturma çabalarına yönelişi de artırmaktadır. Bu yönelişle birlikte işletmelerin etik olmayan bir şekilde aldatıcı yeşil iddialarda bulunabildikleri, diğer bir deyişle 'yeşil yıkama'ya yönelebildikleri, gerçek çevresel etkilerle bağdaşmayan bilgileri kasıtlı veya seçici olarak ilettikleri veya geleceğe dönük asılsız vaatlerle bulunabildikleri gözlenmektedir.

Yeşil iddialarda bulunan işletmelerin çevre üzerindeki etkilerinin ve çevresel ayak izlerinin standart bir metodoloji kullanılarak değerlendirilmesi ve yanıltıcı yeşil iddiaların önüne geçilmesi, Avrupa Birliği'nin yeşil dönüşüme öncülük etme ve Avrupa'nın 2050 yılında ilk iklim nötr kıta olma hedefini ortaya koyan Avrupa Yeşil Mutabakatı (EC, 2019a) ve 2020 yılında açıkladığı Yeni Döngüsel Ekonomi Eylem Planı (EC, 2020a) kapsamında üzerinde durulan temel konulardan olmuştur. Ürünlerin ve işletmelerin çevresel performansına ilişkin kapsamları birbirlerinden çok farklı etiketlerin ve raporlama girişimlerinin bulunması, verilerin kıyaslanabilir olmaması, ayrıca sunulan bilgilerin güvenilirliğine ilişkin kaygılar bu alanda bir düzenleme ihtiyacı doğurmuştur. Bu doğrultuda açıklanan 'Ürün ve Kurumsal Çevresel Ayak İzi Metodolojilerini Kullanarak Çevresel İddiaların Doğrulanması Girişimi' (kısaca 'Yeşil İddiaların Doğrulanması Girişimi'), yalnızca aldatıcı yeşil iddialarla mücadeleyi kapsamamakta, aynı zamanda benzer metodolojiler dahilinde işletmelerin ve ürünlerin çevresel performansına ilişkin iddialarının AB genelinde güvenilir, karşılaştırılabilir ve doğrulanabilir olması, aldatıcı uygulamaların önüne geçilmesi ve böylelikle güvenilir çevresel bilgilerin, tüketicileri, işletmeleri ve yatırımcıları kapsayan piyasa aktörlerinin daha yeşil kararlar almasına olanak tanınarak yeşil dönüşümün desteklenmesini hedeflemektedir.

Yeşil İddiaların Doğrulanması Girişimi, Yeni Döngüsel Ekonomi Eylem Planı kapsamındaki yeşil dönüşüme tüketicilerin aktif katılımı için AB tüketici mevzuatının revizyonunu içeren 'Yeşil Dönüşüm için Tüketicilerin Güçlendirilmesi' girişimi ve ürünleri daha iklim nötr, kaynak verimli ve döngüsel ekonomiye uygun hale getirmeye odaklı 'Sürdürülebilir Ürün Politikası' girişimi başta olmak üzere diğer girişimlerle yakın koordinasyon içinde geliştirilmektedir. Girişim kapsamında detaylı etki değerlendirmeleri, istişare ve danışmalar tamamlanmış olup, daha

önce 2021 yılı olarak hedeflenmiş olan ancak ertelenen düzenleme tasarısının 2022 yılında, diğer bağlantılı girişimlerde öngörülen tasarılarla birlikte Komisyon tarafından sunulması hedeflenmiştir.

30 Mart 2022 tarihinde Döngüsel Ekonomi Eylem Planı'nın uygulanması için Komisyon tarafından kabul edilen yeni pakette (EC, 2022a), yeşil dönüşüm için tüketicilerin güçlendirilmesi başlığında yeni tüketici haklarının getirilmesi ve yeşil yıkamanın yasaklanması için AB tüketici mevzuatında değişiklik getiren bir düzenleme önerisi sunulmaktadır. Buna ilave olarak Komisyon, yeşil iddiaların doğrulanması için ürün ve kurumsal çevresel ayak izi metodolojilerine dayalı daha spesifik kurallar üzerinde çalışmaya devam etmekte ve bu tasarının da 2022 sonbaharında getirilmesi öngörülmektedir.

Yeşil yıkama gibi aldatıcı yeşil uygulamalar işletmelere bazı kazanımlar getirirse de kamu sağlığına ve kamu güvenliğine ciddi zararlar vermektedir (Demirci, 2021). Çevreyle ilgili aldatıcı uygulamalarla mücadelede ulusal düzeyde parlamentoların, hükümetlerin, kamu kurumları ile denetim ve gözetim otoritelerinin önemli bir rolü bulunmaktadır. Avrupa Yeşil Mutabakatı'nın hedefleri ve iklim değişikliği ile mücadele doğrultusunda AB'nin yüksek denetim kurumu olan Avrupa Sayıştay'ının (ECA) önümüzdeki dönemde daha fazla inisiyatif üstlenerek, karbonsuz bir Avrupa idealine ulaşılmasına katkı vermesi beklenmektedir. Uygulamalar hayata geçirildiğinde, ECA'nın denetimleri aracılığıyla, en iyi uygulamaları teşvik ederek ve yayararak, kurumsal öğrenmeyi kolaylaştırarak, yerel, ulusal ve AB düzeyinde hem resmi hem de sivil hesap verebilirlik aktörlerini bilgilendirmek suretiyle daha geniş bir hesap verilebilirliği tetikleyerek (Milonis vd., 2021), bu alanda da destekleyici bir rolünün olacağı, üye ülke Sayıştaylarına da önemli görevler düşeceği değerlendirilmektedir. Ayrıca, yakın bir gelecekte bu alanda önemli fırsatlar sunan dijital dönüşüm ile denetime tabi kurumların iş yapma yöntemleri, üretimden iletişime kadar tüm süreçleri daha rahat denetlenebilecek, denetimlerin daha hızlı, verimli ve etkin yürütülmeleri sağlanabilecektir (Köse ve Polat, 2021). Diğer bağlantılı bir girişim olan 'Sürdürülebilir Ürün Politikası Girişimi' kapsamında getirilmesi öngörülen dijital ürün pasaportları ile de tüm değer zincirleri boyunca ürünlerin çevresel etkilerine ilişkin bilgilere erişim ve denetimler kolaylaşacaktır.

AB tarafından başlatılan 'Yeşil İddiaların Doğrulanması Girişimi'nin kapsamını ve olası etkilerini inceleyen bu çalışma, yeşil yıkama sorununu ele alarak yeşil yıkama ile mücadelenin yeşil dönüşümü ve sürdürülebilirliği

sağlamada üstleneceği rolleri değerlendirmektedir. Yeşil yıkamanın kökeni ve boyutları, temel etkenleri, marka değeri ve tüketicilerin satın alma isteği üzerindeki etkileri, kurumsal sosyal sorumluluk ve sürdürülebilirlik ile ilişkisi, sektörel değerlendirmeler gibi farklı kapsamlara sahip pek çok çalışma bulunmakla birlikte, AB'nin yeşil yıkama ile mücadeleye önemli bir etkisi olacağı değerlendirilen söz konusu girişimine yönelik Türkçe literatürde henüz bir çalışma bulunmamaktadır. Bu çalışma girişimle ilgili süreci ve sonuçlarını, etkilerini ve Türkiye açısından yansımalarını değerlendirmekte ve bu alandaki çalışmalara katkı yapmayı hedeflemektedir.

Türkçe literatürde çoğunlukla 'yeşil aklama' (Kahraman, 2021; Yıldız ve Kırmızıbiber, 2019; Kuşku Özdemir vd., 2017; Özel, 2015) ve 'yeşil boyama/ yeşile boyama' (Demirci, 2021; Akyüz, 2020; Leblebici Koçer ve Yenice, 2017; Genç, 2013) terimleri kullanılmış; ancak olumsuz çevresel etkilerin olumlu olarak yansıtılması veya gerçekte var olmayan ya da sınırlı bir etkisi olan özellikleri abartılarak bir ürünün çevre-dostu gibi gösterilmesini de kapsamı, aynı zamanda beyin yıkama ve algı değiştirme çağrışımını içermesi nedeniyle bu çalışmada 'yeşil yıkama' terimi tercih edilmiştir.

Çalışmanın ilk bölümünde 'yeşil yıkama' sorunu, temel etkenleri ve sonuçları ile birlikte incelenmiştir. İkinci bölümde Avrupa Komisyonunun Ön Etki Değerlendirmesi Raporu (EC, 2020b) temel alınarak AB'de 'Yeşil İddiaların Doğrulanması Girişimi'nin hedef aldığı sorunlar, bu sorunların çözümüne yönelik çabalar ve bu kapsamda AB Ürün ve Kurumsal Çevresel Ayak İzi metodolojileri ele alınmış; Komisyon tarafından üzerinde durulan seçenekler ve girişimle ilgili son gelişmeler değerlendirilmiştir. Son bölümde ise yeşil yıkama ile mücadelenin ve AB Girişiminin yeşil dönüşüm ve sürdürülebilirliğin sağlanmasındaki rolü değerlendirilerek önerilerde bulunulmuştur. Avrupa Yeşil Mutabakatı kapsamında AB'de gerçekleştirilen tüm gelişmelerin yakından ve zamanlıca takip edilmesinin yeşil dönüşüme yönelik ve AB'ye 'Aday Ülke' statüsü kapsamında uyuma yönelik çalışmalar açısından, ayrıca AB ile Türkiye arasında tesis edilen 'Gümrük Birliği' kapsamında ticarete rekabetin sürdürülebilmesi açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir. Türkiye'nin bilimsel yayın kategorisinde döngüsel ekonomi ile ilgili çalışmalara henüz yeterince yer verilmediği (Özuyar ve Gürsoy, 2021) dikkate alınarak, çalışmanın Türkçe literatüre ve özellikle Türkiye'de yürütülecek hazırlık çalışmalarına katkı yapması hedeflenmiştir.

## 1. YEŞİL YIKAMA VE ETKİLERİ

### 1.1. Yeşil Yıkama'nın Tanımı

Yeşil yıkama'ya ilişkin çok sayıda çalışma bulunmakla beraber, terimin net bir tanımı bulunmamaktadır. Terimin, İşletme, İletişim, Ekonomi, Sosyal Bilimler, Çevre Bilimleri ve Hukuk gibi çeşitli disiplinlerden araştırmacılar tarafından tartışıldığı, multidisipliner özelliğinden dolayı kabul edilmiş genel bir tanımının olmadığı belirtilmektedir (De Freitas Netto vd., 2020). Çalışmaların büyük bölümünde 'kasıtlı olarak yanlış veya yanıltıcı yeşil iddialarda bulunulduğunda' yeşil yıkamanın meydana geldiği konusunda bir uzlaşma bulunmaktadır (Seele ve Gatti, 2017). Yeşil yıkama olgusuna ilişkin 2010-2020 yılları arasındaki yayınları inceleyen De Freitas Netto vd. (2020), çalışmaların çoğunda sadece çevresel boyutun kapsandığına, bazı çalışmalarda ise hem çevresel hem sosyal boyutun kapsandığına dikkat çekmektedir. Yeşil hareketin etkisiyle işletmelerden daha çevre dostu ürünler sunmaları beklenirken, gerçek durumla uyumlu olmaksızın işletmelerin böyle bir imaj oluşturma çabalarını içeren aldatıcı uygulamalar aynı zamanda badana (whitewashing), eko-beyazlatma (eco-bleaching), eko-yıkama (eco-washing), yeşil makyaj (green make-up), yeşil imaj yıkama (green image washing) veya yeşil parlatma (green sheen) olarak da tanımlanmaktadır (Butt vd., 2021).

Terim ilk olarak 1986 yılında Jay Westerveld tarafından kullanılmış, otel zincirlerinin, işletmelerinin diğer faaliyetlerindeki daha büyük çevresel sorunları göz ardı ederken, havluların yeniden kullanımını teşvik ederek yeşil bir imaj çizmelerinin eleştirisi olarak ortaya çıkmıştır (Pearson, 2010). Westerveld, havluların yeniden kullanmaya teşvik etme gibi çevre dostu uygulamalarla ilgili bazı söylemlerin ardında aslında maliyetleri düşürme stratejileri olduğunu, ayrıca sözde yeşil olan bu uygulamanın reklamı için, uygulamanın kendisinden daha fazla zaman ve para harcadığını da eleştirmiştir (Orange ve Cohen, 2010). 1999 yılında Oxford İngilizce Sözlüğüne eklenen 'yeşil yıkama' terimi, 'çevreye karşı sorumlu bir kamu imajı sunmak için bir kuruluş tarafından yapılan dezenformasyon; bir kuruluş için veya kuruluş tarafından ilan edilmiş ancak asılsız veya kasıtlı bir şekilde yanıltıcı olarak algılanan çevresel sorumluluk imajı' olarak tanımlanmaktadır.

Aji ve Sutikno (2015) yeşil yıkamayı, 'pazarlama veya halkla ilişkiler yoluyla işletmenin çevre dostu imajının aldatıcı bir şekilde tanıtımı' olarak tanımlamaktadır.

Delmas ve Burbano (2011) ise 'kötü çevresel performansla rağmen çevresel performansın olumlu iletişimi'ni yeşil yıkama olarak tanımlamakta, yeşil yıkamanın, ürün düzeyinde veya işletme düzeyinde geçici faydalar elde etmek için aldatici çevresel iddialarla tüketicileri yanıltmak olduğunu belirtmektedir. Terrachoice ise yeşil yıkamayı 'kuruluşun sürdürülebilir uygulamalarının kasıtlı olarak yanıltıcı veya aldatici iddiaları' olarak tanımlanmaktadır (Terrachoice, 2010). Lyon ve Montgomery'ye (2015) göre ise yeşil yıkama; bir işletmenin çevresel performansını, uygulamalarını veya ürünlerini fazlasıyla olumlu bulmaları için tüketicileri aldatan çeşitli iletişim yollarından oluşmakta, sadece çevreyle ilgili olumlu bilgiler verilirken, çocuk işçi çalıştırılması veya uygunsuz çalışma koşulları gibi diğer sosyal boyutlardaki olumsuz bilgiler tam olarak açıklanmamaktadır.

Furlow (2010) yeşil yıkamayı, 'bir kuruluş tarafından çevreye karşı sorumlu bir imaj sunmak için yanlış veya eksik bilgilerin yayılması' olarak tanımlamaktadır. Torelli vd. (2020) ise 'bir şirketin çevresel uygulamaları hakkında paydaşlarında fazlasıyla olumlu görüşler oluşturmayı amaçlayan çeşitli yanıltıcı iletişim'ler' olarak tanımladıkları yeşil yıkamaya ilişkin kurumsal düzey, stratejik düzey, karanlık düzey ve ürün düzeyinde olmak üzere belirli hedefler ve iletişim prosedürleri ile karakterize edilen, birbirine bağlı dört temel düzey belirlemektedir. Kurumsal düzeyde yeşil yıkama, verilerle ilgili ve firmanın imajı ve itibarı ile ilgili hususlarda yanıltıcı çevresel iletişim içerir. Şirketin adı ve logosu, kurumsal sertifika gibi statik bir boyut içerir. Stratejik düzeyde yeşil yıkama, stratejik halkla iletişim, kurumsal orta-uzun vadeli hedefler, raporlar gibi firmanın gelecek stratejileriyle ilgili konularda yanıltıcı çevresel iletişim içerir. Karanlık düzeyde yeşil yıkama, gizli amaçları olan yatırımlar, yolsuzluk, suç veya gizli örgüt anlaşmaları gibi gizli yasa dışı faaliyetleri saklamak amacıyla gerçekleştirilen yanıltıcı bir çevresel iletişimi kapsamaktadır. Ürün düzeyinde yeşil yıkama ise, bir ürünün veya ürün grubunun etiket, paketleme ve ürün sertifikaları gibi bazı belirli özelliklerine ilişkin yapılan yanıltıcı çevresel iletişimi kapsamaktadır (Torelli vd., 2020).

Yeşil yıkama kavramının kapsamı giderek genişlemiş, işletmeler dışında şahıs ve hükümetler için de kullanılmaya başlanmıştır (Lyon ve Montgomery, 2015). Örneğin, Fransız hükümetinin Paris Anlaşması kapsamında taahhütte bulunduğu 2021 iklim planının 'hırslı' olduğu iddiasının, planın ekolojik hedeflerin çok uzağında kalmasına rağmen ekolojik hedeflere ulaşılacağına dair yanlış bir izlenim sunması nedeniyle 'hükümet yeşil yıkaması' olarak tanımlanabileceği

verilen örneklerdendir (Cislak vd., 2021). Yeşil yıkamaya benzer şekilde, Schumacher (2021), iklim krizine ilişkin artan hassasiyetlere yönelik 'sözde' uygulamalar için 'karbon yıkama' terimini türeterek karbon emisyonlarının azaltılmasıyla ilgili yeşil yıkama tehdidine dikkat çekmektedir. İklim kriziyle mücadelede karbon azaltımının evrensel bir hedef olması ve kurumsal karbon performansına bağlı finansal değerler nedeniyle, karbon yıkama tehdidinin yeşil yıkamadan çok daha şiddetli olarak devam ettiği vurgulanmaktadır.

## 1.2. Yeşil Yıkamanın Etkileri

Çevreyle ilgili kaygılar ve çevre dostu ürünlere yönelik sürekli artan talep, kuruluşları, kendilerini çevre dostu bir kuruluş olarak tanımlamaya yöneltmektedir. Yeşil bir imaj sunulması rekabet avantajı sağladığı için bu avantajı yakalamak isteyen işletmeler, tüketicileri çekmek için genellikle kanıtlanamayan ve zaman zaman yanlış olan çevre dostu iddialarda bulunmaktadır (Fields ve Atiku, 2017; Khan vd., 2018). Pek çok işletme, 'yeşile dön', 'toprak dostu', 'çevre dostu' ve 'gezegeni kurtar' sloganlarını kullanarak çevre dostu olduğunu göstermeye çalışmakta, yeşil ve iklim dostu bir marka imajına sahip olduklarını vurgulamaktadır (Butt vd., 2021).

Net sifıra eşdeğer olarak 'sıfır karbon', 'net sıfır', 'karbonsuz' veya 'karbon nötr' gibi terimlerin kullanımı yaygınlaşsa da, çevre dostu olduğuna dair abartılı pazarlama beyanlarının çoğunun yeşil yıkama olduğuna ilişkin endişeler artmaktadır (Martikainen, 2021). İşletmeler, olumlu marka imajını artırmak için çevre üzerindeki olumsuz etkilerini göstermekten kaçınabilmekte, çevresel veya sosyal performansları hakkında seçici olarak sadece olumlu verilerini yayınlamaya aslında yeşil yıkama yapmaktadır (Lyon ve Maxwell, 2006). Yeşil yıkama çevresel ürünlere yönelik artan bir talep olduğu için artmakta, şirketler çevreye duyarlı görünmek adına bütçelerini çevresel performanslarını iyileştirmeye ayırmak yerine yeşil faaliyetlerini öne çıkaracak reklamcılık, pazarlama ve halkla ilişkiler departmanlarına ayırabilmektedir (Özel, 2015).

Yeşil yıkamanın hem işletmeler, hem tüketiciler hem de yeşil ekonomiye geçiş açısından olumsuz sonuçları bulunmaktadır. Ürünlerin 'yeşil' imajı sunan yanıltıcı ve iddialı reklamlarının, bunların çevresel özelliklerle ilişkilendirilmesinin tüketicide kafa karışıklığı yarattığı; bazı durumlarda tüketicinin ürünün gerçekten çevre dostu olup olmadığını anlayamadığı; bu nedenle tüketicinin tutumunun, ürünün çevresel özellikleri hakkında olumsuz yöne kaydığı belirtilmektedir.

(Aji ve Sutikno, 2015). Torelli vd. (2020), temellendirilmiş olsun ya da olmasın, artan kurumsal sosyal sorumluluk beyanlarının da paydaşların sürdürülebilirlik açısından gerçekten olumlu bir performansı ayırt etmede zorluk yarattığına dikkat çekmektedir. İşletmelerin yeşil kampanyalarının, çevre sorunlarını göz ardı eden ve yalnızca işletmenin pazarlama stratejisinin bir parçası olduğuna dair kaygılar bulunmaktadır. Diğer bir endişe ise, çevre dostu ürünleri teşvik ederken, işletmenin yalnızca çevresel kaygılarla değil, daha çok kâr odaklı (Aji ve Sutikno, 2015) hareket ettiğidir. Tüketicilerin artan kuşkuları nedeniyle bir ürünün özellikle çevre dostu olduğunu vurgulayan reklamlara kolay kolay güvenmediği (Martikainen, 2021; Pomeroy ve Johnson, 2009), yeşil şüpheliğin arttığı ve bunun yeşil ekonomiyi baltaladığı belirtilmektedir (Chen vd., 2013).

Kurumsal yeşil yıkama uygulamalarının kurumsal meşruiyete, firma itibarına ve firma değerine zarar verdiğini gösteren çalışmalar mevcuttur (Walker ve Wan, 2012; Fanning vd., 2021). Sürdürülebilirliği ve çevreci sosyal sorumluluk kampanyalarını bir misyon olarak belirlememiş kurumların, kurumsal çevreci pazarlama anlayışı temelinde, ürünlerinin çevresel faydaları konusunda kamuoyuna yanlış ve yanıltıcı temsiller sunması sürdürülebilirlik krizlerine yol açabilmektedir (Kuşku Özdemir vd., 2017). Aslında pek çok şirket çevreci kampanyalar yürütürken veya ardı ardına sürdürülebilirlik raporları yayınlarken, arka planda çevreye verdikleri tahribat devam etmektedir. 'Üzerinde yaşadığın mavi dünyayı düşün' (Think Blue) kampanyasını yürütürken dizel araçlarının emisyon değerleriyle oynayarak yanıltıcı değerler sunan ve ortaya çıktığında çok ciddi yaptırım ve tazminatlarla karşılaşan Volkswagen'in yaşadığı kriz, bu krizler arasında önemli bir örnektir. Bu krizlere diğer bir örnek ise Mc Donalds'ın 2019 yılında yürüttüğü 'plastik atıklara son' kampanyası ile plastik pipetlerin kullanımına son verirken, yerine kullanıma sokulan kağıt pipetlerin geri dönüştürülebilir olmadığı ve pek çok ağacın kesimine yol açtığına ortaya çıkmasıdır.

Araştırmalar, yeşil yıkama arttığında ürünün artan risk algısının ürünle ilgili tüketici memnuniyet düzeyini azaltabileceğini göstermektedir (Martínez vd., 2020). Yeşil yıkama yapan markalara karşı tüketicilerin güveni, tatmin düzeyi ve algılanan kalite algısı azalmaktadır (Yıldız ve Kırmızıbiber, 2019). Çevreyi yeşillendirmeye özen gösteren iyi işletme performansının eşlik etmediği pazarlama iletişimleri, işletmenin çevreci görünme konusunda reklam yapmama seçeneğine göre daha olumsuz bir durumla sonuçlanmakta (Nyilas vd., 2014), yeşil yıkama işletmenin finansal performansına zarar verebilmektedir (Walker ve Wan, 2012).

Yeşil yıkamanın, yeşil ürün satın almak isteyen tüketiciler, sürdürülebilir yatırımları desteklemek isteyen yatırımcı ve finansman kuruluşları ve çevre dostu işletmeler üzerinde yarattığı olumsuz etki yeşil ekonomiye geçişi de engellemektedir. Yeşil yıkama, bunu yapan işletmelere, bunun ötesinde tüm piyasaya yönelik tutumlara zarar verebilmektedir (Peattie vd., 2009). Tüketiciler yeşil ürünlere karşı şüpheli hale geldiğinde, aldatıcı reklamların yarattığı algılar piyasayı sabote edebilmektedir (Polonsky vd., 2010).

Tüketiciler çevresel iddiaları güvenilir bulduğunda, tüm çevresel iddiaları göz ardı etmeye başlamakta ve böylece aslında çevre için daha iyi olabilecek herhangi bir üründen kaçınabilmektedir (Mayer vd., 1993). Artan şüphelilik nedeniyle, çevre dostu işletmeler çevreye daha az zararlı olma yönündeki gerçek iddiaları sonucunda kazanabilecekleri herhangi bir rekabet avantajını kaybedebilmektedir. Tüketiciler ve yatırımcılar çevresel beyan ve imajlara daha az inanır hale geldiğinden, gerçekten çevre dostu ürün üretmek isteyen işletmelerin kazanımı ve motivasyonları daha düşük olacaktır. Bu durum, gerçekte yeşil olan ürünlerin alımının sınırlandırılmasına ve bu alanda yatırımların kaçırılmasına, dolayısıyla döngüsel ve yeşil bir ekonominin geliştirilmesi için fırsatların kaçırılmasına yol açmaktadır. Bunun aynı zamanda çevre açısından da olumsuz sonuçları olmaktadır (Polonsky vd., 2010).

## 2. AB'DE YEŞİL İDDİALARIN DOĞRULANMASI GİRİŞİMİ

Yeşil İddiaların Doğrulanması Girişimi, 2020 tarihli Döngüsel Ekonomi Eylem Planı kapsamındaki yeşil dönüşüme tüketicilerin aktif katılımı için AB tüketici mevzuatının revizyonunu içeren 'Yeşil Dönüşüm için Tüketicilerin Güçlendirilmesi' girişimi ve ürünleri daha iklim nötr, kaynak verimli ve döngüsel ekonomiye uygun ürün haline getirmeye odaklı 'Sürdürülebilir Ürün Politikası' girişimi başta olmak üzere diğer girişimlerle yakın koordinasyon içinde geliştirilmektedir. Girişimin amacı, iddiaları AB genelinde güvenilir, karşılaştırılabilir ve doğrulanabilir hale getirmek ve çevresel etkileri hakkında yanlış izlenim vermeye çalışan 'yeşil yıkama' uygulamalarını azaltmak, tüketici ve yatırımcıların daha sürdürülebilir kararlar almasına ve tüketicilerin yeşil etiketlere ve bilgilere olan güvenlerinin artmasına yardımcı olmaktadır (EC, 2021a).

AB'de hâlihazırda ulusal yetkili makamlar, mevcut AB Tüketici Hakları Direktifi ve Haksız Ticari Uygulamalar Direktifi uyarınca, vaka bazında



değerlendirme yaparak yalnızca yanıltıcı buldukları çevresel iddiaları yasaklayabilmektedir. Girişim kapsamında işletmelerin ürün ve hizmetlerinin çevresel ayak izi hakkında ileri sürdükleri iddiaları, bunları ölçmek için standart metodoloji kullanarak kanıtlamaları üzerinde çalışılmakta, ayrıca yeşil yıkama yapılmasını engelleyici tedbirler değerlendirilmektedir.

Girişime ilişkin olarak, 20 Haziran 2020 tarihinde Komisyon tarafından ön etki değerlendirmesi yayımlanmış, istişare ve danışmalar gerçekleştirilmiştir. Avrupa Parlamentosu'nda ise, 26 Ekim 2020 tarihinde İç Pazar ve Tüketicinin Korunması Komitesince girişimle bağlantılı 'İşletme ve Tüketiciler için Sürdürülebilir Tek Pazar' başlıklı rapor kabul edilmiş, Genel Kurulda yapılan tartışmanın ardından 25 Kasım 2020 tarihinde konuya ilişkin karar kabul edilmiştir. Kararda yeşil iddiaların doğrulanmasına ilişkin sunulacağı duyurulan mevzuat önerisinin memnuniyetle karşılandığı belirtilmiş ve yeşil iddialar için güçlendirilmiş eko-etiket sertifikalarına dönüşecek açık kılavuzların ve standartların geliştirilmesi çağrısında bulunulmuştur. Karar, ayrıca onaylanmış ve yasaklanmış çevresel iddiaları listeleyen bir Avrupa kamu kayıt sisteminin oluşturulması olasılığının yanı sıra bir iddiada bulunmak için atılacak koşulların ve adımların değerlendirilmesini de tavsiye etmiştir (EP, 2021). 30 Mart 2022 tarihinde Döngüsel Ekonomi Eylem Planı'nın uygulanması için Komisyon tarafından açıklanan yeni paketin yeşil dönüşüm için tüketicilerin güçlendirilmesi başlığı kapsamında yeni tüketici haklarının getirilmesi ve yeşil yıkamanın yasaklanması için mevcut AB tüketici mevzuatında değişiklik öngören bir düzenleme önerisi sunulmuştur (EC, 2022b).

## 2.1. Girişimin Hedef Aldığı Sorunlar

Tüketiciler ve yatırımcılar, sürdürülebilir kararlar almak için güvenilir, karşılaştırılabilir ve doğrulanabilir bilgilere ihtiyaç duymaktadır. Günümüzde, dünya genelinde 457 gönüllü çevresel etiketin bulunduğu; yalnızca AB'de 100'den fazla etiketin aktif olduğu belirtilmektedir. Bunlardan birçoğu genellikle net anlaşılmasında, çevresel etkilerini ölçmek ve değerlendirmek için birbirleriyle kıyaslanabilir metodolojiler bulunmamaktadır. Farklı etiketler, iklim değişikliği ve enerji verimliliği, sağlıklı veya tehlikeli maddeler, doğal kaynaklar ve atıklar, eko-tasarım gibi çevresel performansa ilişkin birçok bilgiyi farklı şekilde sunabilmektedir. Farklı içerikte bilgiler, tüketiciler, işletmeler, yatırımcıları içeren piyasa aktörlerinin bu içerikleri anlama, ayrıca çevresel iddialara güvenme konusunda işini zorlaştırmaktadır (EC, 2020b). Eurobarometer sonuçlarına göre, Avrupalı tüketicilerin yaklaşık yarısı, çevre dostu olan ve olmayan ürünler

arasında ayırım yapmanın kolay olmadığını düşünmekte ve sadece yaklaşık yarısı üreticilerin çevresel performansları hakkındaki iddialarına güvenmektedir. AB'de tüketicilerin %59'u ürün etiketlerinin yeterli bilgi sağlamadığını, %48'i ise etiketlerin net olmadığını düşünmektedir (EC, 2021a).

AB'de ürünlerini çeşitli Üye Devlet pazarlarında 'çevre dostu' olarak pazarlamak isteyen işletmeler de kafa karıştırıcı bir dizi metodoloji, etiketleme ve sertifikasyon seçenekleriyle karşı karşıyadır. Farklı pazarlar için farklı uygulamaları kullanmak zorunda kalmaları, işletmeler için ilave maliyete ve tüketiciler için kafa karışıklığına neden olmaktadır. Örneğin ürününü Fransa, İtalya ve İsviçre'de yeşil ürün olarak pazarlamak isteyen bir işletmenin, farklı ulusal pazarlarda çevresel performansa dayalı olarak rekabet edebilmek için farklı sistemlere uyması ve farklı beyanlarda bulunması gerekmektedir. Fransa'da, Fransız yöntemine (BP X30-323) uygun olarak bir çevresel değerlendirme gerçekleştirilmesi gerekirken; İsviçre'de İsviçre yaklaşımını uygulaması; İtalya'da, hükümet tarafından tanınan karbon ayak izi planına katılması ve başka bir analiz yapması gerekmektedir. Aynı işletmenin İsviçre pazarı için ISO 14025'e dayalı bir çevresel ürün beyanı geliştirmesi de gerekmektedir. Tümü ISO 14025'e dayansalar bile, dünya genelinde farklı özelliklere sahip en az altı rakip çevresel ürün beyanı sistemi olduğundan, işletmelerin farklı ülkelere ihracatlarında birden fazla çevresel ürün beyanı sunmaları gerekebilmektedir (EC, 2021a).

Yanıltıcı iddiaların sayısı da önemli bir boyuttur. 2020 Eurobarometer çalışmasının sonuçlarına göre AB'de on vatandaştan üçü ürünlerin çevre üzerindeki etkisine ilişkin abartılı veya yanıltıcı ifadeler ile karşı karşıya geldiğini belirtmektedir. Bu durum, gerçekte yeşil olan ürünlerin alımının sınırlanmasına ve dolayısıyla döngüsel ve yeşil bir ekonominin geliştirilmesi için fırsatların kaçırılmasına yol açmaktadır (EC, 2021a).

Bu sorunun arkasındaki ana sebepler ise aşağıdaki gibi sıralanmaktadır (EC, 2020b):

- Piyasa başarısızlıkları: Piyasa, iklimle ilgili iddialar da dâhil olmak üzere çevresel etkilerin sayısallaştırması için sonuçların karşılaştırılabilirliğini garanti edecek tek ve güvenilir bir metodoloji üzerinde anlaşmaya varamamıştır. Bu da çevresel performansta haksız rekabete ve işletmeler için maliyete sebep olmaktadır.

- Düzenlemede başarısızlık: Komisyon, ürün ve kurumsal Çevresel Ayak İzi (PEF ve OEF) metodolojilerine ilişkin 2013/179/EU sayılı Tavsiye Kararını kabul etmiştir. Bu metodolojilerin kullanımı gönüllülük esasına dayanmaktadır ve işletmeler diğer metodolojileri de kullanabilmektedir. Çevresel performansın değerlendirmesine yönelik diğer girişimler arasında tam bir uyum yoktur; AB Eko-etiketi ve ulusal etiketler, AB Eko-Yönetim ve Denetim Sistemi (EMAS), Finansal Olmayan Raporlama Yönergesi gereklilikleri, AB Taksonomisi ve Emisyon Ticareti Planı (ETS), Küresel Raporlama Girişimi gibi farklı uluslararası standartların farklı gereksinimleri bunlara örnek olarak verilebilir.
- Eksik bilgi: Piyasa aktörlerinin ürünlerin çevresel performansı hakkında basitleştirilmiş, acil ve güvenilir bilgilere erişimi bulunmamaktadır. Bu tür bilgiler, AB Eko-etiketi ve örneğin Nordic Swan, Blue Angel vb. eşdeğer ulusal/bölgesel sistemlere başvuruda bulunmayı tercih eden belirli bazı ürünler ve bu 'sınıfının en iyisi' sistemlerinin kapsadığı ürün grupları için mevcuttur. Ancak, piyasadaki ürünlerin büyük bir kısmı için bu bilgiler mevcut değildir.

Girişim, çevresel iddialar açısından tüm bu sorunları ele almayı amaçlamakta ve 2020 tarihli Döngüsel Ekonomi Eylem Planı altında bağlantılı olduğu diğer girişimler tarafından sağlanan çözümleri de dikkate almayı taahhüt etmektedir (EC, 2020b).

## 2.2. Politika Seçenekleri

Girişim kapsamında detaylı etki değerlendirmesi ve istişare süreci sırasında ayrıntılı olarak değerlendirilen seçenekler aşağıda verilmektedir:

- Mevcut durumda bir değişiklik yapılmaması;
- Çevresel ayak izi metodolojilerinin kullanımına yönelik 2013-2018 pilot çalışmasının sonucuna dayalı olarak 2013 tarihli Tavsiye Kararının güncellenmesi;
- Özel veya kamu kuruluşları tarafından, ulusal veya uluslararası düzeyde geliştirilmiş mevcut metodolojilerin tamamlayıcısı olarak çevresel ayak izi metodlarına uygun olarak işletmelerin yeşil iddialarda bulunmalarını sağlayacak gönüllü bir çerçeve oluşturulması;

- İşletmelerin çevresel etkilerle ilgili iddialarda bulunurken kullanılması gereken bir AB yasal çerçevesi oluşturulması ve iddiaların çevresel ayak izi metodolojileri kullanılarak kanıtlanması. Bu seçenek dâhilinde, Ürün Çevresel Ayak İzi (PEF) Kategori Kuralları ve Kurumsal Çevresel Ayak İzi (OEF) Sektör Kuralları kabul edildiğinde, çevresel iddialar bu temelde kanıtlanacaktır. Böyle bir kural mevcut olmadığına ise iddialar PEF/OEF metodolojisine uygun bir çalışmayla doğrulanabilecektir.

Ön Etki Değerlendirme Raporu'nda, seçeneklerin döngüsel ekonomi eylem planında duyurulan diğer girişimler kapsamındaki seçeneklerle bağlantılı olarak değerlendirileceği, tüm seçeneklerin sertifikalandırma ve doğrulama için uygun bir çerçeve içereceği ve gerçekleştirilecek etki değerlendirmesinin, ürün ve sektör için spesifik yaklaşım geliştirmeye öncelik verecek bir yol sunma ihtiyacını dikkate alacağı belirtilmiştir. Ayrıca, AB düzeyinde düzenlenen mevcut etiketlerle (ör. AB Eko-etiketi, organik etiket vb.) ve Üye Devlet düzeyinde resmi olarak tanınan ISO 14024 tip 1 eko-etiketler dâhil olmak üzere diğer çevre etiketleri (örneğin Blue Angel) ile etkileşimlerin de analiz edileceği, detaylı etki değerlendirmesinin, COVID-19 krizinin etkilerini de dikkate alacağı vurgulanmıştır (EC, 2020b).

### **2.3. AB Ürün ve Kurumsal Çevresel Ayak İzi Metodolojileri ve Komisyonun Tavsiye Kararı**

Güvenilir ve güncel bir yaşam döngüsü değerlendirmesi olmadan işletmelerin çevresel performanslarını iyileştirmek için doğru kararlar alması güçleşmektedir. Bu durum işletmeler için maliyetlere, tüketiciler için belirsizliğe ve çevreye saygılı, gerçekten sürdürülebilir ürünleri teşvik için fırsatların kaçmasına neden olmaktadır. Avrupa Komisyonu'nun işletmelerin çevresel iddialarını kanıtlamak için kullanılmasını önerdiği AB ürün ve kurumsal çevresel ayak izi metodolojileri, Komisyonun Ortak Araştırma Merkezi (JRC) tarafından geliştirilmiş olup, bir dizi ürün grubu ve sektör için 16 çevresel etki kategorisi kullanılarak, hammaddelerin çıkarılmasından ömrünün sonuna kadar değer zinciri boyunca bir ürün veya kuruluşun çevresel performansını ölçmektedir. PEF, bira, mandıra, kuru makarna, paketlenmiş su, dekoratif boyalar, deri, tişörtler ve ısı yalıtımı için, OEF ise perakende sektörü ve bakır üretimi için kullanılmaktadır (EC, 2021c).

Çevresel ayak izi metodolojileri, uluslararası düzeyde kabul edilen bilimsel değerlendirme yöntemlerine dayanarak, ürünlerin (hem mal hem de hizmetlerin)

ve kuruluşların tüm yaşam döngüleri boyunca çevresel performansını ölçmekte ve bunları iletmektedir. İklim değişikliği ve su, hava, kaynaklar, arazi kullanımı ve toksisite ile ilgili etkiler, kapsanan 16 çevresel etki arasındadır. Genel yöntemler, benzer ürünler ve benzer sektörlerde faaliyet gösteren işletmeler arasındaki çevresel performansların karşılaştırılmasını sağlayan ürün veya kuruluşa özel hesaplama kuralları ile tamamlanmaktadır. Yaklaşım, 2013-2018 yılları arasında gönüllü işletme ve kuruluşlarla birlikte test edilmiştir. Kapsamlı testlerin sonuçlarına dayanarak Avrupa Komisyonu, ürün ve kurumsal çevresel ayak izi metodolojilerinin politikalarda nasıl kullanılacağını araştırmış, 2018'de bu konuda bir dizi istişare başlatmıştır. Komisyonun, söz konusu metodolojilerin gelecekteki olası kullanımlarına yönelik 2018-2019 yılı Paydaş İstişare Raporundan; paydaşlardan bu metodolojilerin kullanımına yönelik olumlu geri dönüşler alınmakla birlikte, işletmelerin, kamu temsilcilerinin, sivil toplum kuruluşlarının ve yatırımcı ile finans kuruluşlarının yaklaşımlarında farklılıkların göze çarptığı, özellikle sanayicilerin bu metodolojilerin zorunlu olmasından ziyade gönüllü bir çerçevede kullanılmasını desteklediği görülmektedir (EC, 2020c).

Komisyon, ayrıca ürünlerin çevresel ayak izi profili iletilişimine ilişkin tüketicilerin alternatifleri üzerine bir çalışma yürütmüştür. Çevresel Ayak İzi profilini tüketicilere iletmek için en çok arzu edilen yollarına ilişkin geri dönüşler toplanmış, tüketicilerin dikkatini çekmesi muhtemel, anlaşılır ve güvenilir bir mesaj ileten bilgilerin nasıl sağlanacağı araştırılmış, renklerin tüketicilerin algısı üzerinde çok büyük bir etkisi olduğundan yola çıkılarak, ürün çevresel ayak izi etiketlerinde renklendirmeler için trafik lambalarında olduğu gibi kırmızının caydırıcı, yeşilin güvenilir etkisinin üzerinde durulmuştur. Çevresel ayak izi bilgilerinin dayandığı altı temel prensibin, şeffaflık, erişilebilirlik ve bulunabilirlik, güvenilirlik, bütünlük, kıyaslanabilirlik ve netlik olması gerektiği, tüketiciler açısından etiketlerde niteliksel bilgilerin niceliksel bilgilerden daha etkili olduğu ulaşılan sonuçlardan olmuştur (EC, 2019b).

16 Aralık 2021 tarihinde Avrupa Komisyonu, işletmelerin çevresel performanslarını güvenilir, doğrulanabilir ve karşılaştırılabilir bilgilere dayanarak hesaplamalarını ve diğer aktörlerin (kamu kurumları, STK'lar, iş ortakları vs.) bu tür bilgilere erişimlerini sağlamak için Çevresel Ayak İzi metodolojilerinin kullanımına ilişkin gözden geçirilmiş bir Tavsiye Kararını kabul etmiştir. Tavsiye, bir önceki 2013 Tavsiyesini gözden geçirmekte ve 2013 – 2018 pilot çalışmasının sonuçlarını içermektedir. Pilot aşamada metodolojiler, gıda ve yem, bilişim teknolojileri ekipmanı,

pilleri ve deterjanlar dahil olmak üzere farklı faaliyet alanlarında 300'den fazla işletme ve katkıda bulunan yaklaşık 2000 paydaş ile test edilmiş, sonucunda bazı metodolojik yaklaşımlar güçlendirilmiş ve farklı uzmanlardan ve sektörlerden çok önemli bilgiler edinilmiştir (EC, 2021b).

Temel ilkeleri yaşam döngüsü değerlendirmesine dayanan bu metodolojilerin, sanayiye daha iyi çevresel performansa sahip ürünler üretmeye teşvik etmesi, AB'nin Avrupa Yeşil Mutabakatı ve döngüsel ekonomi hedeflerine de katkıda bulunması beklenmektedir. Aynı zamanda kategori ve sektör kurallarının gelişimini de barındırmakta ve bu nedenle daha fazla politika geliştirilmesi ve uygulanması için sağlam bir temel sağlamaktadır.

#### **2.4. Girişimin Beklenen Ekonomik, Sosyal ve Çevresel Etkileri**

Girişim kapsamında Komisyon tarafından hazırlanan Ön Etki Değerlendirmesi Raporu (EC, 2020b), seçeneklerin detaylı etki analizi öncesinde beklenen muhtemel ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri ortaya koymaktadır. Raporla öncelikle Üye Devletlerin deneyimlerine ve bu alandaki özel girişimlere dayanarak, AB'nin ürünlerin, hizmetlerin ve kuruluşların çevresel etkilerini değerlendirmek için metodolojilerin Tek Pazar genelinde daha fazla uyumlaştırılmasını teşvik etmek için iyi bir konumda olduğu vurgulanmakta, ayrıca, AB'nin Tek Pazar genelinde sağlayacağı koordinasyonun, hükümetler ve özel sektör için maliyet tasarrufunu da beraberinde getireceği değerlendirilmektedir.

Girişimin, yeşil pazarlarda büyümeyi ve adil rekabeti destekleyerek AB için olumlu ekonomik etkiler doğurması beklenmektedir. Hâlihazırda yeşil iddialarda bulunan işletmeler için bu yeni metodolojinin uygulanması, başlangıç maliyetlerine yol açsa bile birden çok metodoloji kullanma ihtiyacını azaltarak genel maliyetleri düşürecektir. Artan uyumlaştırmanın, farklı standartlara göre hareket etmek zorunda kalmamaları açısından KOBİ'ler için faydalı olabileceği, ancak girişimin, ürünlerin fiyatı ve bulunabilirlikleri üzerinde önemli bir doğrudan etki olmaksızın yeşil iddiaların mevcudiyetini ve güvenilirliğini iyileştirmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Etki değerlendirmesi, farklı seçeneklerin Dünya Ticaret Örgütü uyumluluğunu da dikkate alacaktır. Bu girişim kapsamında getirilen etiketleme seçeneğinin, ithal edilen ürünlerin AB menşeli mallara göre dezavantaj sağlamamasına çalışılacaktır. Aynı şekilde, iklim değişikliği, biyolojik çeşitlilik ve diğer ilgili çevresel etkiler kapsamında meşru bir çevresel hedefi yerine getirmek için gerekenden daha fazla ticareti kısıtlayıcı olmayacağı belirtilmektedir.

İstihdam açısından etki değerlendirmesi, sektörlerdeki işler üzerindeki potansiyel etkileri dikkate alacaktır. Daha güvenilir yeşil iddiaların yeşil ürünlerin yaygınlaştırılmasını kolaylaştırması ve dolayısıyla yeşil istihdama olumlu etkisi olması beklenmektedir. Çevresel etkilerin genellikle sağlık yansımaları olduğundan, olumlu sosyal etkileri de yol açması beklenmektedir.

Girişimin, işletmelerin ve tüketicinin daha iyi bir çevre performansı ile sonuçlanması ve döngüsel ekonomi açısından faydalı olması, AB'nin 2030 ve 2050 iklim değişikliği hedeflerine ulaşılmasına katkıda bulunması beklenilmektedir. Getirilecek yeni kuralların tüketiciyi daha fazla koruması, ürünleri satın alırken bilinçli ve çevre dostu seçimler yapabilmelerine olanak sağlaması öngörülmektedir. Metodolojilerde kapsanan 16 çevresel etkinin ürünlerin tasarımında ve tedarik zinciri işbirliğinde çevresel açıdan iyileşmeleri beraberinde getirmesi; daha çevre dostu seçeneklerin belirlenmesinin kolaylaşacak olması nedeniyle, AB'deki bir kısım tüketim, kamu tedarigi ve yatırımların daha yeşil ürünlere ve işletmelere kayması beklenilmektedir (EC, 2020b).

## 2.5. Yeni Döngüsel Ekonomi Paketi Kapsamında Girişime İlişkin Gelişmeler

Döngüsel Ekonomi Eylem Planının uygulanması için 30 Mart 2022 tarihinde Komisyon tarafından kabul edilen yeni paketin odağını, sürdürülebilir ürünlerin AB'de norm haline getirilmesi ve ürünlerin çevresel sürdürülebilirliğine ilişkin düzenleyici çerçevenin ortaya konulması oluşturmaktadır. Paketin içeriğini Sürdürülebilir Ürünler için Eko-tasarım Tüzüğü tasarısı; 2022-2024 Eko Tasarım ve Enerji Etiketleme Çalışma Planı; Sürdürülebilir ve Döngüsel Tekstiller için AB Stratejisi; Yapı Ürünleri Tüzüğü'nün revizyonu ve Yeşil Dönüşüm için Tüketicilerin Güçlendirilmesine ilişkin düzenleme tasarısı oluşturmaktadır.

Sürdürülebilir Ürünler için Eko-tasarım Tüzüğü tasarısı mevcut eko-tasarım çerçevesinin kapsamını genişleterek enerji verimliliğinin yanısıra ürünlerin döngüsellikini artırmak ve çevresel ayak izlerini azaltmak için asgari kriterlerin belirlenmesini öngörmekte, mümkün olan en geniş ürün yelpazesini kapsamakta, dijital ürün pasaportlarını ve zorunlu kamu tedarigi kriterlerini getirmektedir. Paketi sektörel olarak da destekleyecek şekilde çevre, kaynaklar ve iklim üzerinde önemli etkiye sahip öncelikli ürün gruplarından tekstil ve yapı ürünleri için Sürdürülebilir ve Döngüsel Tekstiller için AB Stratejisi sunulmakta ve Yapı Ürünleri Tüzüğü'nün revizyonu önerilmektedir. Yeşil dönüşüm için tüketicilerin güçlendirilmesi başlığında, yeni tüketici haklarının getirilmesi ve yeşil yıkamanın

yasaklanması için AB tüketici mevzuatında değişiklik getiren bir düzenleme tasarısı yer almaktadır. Buna ilave olarak Komisyon, yeşil iddiaların doğrulanması için ürün ve kurumsal çevresel ayak izi metodolojilerine dayalı daha spesifik kurallar üzerinde çalışmaya devam ettiğini belirtmekte ve bu konudaki tasarımın, tüketicilere 'tamir hakkı' getiren tasarı ile birlikte 2022 sonbaharında sunulması öngörülmektedir (EC, 2022a).

AB tüketici mevzuatının 'yeşilleştirilmesini' sağlamak ve tüketicileri yeşil dönüşüm için güçlendirmek amacıyla 2011/83/AB sayılı AB Tüketici Hakları Direktifi'ne ve 2005/29/AT sayılı Haksız Ticari Uygulamalar Direktifi'ne değişiklik öneren tasarıda, tüketicilerin sürdürülebilir ürünlerin satın alımlarını engelleyen yeşil yıkama ve erken eskime gibi ticari uygulamalar hedef alınmaktadır. Önerilen değişikliklerle, tüketicilere, satış noktasında bir ürünün ne kadar süre dayanacak şekilde tasarlandığını ve nasıl onarılabileceğini bilme hakkı getirilmekte, 'yeşil yıkama' ve ürünlerin ömrü ve dayanıklılığı konusunda 'erken eskime' gibi tüketicileri yanıltıcı uygulamalar yasaklanmaktadır. Tasarı kapsamında 'yeşil', 'çevre-dostu', 'çevre için iyi' gibi yeterince gerekçelendirilmemiş ve doğrulanmamış belirsiz çevresel iddiaların kullanımına yasaklama getirilmektedir. Getirilen yeni kuralların, tüketicilerin aldattıcı ticari uygulamalara karşı korunmasını güçlendirmesi, tüketicilerin ürünlerini satın alırken bilinçli ve çevre dostu seçimler yapabilmelerine olanak sağlaması öngörülmektedir (EC, 2022b).

Sunulan tasarı kapsamında, 2011/83/AB sayılı AB Tüketici Hakları Direktifi'ne değişiklik önerilerek, tüketicilere ürünlerin dayanıklılığı ve onarılabirliği hakkında bilgi verilmesi zorunlu kılınmaktadır:

- Dayanıklılık: Tüketiciler, ürünlerin garantili dayanıklılığı konusunda bilgilendirilmelidir. Bir tüketim malının üreticisi iki yıldan fazla bir ticari dayanıklılık garantisi sunuyorsa, satıcı bu bilgiyi tüketicilere vermelidir. Enerji kullanan mallar için satıcı, üretici tarafından ticari bir dayanıklılık garantisi sağlanmadığı zaman tüketicileri de bilgilendirmelidir.
- Onarımlar ve güncellemeler: Satıcı, tamir edilebilirlik puanı (varsa) gibi onarımlarla ilgili bilgileri veya yedek parçaların mevcudiyeti veya onarım kılavuzu gibi üretici tarafından sağlanan diğer ilgili onarım bilgilerini de sağlamalıdır. Akıllı cihazlar ve dijital içerik ve hizmetler için üretici tarafından sağlanan yazılım güncellemeleri hakkında da tüketicinin bilgilendirilmesi gerekmektedir.



- Üreticiler ve satıcılar, ister ambalajın üzerinde isterse web sitesindeki ürün açıklamasında yer alacak şekilde bu bilgileri tüketiciye sunmanın en uygun yoluna karar vereceklerdir. Her durumda, tüm bu bilgiler satın almadan önce açık ve anlaşılır bir şekilde sağlanmalıdır.

Tasarı kapsamında, yeşil yıkama ve planlı eskimenin yasaklanması için, 2005/29/AT sayılı Haksız Ticari Uygulamalar Direktifi kapsamında önerilen değişiklikler ile ilk olarak, piyasa tacirlerinin tüketicilere yanıltıcı bilgi verdiği takdirde haksız uygulama olarak nitelendirilecek ürün özellikleri listesi, çevresel veya sosyal etkilerin yanısıra dayanıklılık ve tamir edilebilirliği de kapsayacak şekilde genişletilmektedir. Açık, nesnel ve doğrulanabilir taahhütler ve hedefler olmadan ve bağımsız bir izleme sistemi olmadan gelecekteki çevresel performansla ilgili çevresel bir iddiada bulunmak gibi uygulamalar ile vaka bazında bir değerlendirmeden sonra yanıltıcı olduğu düşünülen yeni uygulamalar da haksız uygulamalar listesine eklenecektir. Son olarak, 'kara liste' olarak isimlendirilen mevcut yasaklanmış haksız ticari uygulamalar listesine yeni uygulamaların da eklenmesi önerilmektedir. Bahse konu uygulamaların bir kısmı aşağıda sıralanmaktadır:

- Dayanıklılığı sınırlamak için tanıtılan özellikler hakkında bilgi verilmemesi, örneğin belirli bir süre sonra ürünün işlevselliğini durduran veya düşüren bir yazılım bulunması;
- Ürünün veya satıcının üstün bir çevresel performansının AB Eko-etiketi v.b. gibi güvenilir bir sistem dahilinde kanıtlanmadığı durumlarda, genel, belirsiz çevresel iddialarda bulunulması;
- Gerçekten ürünün yalnızca belirli bir yönünü ilgilendirmekle birlikte, ürünün tamamı hakkında çevresel bir iddiada bulunulması (örneğin sadece ambalajı geri-dönüştürülmüş malzemedan üretildiği halde ürün için 'geri dönüştürülmüş malzemedan yapılmıştır' ibaresinin kullanılması);
- Bağımsız bir üçüncü tarafın doğrulama planına dayanmayan veya kamu yetkilileri tarafından oluşturulmayan gönüllü bir sürdürülebilirlik etiketinin sunulması;
- Orijinal üretici tarafından sağlanmayan sarf malzemesi, yedek parça veya aksesuarlar kullanıldığında, bir malın sınırlı işlevselliğe sahip olduğunun bildirilmemesi (EC, 2022b).

Komisyon tarafından sunulan söz konusu düzenleme önerisi, Avrupa Parlamentosu ve Konseyin görüşleri doğrultusunda yasama süreci tamamlanıp yürürlüğe girdiğinde, ilgili maddelerin yer alması durumunda tüketicilere tazminat hakkı da getirilebileceğinden, hem işletmelerin itibarı, hem de ödeyecekleri tazminatlar açısından yeşil yıkamaya ilişkin caydırıcılığın önemli ölçüde artacağı değerlendirilmektedir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER

Çevre ve iklim konusunda artan hassasiyet, işletmeler için sürdürülebilirliği cazip hale getirmekte, çevre dostu imajı işletmelere yeşil meşruiyet ve avantajlar sağlamaktadır. Ancak yaratılan çevre dostu imajların birçoğunda işletmeler, gerçekte olmayan çevresel özelliklerini öne çıkararak veya olumsuz çevresel etkilerini saklayarak yeşil yıkama yapabilmektedir. Yeşil yıkamanın, çevre dostu ürün satın almak isteyen tüketiciler, yatırımlarını sürdürülebilir faaliyetlere yönlendirmek isteyen yatırımcılar ve çevre dostu işletmeler üzerinde yarattığı olumsuz etki, yeşil ekonomiye geçiş için bir engel olarak değerlendirilmektedir.

Aldatıcı bir şekilde yeşil yıkamaya başvurarak ürünlerinin tercih edilmesini sağlayan işletmeler, arka planda çevre ve doğal kaynaklar üzerindeki olumsuz etkilerini devam ettirebilmektedir. Bu tür uygulamaların tüketicilerde ve yatırımcılarda yol açtığı şüpheler, gerçekte çevre dostu olan ürün ve yatırımların da tercih edilmemesine, dolayısıyla doğru işletmelerin uygun finansman fırsatlarına ulaşamamasına sebep olabilmektedir. Bu durum gerçekte çevre dostu olan işletmelerin ve sürdürülebilir ürünlerin öne çıkamamasına, rekabet avantajı elde edememesine ve döngüsel ve yeşil bir ekonominin geliştirilmesi için fırsatların kaçırılmasına yol açmaktadır.

Yeşil dönüşüme yönelik politikalara ağırlık veren AB, uzun zamandır kaynak ve enerji kullanımını, üretimin ve tüketimin çevre ve iklim üzerindeki etkilerini gezegensel sınırlar içinde tutmak istemekte, Avrupa Yeşil Mutabakatı ve döngüsel ekonomiye geçiş doğrultusunda çevresel faydaları da içeren ekonomik fırsatların önünü açmayı ve yeşil pazarların büyümesini hedeflemektedir. Bu kapsamda Yeni Döngüsel Ekonomi Eylem Planı'nda sürdürülebilir bir ürün politikası çerçevesi çizilerek, Komisyon tarafından üretim ve tüketim kalıplarını hedef alan birbirleriyle tamamlayıcı girişimlerin hayata geçirildiği görülmektedir.

'Yeşil İddiaların Doğrulanması Girişimi' kapsamında tüm piyasa aktörlerine çevresel etkilerle ilgili güvenilir çevresel bilgilerin sağlanması ve yeşil yıkama ile mücadele edilmesi hedeflenmekte, bu doğrultuda Komisyon tarafından üzerinde çalışılan kuralların sertifikalandırma ve doğrulama için uygun bir çerçeve içermesi öngörülmektedir. Yatırımların daha sürdürülebilir projelere ve faaliyetlere yönlendirilmesini amaçlayan AB Taksonomi Tüzüğü gibi yeni AB düzenlemelerinde de çevresel etkilere ilişkin güvenilir bilgilerin sunulması öngörülmekte, çevresel ayak izi hesaplamaları için standart metodolojilerin kullanılması öne çıkmaktadır. Ayrıca 'Sürdürülebilir Ürün Politikası Girişimi' kapsamında dijital ürün pasaportlarında da ürünlerin değer zincirleri boyunca çevresel etkilerine ve sürdürülebilirlik özelliklerine ilişkin bilgilerin sunulması öngörülmektedir. Girişim kapsamında, Döngüsel Ekonomi Eylem Planının uygulanması için Komisyon tarafından 30 Mart 2022 tarihinde açıklanan yeni döngüsel ekonomi paketinde yeni tüketici haklarının getirilmesini ve yeşil yıkamanın yasaklanmasını öngören düzenleme önerisinin devamında, çalışmalarını sürdürülen ve 2022 sonbaharında sunulması planlanan düzenleme önerisi kapsamında getirilecek yeni kurallar ile çevresel iddialarda bulunan işletmelerin, bunları belirlenen metodolojiler doğrultusunda sağlam bilimsel değerlendirme yöntemlerine dayanarak ispatlamaları öngörülmektedir. Tüm bu çaba ve düzenlemelerle yanıltıcı ve belirsiz iddiaların önüne geçilerek yeşil yıkama eğilimleri önemli ölçüde engellenecek, gerçekte çevre dostu olan ürün ve işletmelerin önü açılacaktır.

Geliştirilen önlemler neticesinde tüketiciler çevresel özellikleri ve etkileri açısından rakiplerinden daha iyi olan ürünleri seçebilecek, bu da çevresel açıdan daha sürdürülebilir ürünlere yönelik rekabeti teşvik edecek ve böylece çevre üzerindeki olumsuz etkiyi azaltacaktır. Benzer şekilde yatırımlar da doğru işletmelere yönlenebilecek, AB'de uygun mali teşviklerle de desteklenecek tüm bu çabalar, sürdürülebilir üretim ve tüketimin ilerletilmesini sağlayacak ve yeşil dönüşüm açısından olumlu sonuçlar doğuracaktır. Diğer taraftan yeşil dönüşüm ve yeşil ekonomiye geçiş amacıyla yeşil ürünlerin özendirilmesinin sürdürülebilirlik açısından etkisi yine de sınırlı olacaktır; zira ürünler ve sanayi ne kadar çevre dostu da olsa, kalıcı bir etki ve sürdürülebilirlik için üretim ve tüketim hızının mutlaka düşürülmesi, döngülerin yavaşlatılması gerekmektedir (Sapmaz Veral, 2019). Aksi takdirde, 'yeşil ürünlerin' teşvikiyle sistemin 'yeşil' görüntüsü altında ekonomik sürdürülebilirliğin çevresel sürdürülebilirliğin önüne geçtiği kısır döngü yaşanmaya devam edecektir.

Avrupa Yeşil Mutabakatı kapsamında Türkiye'yi de yakından ilgilendiren yeni bir uluslararası ticaret sistemi kurgulanmakta, yeşil ve dijital ikiz dönüşüme öncülük eden AB'nin politikaları ve getirdiği standartlar küresel ticareti dönüştürmektedir. Aday ülke statüsü ve Gümrük Birliği kapsamında AB ile mevcut ticari entegrasyonunun yanı sıra dâhil olduğu değer zincirleri dikkate alındığında, Türkiye'nin uyuma yönelik atacağı adımlar, ürünlerin çevresel anlamda karşılaması gereken standartların ve kriterlerin yerine getirilebilmesini ve AB başta olmak üzere uluslararası piyasalarda rekabet gücünü sürdürmesini sağlarken (Ticaret Bakanlığı, 2021), aynı zamanda Türkiye'nin iklim değişikliği ile mücadele çabalarına, Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları doğrultusundaki gündemine ve yeşil dönüşüm hedefine önemli katkı sunacaktır.

Söz konusu girişim kapsamında AB'ye ihracat gerçekleştiren ve doğrulanmış çevresel iddialarda bulunan işletmelerin yeşil piyasalarda önemli bir rekabet avantajı olacak, iç piyasada da tüketici ve yatırımcılara güvenilir bilgiler sağlanmış olacaktır. Diğer taraftan, yeşil yıkama ve çevreyle ilgili aldatıcı uygulamalarla mücadelede ulusal düzeyde parlamentoların, hükümetlerin, kamu kurumları ile denetim ve gözetim otoritelerinin önemli bir rolü olacaktır. Bu alanda, bağlantılı girişimler de dahil olmak üzere çıkarılacak tüm düzenlemelerin yakın takibi ve uyum hazırlıklarının yapılması, AB'nin ürün ve kurumsal çevresel ayak izi metodolojilerinin detaylı çalışılması, pilot çalışmalar yapılması ve rehber dokümanlar hazırlanması, kamu kurumları, özel sektör, üniversite ve sivil toplum kuruluşlarının yakın işbirliği içinde çalışması faydalı olacaktır. Yasal altyapının desteklediği denetim, raporlama, doğrulama ve yaptırımlarla yeşil yıkamanın ve yanıltıcı uygulamaların önüne geçildiği bir sistem oluşturulması, denetim ve izlemede yetkili kamu kurumları ile piyasa gözetim ve denetim otoritelerinin kapasitelerinin artırılması, ilgili kesimlerin sisteme dahil edilerek toplumsal farkındalığın artırılması ve bilinçlendirme faaliyetleri önem arz etmektedir.

## KAYNAKÇA

- Aji, H. M. ve Sutikno, B. (2015). The Extended Consequence of Greenwashing: Perceived Consumer Skepticism. *International Journal of Business and Information*, 10(4), 433.
- Akyüz, A. M. (2020). Reklamlarda Algılanan Yeşile Boyamanın Yeşil Tüketicilerin Tüketim Değerlerinin Farklılaşmasındaki Olası Rolü. *The Journal of International Scientific Researches*, 5, 22-37.
- Butt, A., Khan, S. N. ve Zakir, M. M. (2021). Firms Greenwashing Practices and Consumers' Perception: Role of Marketing and Non-Marketing External Stake Holders in Firms Greenwashing Practices. *Indian Journal of Economics and Business*, 20(3).
- Chen Y., Lin, C. ve Chang, C. (2013). The Influence of Greenwash on Green Word-of-Mouth (Green WOM): The Mediation Effects of Green Perceived Quality and Green Satisfaction. *Qual Quant*, 48(5), 2411-2425.
- Cislak, A.; Cichocka, A. Wojcik, A.D. ve Milfont, T. L. (2021). Words Not Deeds: National Narcissism, National Identification, and Support for Greenwashing versus Genuine Proenvironmental Campaigns. *Journal of Environmental Psychology*, 74, 101576.
- De Freitas Netto, S. V., Sobral, M. F. F., Ribeiro, A. R. B. ve Soares, G. R. da L. (2020). Concepts and Forms of Greenwashing: A systematic Review. *Environmental Sciences Europe*, 32(1), 19.
- Delmas, M. A. ve Burbano, V. C. (2011). The Drivers of Greenwashing. *California Management Review*, 54(1), 64-87.
- Demirci, K. (2021). Sürdürülebilir Geleceğin Önündeki Tehdit: Yeşil Boyama (Greenwashing) Türkiye Kentleri Üzerinden Bir Değerlendirme. *Kent ve Çevre Araştırmaları Dergisi*, 3(2), 34-55.
- EC (2019a). The European Green Deal. European Commission, COM/2019/640final'. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>, Erişim Tarihi: 01.09.2021.
- EC (2019b). Consumer Testing of Alternatives for Communicating the Environmental Footprint Profile of Products. European Commission, [https://ec.europa.eu/environment/eusssd/smgp/pdf/2019\\_EF\\_commttest\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eusssd/smgp/pdf/2019_EF_commttest_report.pdf), Erişim Tarihi: 28.02.2021.

- EC (2020a). A New Circular Economy Action Plan for a Cleaner and More Competitive Europe. European Commission, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN>, Erişim Tarihi: 01.09.2021.
- EC (2020b). Inception Impact Assessment on a Legislative Proposal on Substantiating Green Claims. European Commission.
- EC (2020c). Report on 2018-2019 Stakeholder Consultations regarding the Potential Future Use of the Product and Organisation Environmental Footprint Methods. European Commission, [https://ec.europa.eu/environment/eusssd/smgp/pdf/EF\\_stakeholdercons19.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eusssd/smgp/pdf/EF_stakeholdercons19.pdf), Erişim Tarihi: 27.03.2022.
- EC (2021a). Initiative on Green Claims. European Commission, [https://ec.europa.eu/environment/eusssd/smgp/initiative\\_on\\_green\\_claims.htm](https://ec.europa.eu/environment/eusssd/smgp/initiative_on_green_claims.htm), Erişim Tarihi: 30.10.2021.
- EC (2021b). Environmental Footprint Methods. European Commission, [https://ec.europa.eu/environment/news/environmental-footprint-methods-2021-12-16\\_en](https://ec.europa.eu/environment/news/environmental-footprint-methods-2021-12-16_en), Erişim Tarihi: 30.10.2021.
- EC (2021c). Understanding Product Environmental Footprint and Organisation Environmental Footprint Methods. European Commission, [https://ec.europa.eu/environment/eusssd/smgp/pdf/EF%20simple%20guide\\_v7\\_clen.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eusssd/smgp/pdf/EF%20simple%20guide_v7_clen.pdf), Erişim Tarihi: 26.02.2022.
- EC (2022a). Press Release: New Proposals to Make Sustainable Products the Norm. European Commission, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_2013](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2013), Erişim Tarihi: 30.03.2022.
- EC (2022b). Press Release: Circular Economy: Commission Proposes New Consumer Rights and a Ban on Greenwashing. European Commission, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_2098](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2098), Erişim Tarihi: 30.03.2022.
- EP (2021). Legislative Train- Substantiating Green Claims. European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-substantiating-green-claims>, Erişim Tarihi: 30.10.2021.
- Fields, Z. ve Atiku, S. O. (2017). Collective Green Creativity and Eco-Innovation as Key Drivers of Sustainable Business Solutions in Organizations. *Collective Creativity for Responsible and Sustainable Business Practice*, pp. 1-25. IGI Global.
- Furlow, N. E. (2010). Greenwashing in the New Millennium. *The Journal of Applied Business and Economics*, 10(6), 22.

- Genç, E. (2013). Yeşile Boyama Kavramının Analitik İncelenmesi: Sertifikalı Etiketlerin Sertifikasızlarla Karşılaştırılması. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 20(2), 151-175.
- Kahraman, Ö. (2021). Yeşil Aklama, Bir Rıza Mühendisliği Örneği. *FLSF Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi*, 31, 413-433.
- Khan, M. et al. (2018). Motivators of Social Sustainability in Healthcare Supply Chains in the UAE—Stakeholder Perspective. *Sustainable Production and Consumption*, 14, 95-104.
- Köse, H. Ö. ve Polat, N. (2021). Dijital Dönüşüm ve Denetimin Geleceğine Etkisi, *Sayıştay Dergisi*, 32 (123), 9-41. <https://doi.org/10.52836/sayistay.10068328>
- Kuşku Özdemir, E., Topsümer, F. ve Göztaş, A. (2017). Yeşil Aklama Kampanyaları ve Medya Gündemine Yansımaları: Volkswagen Emisyon Krizinin Amerikan Basınında Sunumu. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi (IBAD)*, 2, 357-370.
- Leblebici Koçer, L. ve Delice, T. (2017). Yeşile Boyama ve Yeşil Güven Arasındaki İlişkide Algılanan Yeşil Riskin ve Algılanan Tüketici Şüpheliğinin Aracılık Rolü. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 50, 1-25.
- Lyon, T. P. ve Maxwell, J. W. (2006). Greenwash: Corporate Environmental Disclosure under Threat of Audit. *Journal of Economics & Management Strategy*, 20(1), 3-41.
- Lyon, T. P. ve Montgomery, A. W. (2015). The Means and End of Greenwash. *Organization & Environment*, 28(2), 223-249.
- Martikainen, V. (2021). Greenwashing in Nordic Electricity Companies. Savonia University of Applied Sciences Bachelor's Degree Thesis.
- Martínez, M. P. et al. (2020). Fuzzy inference system to study the Behavior of the Green Consumer Facing the Perception of Greenwashing. *Journal of Cleaner Production*, 242.
- Mayer, R. N., Scammon, D. L. ve Zick, C. D. (1993). Poisoning the Well: Do Environmental Claims Strain Consumer Credulity? *Advances in Consumer Research*, 20.
- Milionis, N., Köse, H. O. ve Matteo, T. (2021). The European Union and Climate Change: An Auditor's Perspective. *TCA Journal/Sayıştay Dergisi*, 32(122), 9-35. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1004744>
- Ngilasy, G., Gangadharbatla, H. ve Paladino, A. (2014). Perceived Greenwashing: The Interactive Effects of Green Advertising and Corporate Environmental Performance on Consumer Reactions. *Journal of Business Ethics*, 125(4), 693-707.

- Orange, E. ve Cohen, A. M. (2010). From Eco-friendly to Eco-intelligent. *The Futurist*, 44(5), 28.
- Oxford English Dictionary (2022). <https://www.oed.com/>, Erişim Tarihi: 21.03.2022.
- Özel, A. (2015). Çevresel Aktivizm, Halkla İlişkiler ve Yeşil Aklama Üzerine Kuramsal Bir Bakış. *Selçuk İletişim*, 8(4), 73-89.
- Özuyar, P. ve Gürsoy Ç. (2021). Türkiye'deki Bilimsel Yayınlarda Döngüsel Ekonomi Teriminin Yeri. *İşletme Ekonomisi* 2(4), 315.
- Pearson, J. (2010). Turning Point. Are We Doing the Right Thing? Leadership and Prioritization for Public Benefit. *Journal of Corporate Citizenship*, 37, 37-40.
- Peattie, K.; Peattie, S. ve Ponting, C. (2009). Climate Change: A Social and Commercial Marketing Communications Challenge. *EuroMed Journal of Business* 4 (3), 270-286.
- Polonsky, M. J., Grau, S. L. ve Garma, R. (2010). The New Greenwash? Potential Marketing Problems with Carbon Offsets. *International Journal of Business Studies: A Publication of the Faculty of Business Administration. Edith Cowan University*, 18(1), 49-54.
- Pomeroy, A. ve Johnson, L. W. (2009). Advertising Corporate Social Responsibility Initiatives to Communicate Corporate Image: Inhibiting Scepticism to Enhance Persuasion. *Corporate Communications*, 14 (4), 420-439.
- Sapmaz Veral, E. (2019). An Evaluation on the Circular Economy Model and the Loops Design in the Context of Waste Management. *Avrupa Bilim ve Teknoloji Dergisi*, (15), 18-27.
- Schumacher, K. (2021). Carbonwashing: ESG Data Greenwashing in a Post-Paris World, Settling Climate Accounts, pp. 39-58. Palgrave Macmillan, Cham.
- Seele, P. ve Gatti, L. (2017). Greenwashing Revisited: In Search of a Typology and Accusation Based Definition Incorporating Legitimacy Strategies. *Business Strategy & the Environment*, John Wiley & Sons Inc, 26(2), 239-252.
- TerraChoice (2010). The sins of greenwashing: Home and family edition. <http://sinsofgreenwashing.org/findings/greenwashing-report-2010/>, Erişim Tarihi: 01.12.2021.
- Ticaret Bakanlığı (2021). Yeşil Mutabakat Eylem Planı. <https://ticaret.gov.tr/data/60f1200013b876eb28421b23/MUTABAKAT%20YE%C5%9E%C4%BOL.pdf>, Erişim Tarihi: 09.11.2021.



- Torelli, R., Balluchi, F. ve Lazzini, A. (2020). Greenwashing and environmental communication: Effects on stakeholders' perceptions. *Business Strategy and the Environment*, 29(2), 407-421. <https://doi.org/10.1002/bse.2373>
- Walker, K. ve Wan, F. (2012). The Harm of Symbolic Actions and Green-Washing: Corporate Actions and Communications on Environmental Performance and Their Financial Implications. *Journal of Business Ethics*, 109(2), 227-242.
- Wang, W.; Krishna, A. ve McFerran, B. (2017). Turning off The Lights: Consumers' Environmental Efforts Depend on Visible Efforts of Firms. *Journal of Marketing Research*, 54(3), 478-494.
- Yıldız, E. ve Kırmızıbiber, A. (2019). Yeşil Aklamanın Yeşil Marka Değeri Üzerindeki Etkileri: Otomobil Markaları Üzerine Bir Uygulama. *Gümüşhane Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi*, 7 (2), 566-584.

## **THE FIGHT AGAINST GREENWASHING: EU INITIATIVE ON SUBSTANTIATING GREEN CLAIMS**

**Evren SAPMAZ VERAL**

### **EXTENDED ABSTRACT**

Today, threats arising from environmental problems bring about an increased sensitivity at the global level. In this period where production, consumption, and investment decisions have been reshaped in line with the environmental sensitivities, the number and the variety of labels and reporting initiatives regarding the environmental performances of businesses and products have increased. Not surprisingly, as 'green sells well, there has also been an observed increase in 'greenwashing' practices, where businesses deliberately give deceptive impressions about their environmental impacts or benefits, creating an increased consumer and investor skepticism for green products and green businesses. Also, greenwashing misleads market actors and does not give due advantage to those companies that are making the effort to green their products and activities. Ultimately, greenwashing constitutes an important barrier for transition to a green economy. To tackle this issue, the European Green Deal states "Companies making 'green claims' should substantiate these against a standard methodology to assess their impact on the environment". In 2020, the Commission announced several interlinked initiatives under the Circular Economy Action Plan, including an initiative to combat greenwashing and substantiate green claims. This study focuses on the 'Initiative on Substantiating Green Claims', addresses the problem of greenwashing and examines the scope and possible effects of the initiative, and discusses the role of the initiative and green transition in ensuring sustainability.

The 'Initiative on Substantiating Green Claims' aims to ensure that information regarding the environmental performance of businesses and products are reliable, comparable, and verifiable across the EU, while it also aims to deal with deceptive claims and greenwashing practices. Providing reliable information on environmental impacts is crucial under the scope of the new EU legislation such as the EU Taxonomy Regulation as well. Hence, the use of standard methodologies for environmental footprint calculations stands out more. As of 30 March 2022, the latest development has been the announcement of a new circular economy package by the Commission, which

puts 'sustainable products' in the center. Through this package, the Commission also tabled a legislative proposal to empower consumers in the green transition, which introduces targeted amendments to horizontal EU consumer law to provide enhanced protection against greenwashing practices along with better information on product durability and repairability. Moreover, the environmental impacts and sustainability features of products along the value chains would be provided in digital product passports within the scope of the 'Sustainable Product Policy Initiative'. In addition, the Commission is working on proposing more specific rules on green claims relying on the product and organization's environmental footprint methods, with adoption planned in autumn 2022.

It is desired that consumers remain active proponents of this green transition in the EU, and all these rules are envisaged to prevent deceptive information and greenwashing. As misleading and vague claims are prohibited, more reliable and truly eco-friendly products and businesses will come to the fore instead of products and businesses 'acting as if green'. Conscious consumers will be able to choose products that are really better in terms of environmental performance and impacts; products with longer life and non-toxic features; products that consume less energy, create less waste, and products that are more recyclable. Similarly, investments would be directed to the right businesses, and so green businesses will have a competitive advantage. Hence, through these efforts, an impetus is expected for green transition. On the other hand, no matter how environmental-friendly the products are, if the industry continues to grow in terms of investment and consumption, this time through the promotion of the green products, environmental pressure will continue in the long run and the impact of these efforts will be limited in terms of sustainability. To sum up, while the Initiative on Substantiating Green Claims is promising in terms of transforming consumption patterns in a more sustainable direction, it is crucial that the rate of production and consumption must be slowed down for sustainability; otherwise, a vicious circle will continue under the 'green' image of the system, in which economic sustainability overtakes environmental sustainability.





## MERKEZİ DÜZEYDE PLANLAMA VE BÜTÇELEME İLİŞKİSİNİN SAĞLANMASI: ÇİN TECRÜBESİNİN TAHLİLİ

### *PLANNING AND BUDGETING RELATIONSHIP AT THE CENTRAL LEVEL: AN ANALYSIS OF THE CHINESE EXPERIENCE*

**Abdulkerim EROĞLU<sup>1</sup>**

#### ÖZ

1978 yılından itibaren serbest piyasa ekonomisini benimsediğini ilan eden ve ademimerkeziyetçi bir yönetim sistemini gerçekleştirmeyi hedefleyen Çin'in bu amaçla uyguladığı politikalar, literatürde artan bir ilginin konusunu oluşturmaktadır. Bu politikaların temel araçlarının başında, planlama ve bütçeleme gelmektedir. Çin'de merkezi ve yerel yönetimler bağlamında planlama ve bütçeme ilişkisini inceleyen bu çalışmada Çin kamu maliyesi hakkındaki resmi belge ve veriler incelenerek mali kaynak ve sorumlulukların planlama çerçevesinde nasıl şekillendiği ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Elde edilen verilerin resmi belge ve planlamalarda vurgulanan hususları desteklemediği, merkezi mali yapının terk edilmediği ve bazı durumlarda bunun güçlendirildiği, yerel hükümetlerin merkezi planlamaya uymak mecburiyetinde bırakıldığı, merkezi hükümetten yerel hükümlere yapılan transferlerin merkeziyetçi yapıyı güçlendirdiği gibi sonuçlara varılmaktadır.

1- Dr., Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, abdulkerim.eroglu@erdogan.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2680-8844

**Gönderim Tarihi/Submitted:** 10.01.2022

**Revizyon Talebi/Revision Requested:** 24.02.2022

**Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received:** 29.03.2022

**Kabul Tarihi/Accepted:** 30.03.2022

**Atıf/To Cite:** Eroğlu, A. (2022). Merkezi Düzeyde Planlama ve Bütçeleme İlişkisinin Sağlanması: Çin Tecrübesinin Tahli. Sayıştay Dergisi, 33(124), 131-160

<https://doi.org/10.52836/sayistay.1110603>

## ABSTRACT

The policies implemented by China, which has declared that it has adopted a free market economy since 1978 and aimed to realize a decentralized management system, is the subject of increasing interest in the literature. Planning and budgeting are the primary tools of these policies. In this study, which analyzes the relationship between planning and budgeting in the context of central government and local governments in China, it is tried to reveal how the financial resources and responsibilities are shaped within the framework of planning by examining the official documents and data about the Chinese public finance. It is concluded that the data do not support the issues emphasized in official documents and plans, the central financial structure has not been abandoned and in some cases it has been strengthened, local governments are obliged to comply with central planning, and transfers from central government to local governments revitalize the centralized structure.

**Anahtar Kelimeler:** Planlama ve Bütçeleme, Çin Kamu Maliyesi, Merkeziyetçi Yapı

**Keywords:** Planning and Budgeting, Chinese Public Finance, Centralized Structure

## GİRİŞ

Planlama ile bütçeleme arasındaki ilişkinin kurulmasında ülkelerin yönetim anlayışında benimsedikleri politik felsefe (merkezi planlamacı, piyasacı veya karma) ve devlet yapısı (federal veya üniter) belirleyici faktör olabilmektedir. Nitekim planlama sürecinin reformlarla desteklenmesi gerektiği durumlarda mali yetki ve sorumluluk bölüşümünün nasıl olacağı, her iki faktör de ön planda tutularak belirlenmektedir. Süreç itibarıyla ademimerkeziyetçi yahut merkeziyetçi yapının güçlendirilmesinin hangi mali ve ekonomik sonuçlara yol açacağı veya görev-yetki paylaşımında optimal düzeyin nasıl belirleneceği, dikkate alınan temel hususlar arasında yer almaktadır. Görev-yetki paylaşımında optimal düzeyin içinde yer alacağı alanın bir takım avantaj ve dezavantajlar içermesi olağandır. Örneğin merkezileşme eğilimi kamusal gelirlerin artışına katkıda bulunabileceği gibi kamusal hizmet sunumunun etkinlikten uzaklaşmasına da yol açabilir. Benzer şekilde borçlanma yetkisinin merkezi yönetimde toplanması, genel devlet dengesine katkı sağlayabileceği gibi yerel yönetimlerin kamusal ihtiyaçları karşılamaktan uzak olan ve gelir elde etme amacı taşıyan harcamalara yönelmesine de neden olabilir.

Bütçenin önemi, devletin ülke ekonomisindeki yeri ve yüklendiği fonksiyonlara göre değişmektedir. Bununla birlikte neredeyse tüm ülkelerde devletin milli ekonomi içindeki payının artışına bağlı olarak bütçenin de önemi

artmaktadır. 1929 Ekonomik Buhranından sonra devletin ekonomiye aktif müdahalesinin gündeme gelmesi ve 2. Dünya Savaşından itibaren birçok ülkede bu fikrin uygulamaya geçmesi ile etkili mali politika araçlarından biri olan bütçenin yönlendirici/müdahaleci yönü ağırlık kazanmaya başlamıştır. Daha sonra yapılan tüm itirazlara rağmen<sup>2</sup> bütçenin konjonktürü yönlendirme fonksiyonundan farklı seviyelerde faydalandıkları görülmüştür. Bütçelerin maliye politikası aracı olarak kullanılması, maliye politikalarının ruhuna uygun olarak kısa vadeli bakış açısının dışına çıkmayı ve aynı zamanda belirlenen hedeflere/amaçlara göre kullanılmasını gerektirmektedir. Böylece bütçe hem daha uzun vadeli bir hüviyet kazanmakta hem de planlama ile arasındaki ilişkinin boyutu güçlenmektedir.

Çalışmanın amacı, Çin özelinde planlama ve bütçeleme kurumları arasındaki ilişkinin mali yerelleşme bağlamında incelenmesidir. Bu doğrultuda, Çin'in yayımladığı raporlara dayanılarak bu kurumlar arasındaki ilişkinin devletin resmi ajandası kapsamında değerlendirilmesi hedeflenmiştir. Dört bölümden oluşan çalışmada öncelikle planlama-bütçeleme arasındaki ilişki devletlerin benimsediği iktisadi planlama yöntemlerine uygun olarak ele alınmıştır. Daha sonra, 1978 yılı öncesi ve sonrasını kapsayacak şekilde Çin'in kamu maliyesi hakkındaki bilgilere yer verilmiştir. Ardından, planlama-bütçeleme ilişkisinin kurulmasında hukuki düzenlemeler incelenmiş ve son olarak resmi belgelerde geçen piyasacı söylemler değerlendirilmiştir.

## 1. PLANLAMA VE BÜTÇELEME İLİŞKİSİ

Türk Dil Kurumu tarafından planlama; "hükümet tarafından ulaşılabilecek amaçları belirleyen, tarım, ulaşım, sanayi vb. kesimlerdeki artış ölçüsünü tespit eden ve uygulanması gerekli çareleri önceden gösteren ekonomik, sosyal programın belli süreler için hazırlanması işi" olarak tanımlanır. Buna göre planlama bazı özellikli hareket tarzlarının diğer alternatiflere kıyasla kurumun amaçlarına daha fazla katkı sağlayıp sağlayamayacağını sorgular (Don Vito, 1969: 1-2). Bütün olanakların eşgüdümlü, verimli ve dengeli olarak harekete geçirilmesi ve hedefe yönlendirilmesi planlama yoluyla sağlanır (Kaneti, 1990: 34). Bu yönüyle bütçeleme ile bağlantısına vurgu yapılabilecek planlama kavramının bütçeleme ile ilişkilendirilmesinin sistemsel açıdan planlama-programlama-bütçeleme sistemi (PPBS) ile ortaya çıktığı söylenebilir.

2- Bu itirazlar genellikle Keynesyen iktisada karşı geliştirilen ekoller tarafından ileri sürülmüştür. Bununla birlikte hükümetlerin gerek gördüklerinde, özellikle uluslararası ticari ilişkiler kapsamında para politikası araçlarından da faydalandıkları görülmektedir.

Bütçeleme süreci planlama ile desteklendiği zaman etkin sonuç almak mümkün hale gelmektedir. Burada, bütçeye ne tür fonksiyonlar yüklendiği önem taşımakta ve bu fonksiyonların ekonomik gelişmişlik seviyesiyle yakından ilgili olduğu bilinmektedir. Bununla birlikte planlamaya en fazla ihtiyaç duyan ülkelerin yoksul ülkeler olması dikkate alındığında, kaynakların planlama için yetersiz olması "planlama paradoksu"<sup>3</sup> sorununun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Zira planlama için parasal yeterlilikle birlikte bilgi ve deneyim (beşeri sermaye) gibi yeterliliklere de sahip olmak gerekmektedir (Caiden ve Wildavsky, 1980: 266).

Planlama ile bütçeleme arasında ilişki kurulurken temel olarak mali planlama ele alınır. Ancak asli planlamanın da mali planlama üzerinde belirleyici olduğu ifade edilebilir. Kalkınma planı olarak da bilinen asli planlama toplumsal amaçları ve hedefleri içeren ve bunlara ulaşmak için doğal, beşeri ve mali kaynaklara ihtiyaç duyan planlama olarak tanımlanır. Devletlerin politik felsefelerine uygun olarak farklı kalkınma planı tekniklerini benimsedikleri görülmektedir. Teknik farklılıklarla birlikte ülkelerin gelişmişlik düzeyleri de planlama konusundaki kararlar üzerinde belirleyici olmaktadır. Diğer taraftan, mali planlama ise daha dar kapsamlı ve asli planlamanın araçlarından biri olarak değerlendirilir. Bu bakımdan mali planlama gelecek bütçelerin planlanmasından (cari ve gelecek bütçe kararlarından) ve ulusal amaçlara uygun olarak gerekli kaynakların elde edilmesi yöntemlerinden oluşmaktadır (Premchand, 1994: 176-177).

Planlamada nihai amaç, stratejik önceliklere göre, sınırlı kamusal kaynağın mali disiplin çerçevesinde etkin ve verimli kullanımını mümkün kılmaktır (Yılmaz, 2004: 18). Eldeki kaynağın hangi kamusal mal ve hizmet demetine kullanılacağına karar verilmesi süreci, planlama ve bütçeleme arasındaki ilişkinin önemine yönelik olarak değerlendirilir. Dolayısıyla burada verilecek cevabın niteliği de siyasi ve teknik bakımdan farklılık gösterecektir (Acar ve Şahin, 2009: 85). Bazı maliyeciler ise birçok açıdan bütçeleme sürecinin planlama sürecinden ayırt edilemez olduğunu ifade etmektedir. Onlara göre bütçeleme ile planlama arasındaki ilişki dikkate alındığında bütçenin kendisinin de bir eylem planı olduğu açıktır. Bununla birlikte planların ve bütçelerin yürütme organı tarafından hazırlanmasının yanında bütçenin yasama organı tarafından onaylanmasıyla planlamanın da güvence altına alındığı söylenebilir. Bütçenin sınırlı kaynaklara sahip olması göz önünde

3- Planlama paradoksu, kalkınma için ihtiyaç duyulan planlamanın kaynak yetersizliği nedeniyle hazırlanamaması ve gerçekleştirilememesi süreci olarak tanımlanabilir.



bulundurulduğunda, aynı finansman için birbiriyle rekabet halinde olan taleplere yönelik çözüm, planlama ile sağlanabilecektir (Walker, 1944: 98-99).

Sınırlı kaynağın harcanacağı yerin hangi esaslara göre belirleneceğinden ziyade alternatifler arasında nasıl tahsis edileceği önemlidir (Key, 1940: 1137). Ancak bazı maliyecilere göre buradaki soru hatalıdır. Bütçeleme sürecinde asıl sorun, sınırlı miktardaki kaynağın hangi harcamalara tahsis edilmesine “nasıl karar verileceği” şeklinde olmalıdır. Buna göre bütçelemede karar verme sürecinin önemine değinenler, bütçenin politik süreçle ayrılmaz bağlarla birbirlerine bağlı olduklarını ve dolayısıyla bütçeden sorumlu olanların kararlarını etkileyen faktörlere yoğunlaşmak gerektiğini savunmaktadır (Wildavsky, 1961: 185, 190; Wildavsky, 1984: 2; Thurmaier, 1995: 448). Belirlenen amaçlara ulaşmak için sınırlı mali kaynaklar kullanılacağına göre, bunun en düşük maliyetle yapılması gerekmekte ve bu sayede bütçenin verimliliği sağlayan bir araç olması beklenmektedir. İkinci görüşü savunanlar bütçelemeyi ekonomik bir süreç olarak tanımlamışsalar da asıl olarak politik yönüne vurgu yapmaktadırlar. “Hükümetin can damarı” benzetmesi yapılan bütçenin “genel politik sürecin bütçe sürecini şekillendirdiğini varsaymak, bütçenin politik düzenlemeleri etkilediğini varsaymaktan daha akla uygundur” ifadesi ile politik yönüne vurgu yapılmaktadır (Wildavsky, 1988: 2; Kettl, 1989: 231).

Bütçe hazırlık sürecinin ekonomik veya politik olmasına yönelik tartışmalar 20. yüzyılın başlarına dayanmaktadır. Tartışmalar nasıl değerlendirilirse değerlendirilsin, temel odak noktası kamu harcamaları olmuştur. Zira Key’e (1940: 1138) göre hiçbir zaman harcama birimlerinden gelen talepleri karşılayacak kadar gelir elde edilemeyecektir. Durum bu şekilde olunca sınırlı kamu kaynağının hangi önceliklere ve alternatiflere göre sarf edileceği önem taşıyan bir mesele haline gelmektedir.

## 2. ÇİN KAMU MALİYESİ GENEL GÖRÜNÜMÜ

### 2.1. 1978 Öncesi Dönem Kamu Maliyesi

Deng Xiaoping dönemiyle birlikte 1978 yılından itibaren katı merkeziyetçi sistemin esnetilmesiyle Çin’de mali alanda reformist hareketler başlamıştır. 1979-1983 yılları arasında önce bir deneme/geçiş süreci ile durum izlenmiş ve sonrasında kapsamlı mali reformların uygulanmasına geçilmiştir (McQuoid vd., 2017: 1). Bu duruma özellikle Mao Dönemi politikalarından kaynaklanan

ekonomik ve mali sorunların yol açtığı kıtlığa karşı bazı çiftçilerin kanundışı yollara başvurması etkili olmuştur. Az sayıda çiftçi, devletin kendilerinden beklediği üründen daha fazlasını yetiştirerek, fazla olan kısmını saklamış ve kendi aralarında bunu değerlendirmiştir. Bu şekilde verim artışının yaşanması, yerel hükümetlerin duruma sessiz kalmalarına yol açmış ve ürün fazlalarının çiftçiler tarafından alıkonulması girişimlerinin görmezden gelinmesi birçok çiftçinin aynı verimlilikte çalışmasına katkıda bulunmuştur. Deng ile birlikte seçilen bölgelerde, serbest piyasa şartları altında denenen ve başarılı olunan girişimler diğer bölgelere de yayılmıştır. Bu süreç kamu maliyesinin de bütünüyle değişmesine yol açmış ve özellikle büyük ekonomik gücü temsil eden devlete ait şirketlere özerklikler verilmiş, ilerleyen dönemlerde bunların büyük kısmının Çinliler tarafından satın alınarak kapatıldıkları görülmüştür (Fishman, 2006: 44-48).

Mali ademimerkeziyetçilik Çin'in piyasa ekonomisine geçişiyle birlikte ana gündeminden biri olmuştur. Yüksek seviyede merkezileşmiş mali sistemin gevşetilmesi (1978-1993) ve daha sonra vergi paylaşım sisteminin kurulmaya çalışılması (1994 ve sonrası) bu konudaki önemli gelişmelerdir (Shen vd., 2012: 1). Ancak daha önceki yıllarda da birtakım girişimler söz konusudur. 1978 öncesi dönemde, halkın ihtiyaçlarının güçlü merkezi yapı içinde verilen kararlarla belirlenmesine ve karşılanmasına yönelik yöntem (Shen vd., 2012: 4), kısmi uygulamalarla esnetilmiştir. Bu çerçevede, Çin'in merkezden yerele mali yetki paylaşımının tarihi seyri, düzenlemeler kapsamında şu şekilde gerçekleşmiştir:

Toplam Merkezileşme (1950, 1968): Yerel hükümetlerin gelir bulundurmalarına yasak getirilmiş ve tüm gelirler merkezde toplanmaya başlanmıştır. Yerel harcamaların tamamının merkezi hükümet tarafından onaylanması şartı getirilmiştir. Bölgesel hükümetlerin gelir ve harcamaları birbirleriyle ilişkili olmadığı gibi mali özerklik veya bütçe konusunda takdir yetkisine de yer verilmemiştir (Oksenberg ve Tong, 1991: 5).

Gelir Bölüşümü (1951-58 ve 1979 yılında Sichuan'da, 1980-82 yılları arasında 15 eyalette): Merkezi ve yerel hükümetler kendi sabit harcamalarına ve çoğunlukla işletme kârlarından oluşan gelir kaynaklarına sahip olmuşlardır. Paylaşılmayan temel gelirlere ilave olarak, merkezi ve yerel hükümetler arasında bazı yerel vergiler paylaşılmaya başlanmış ve paylaşma oranları yerel hükümetlerin harcamalarını karşılayacak şekilde belirlenmiştir. Sonraki düzenlemelerde de olduğu üzere, yerel hükümetlerin harcamaları gelirleri ile bağlantılı hale getirilmiştir. Bu düzenlemenin genellikle gelir ve harcamaların

nispeten tahmin edilebilir olduğu durumlarda uygulanmasına karar verilmiştir (Oksenberg ve Tong, 1991: 5).

Toplam Gelir Bölüşümü (1959-67, 1969-70, 1976-78, 1977-80 yıllarında Jiangsu'da, 1980-82 yıllarında Pekin, Tianjin ve Şangay'da, 1983-84 yıllarında ise yaklaşık tüm eyaletlerde): Gelirleri merkezi ve yerel düzeyde sınıflandırma usulü yerine, paylaşılan gelirler ve yerel gelirler bir havuzda toplanmaya başlanmış ve merkezi hükümet ile yerel hükümetlerin pazarlık yaparak paylaşım oranının belirlenmesi yoluna gidilmiştir. Eyaletlere fazlalığın bir kısmını elinde tutma izin verilmiş, ancak düzenleme kapsamında tüm fazlaların merkezi hükümete (havuza) devredilmesi gerekmiştir (Tong, 1989: 4). Pazarlık yoluyla paylaşım oranı belirlenen havuz geliri işletme kârlarından, vergi gelirlerinden ve yıllonun bütçe fazlalarından oluşmuştur. Oranın gelir ve harcama eşitliğinin sağlanmasına uygun olacak şekilde belirlenmesi esası benimsenmiştir. Bu düzenleme bazı büyük gelir kategorilerinde belirsizlik olduğunda tercih edilmiştir (Oksenberg ve Tong, 1991: 6).

Harcamayı Gelirden Ayrıştırma (1974-75): Toplam merkezileşmede olduğu gibi bu düzenleme de gelirin belirsiz olduğu dönemlerde uygulanmak üzere getirilmiştir. Merkezi hükümet, yerel hükümetlerin gelir hedefine ulaşip ulaşmadığına bakmaksızın ödenek tahsisatı yapmıştır. Ancak toplam merkezileşme düzenlemesinin aksine, yerel hükümetler yerel gelirlerin bir kısmını alabilmiş ve belirlenen tavan altında yerel harcama yapısını düzenleyebilmiştir (Oksenberg ve Tong, 1991: 6).

Götürü Transfer (1971-73 ve 1980-84 yılları arasında Guandong ve Fujian): Bu düzenleme merkezi hükümetin yerel hükümetlere daha fazla bütçe yetkisi devretme isteğine yönelik yapılmıştır. Düzenleme ile merkezi hükümet ve yerel hükümetler arasında, yerel hükümetler tarafından alınacak veya bunlar tarafından gönderilecek sabit bir tutar üzerinden pazarlık yapılmıştır (Holzer ve Zhang, 2004: 33) ve bu sabit tutar, yerel hükümetlerin beklenen gelirleri ve harcamaları arasındaki fark üzerinden belirlenmiştir. Yerel hükümetlerin topladıkları ve tasarruf ettikleri tüm gelirleri almalarına müsaade edilmiştir. Ayrıca yerel teşebbüslerin büyük kısmı merkezi yönetimden yerel yönetime geçmiş ve bu gelişme ile yerel hükümetlere daha geniş bütçesel alan açılmıştır (Oksenberg ve Tong, 1991: 6).

Tüm bu düzenlemelere rağmen 1949-1979 döneminde kamu maliyesinin ve dolayısıyla da bütçenin yüksek seviyedeki merkezîyetçi yapısı korunmuştur (Wong, 1985: 253).

## 2.2. 1978 Sonrası Dönem Kamu Maliyesi

1978 öncesi dönemde monopol yapıda ve devlet sahipliğinde olan endüstri, idari ücretler ve güçlü merkezi yapının dahil olduğu planlı ekonomi mekanizması çözülmüş ve mali sistem çökmüştür. Bu durum, zorunlu olarak devlet yöneticilerinin dikkatlerini piyasa ekonomisine yönlendirmelerini gerektirmiştir (Shen vd., 2012: 5).

Resmi söylemlere göre 1978 yılı Çin'in piyasa ekonomisine geçişinin miladı olarak kabul edilmektedir. Bu dönemden itibaren, Çin Komünist Partisinin konumu korunmakla birlikte, iktisadi yapı piyasa ekonomisi prensiplerine göre yapılandırılmaya başlanmıştır. Bu bakımdan piyasa ekonomisi ile sosyalist ekonominin bağdaştırıldığı sosyalist piyasa ekonomisi uygulanmaktadır<sup>4</sup> (Göndal, 2015: 58). Öyle ki, Çin'in mali tablolarının tamamının 1978 yılından itibaren yayımlanmasını dahi liberal ekonomilere yönelik bir taahhüt olarak değerlendirmek mümkündür. Ancak ABD başta olmak üzere birçok ülke, Çin tarafından yayımlanan mali tabloların güvenilirliği konusunda mesafeli durmaktadır. Bu husus, bütçe verilerinden de anlaşılabilir. Para ekonomisinin sınırlı olması bir kenara bırakıldığında, 1978 yılı bütçe gelir ve harcamalarının sırasıyla yüzde 29,5 ve 33 gibi yüksek oranlarda gerçekleştiği görülmektedir (Grafik 1 ve Grafik 2). Liberal ekonomik koşullara geçişin aşamalı ve bölgesel kademeler itibarıyla gerçekleşmesi de göz önünde bulundurulduğunda, gerçekleşen artışları izah etmek zorlaşmaktadır (Zhai ve He, 2008: 99).

Çin mali gelişiminin ve liberalleşme düzeyinin mali tablolar aracılığıyla ortaya konulması mümkündür. Özellikle vergi gelirlerinin seyri incelendiğinde 1978-1984 arasında sadece gümrük gelirlerinin ve toplam vergi gelirleri içinde yer aldığı görülmüştür. 1985 yılında katma değer vergisi, işletme vergisi ve kurumlar vergisi, 1994 yılında tüketim vergisi, 1999 yılında da gelir vergisi uygulamaya sokulmuştur. 2001 yılından önce kurumlar vergisi sadece devlete ait ve kolektif şirket gelirlerine uygulanmakta iken 2001 yılından itibaren diğer şirketler de vergiye dahil edilmiştir. Uygulamada hem katma değer vergisi hem de

4- Yeni döneme geçişi "Fareyi yakalayabildikçe kedinin siyah ya da beyaz olmasının önemi yoktur" sözleriyle ifade eden Deng, piyasa ekonomisi konusundaki beklentisini 1991 yılında "Reform yapma ve dışa açılma kapitalizmin faydalı yönlerini ele geçirmeyi kapsar" diyerek vurgulamıştır (Zhao, 1993: 742).

tüketim vergisi ithalat ürünlerinden alınmamıştır. 2016 yılında da işletme vergisi kaldırılmış ve verginin konusu katma değer vergisi kapsamına alınmıştır (NBSC, 2019).

Vergilemede çeşitliliğin artırılması ve geniş tabanlı hale getirilmesinin altında yatan neden, 1994 yılındaki iyileştirme çabalarına rağmen bütçe gelirlerinin yetersiz kalmış olmasıdır. Bütçe gelirlerinin büyük kısmının devlet memurlarının ücretlerine ve bütçenin cari mal ve hizmet alımlarına harcanması; altyapı, sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi temel kamu hizmetleri için finansman yetersizliğine yol açmıştır. Hükümetin zayıf bütçe gelir performansı, çok sayıda saydam olmayan, büyük kısmı bütçede gösterilmeyen yükümlülüklerin ve ücret ödemelerinin yerel hükümetler tarafından yerine getirilmesinin nedeni olarak görülmüştür. Kaynak yetersizliği büyük projelerin finansmanında bankacılık sektörünün kullanılmasına yol açmış ve hem politika bankalarından<sup>6</sup> hem de ticari bankalardan daha fazla kredi alınmasını gerektirmiştir (Ma, 2000: 10).

1994 yılı öncesi vergi sisteminde bazı temel sorunlar bulunmaktaydı. Birincisi, vergi tabanı dardı ve bunun genişletilememesi, gelirlerin GSMH'ye oranının 1978 yılından itibaren sürekli azalmasına yol açmıştı. İkincisi, işletmelerin sahiplik durumuna göre vergi yükü eşit olmayan bir şekilde dağılmıştı. Üçüncüsü ise 37 adet vergi bulunmaktaydı ve bunların birçoğu ya birbirleriyle çelişmekte ya da birbirleriyle iç içe geçmişlerdi. Dolayısıyla, tüm bu sorunları ortadan kaldırmak amacıyla hükümet vergi reformu yapacağını ilan etmiş ve gelir vergisi, işletme gelir vergisi ve satış vergisi uygulamasını getirmiştir. Böylece sistem basitleştirilmeye ve etkinleştirilmeye çalışılmıştır. Örneğin satış vergisi ile katma değer vergisi, ürün vergisi, iş vergisi tek bir çatı altında toplanmış; işletme gelir vergisi sahipliğine bakılmaksızın tüm işletmelere uygulanmış ve oranı düşürülmüş; gelir vergisi ile eski "kişisel gelir düzenleme vergisi" ve "kırsal ve kentsel yerlerde özel işletme vergisi" kaldırılmıştır (Ma, 2000: 17-20). Takip eden dönemlerde çalışmalara devam edilmiştir. Örneğin 2000'li yılların sonuna doğru, üretim tabanlı olan katma değer vergisi, tüketim tabanlı bir uygulama haline dönüştürülmüştür. Bununla birlikte hükümet, 1978 yılından itibaren piyasa ekonomisinin gerekliliklerine uygun bir anlayışı benimseyeceğini ifade etmesine rağmen mali düzenlemeler konusunda ihtiyatlı olmuş ve önemli mali reformların öncelikle pilot uygulamalarla uzun

5- 1994 yılındaki mali sistem reformu ile hem gelirlerin GSYH'ye oranında artışı hem de bütçe gelirlerinde merkezi hükümet payının artışı hedeflenmiştir (Ahmad vd., 2000: 21).

6- Politika bankası, devlet tarafından kurulan, garanti verilen ve desteklenen, iktisadi ve mali politikaların uygulanması sorumluluğu yüklenen mali kurum olarak tanımlanabilir (Jin vd., 2018: 2).

süre izlenmesi, sonuçlarının analiz edilmesi ve yine aşamalı olarak ülke geneline yayılması söz konusu olmuştur (Zhai ve He, 2008: 98-99).

1978'ten 1990'lı yıllara kadar bütçe gelirlerinin azalmasına bağlı olarak harcamaların GSYH'ye oranında da azalma meydana gelmiştir. En önemli sebep gelir azalışı olmakla birlikte, bu duruma başka faktörler de etki etmiştir. Birincisi, reformun ilk yıllarında (1978-1983) hükümet gelirlerinin bir kısmı işletmelere transfer edilerek onların kârlılıklarını sürdürmeleri sağlanmıştı. İkincisi, devlet sahipliğindeki işletmelerin mali performansları 1980'lerin ortalarından itibaren bozulmaya başlamış ve 1985'dan sonra hükümet açık vermeye başlamıştı. Böylelikle kamu sektörünün kötü mali performansı, bütçe gelir artışının başarısızlığına yol açmıştı. Bu süreçle ilgili bazı yazarlar, devlet işletmelerinin monopol yapılarının düşen kârlılığın nedeni olduğunu ifade ederken başka yazarlar ise sistemin kendisinin işletmelerin kârlılıkların düşmesinde etkili olduğunu belirtmektedir. Üçüncü neden ise merkez-yerel mali ilişkilerin yerel vergi gayretlerini olumsuz etkilediği ve sonuçta gelir-hasıla oranında azalış meydana geldiği yönündedir (Ma, 2000: 21). Fiyatların piyasa güçleri tarafından belirlendiği (kamu işletmeler dahil) endüstride kârlılıkların düşmesi, 1990'lı yılların ortalarına kadar kamu gelirleri/GYSH oranının düşmesinin bir diğer nedeni olmuştur. Devlete ait olmayan işletmelerin ortaya çıkması ve kâr için rekabete girişmeleri de gelirin azalmasında tetikleyici olmuştur (Wong, 2000: 5).

Sayıları azalan devlet işletmelerine bakıldığında, Çin hükümetinin devlet işletmelerini tasfiye etmeye çalıştığı görülmektedir. Ancak bu süreç, yabancı sermayeli işletmelerin devlet işletmeleriyle rekabet etmeyeceği (veya tersi) gibi bir anlam taşımamaktadır. Zira devlet, merkezi yönetim bütçesinin kaynaklarını kullanarak yatırımları artırmaktadır (NDRC, 2016a: 29). Bu, milli ekonomi içinde kamu kesiminin doğrudan payının azaldığını göstermekle birlikte bütçeden yapılan destek, sübvansiyon ve devlet bankalarından sağlanan kredilerle telafi edildiği, deregülasyonların devlet işletmeleri lehine yönlendirildiği anlamına gelmektedir.

2013 yılında devlet yönetimi, müdahaleci olmayan politikalara ve piyasa ekonomisine geçişten sonra, deregülasyon politikalarına devam edeceğini belirtmiştir. Bu süreçte piyasa koşullarına bağlı kalınacağı, piyasalaşma reformunun derinleştirileceği, hükümetin kaynak tahsisi konusunda doğrudan müdahalesinin azaltılacağı ve tahsisin piyasa kurallarına göre yapılacağı ifade edilmiştir. 2018 yılında (geçmişte de tekrarlandığı üzere) regülasyon

yetkisinin merkezi hükümetten yerel hükümetlere aktarılacağı ifade edilmiştir. Ancak buradaki politika değişikliği ile refah devleti iddiaları konusunda farklı değerlendirmeler yapılmaktadır. Özellikle yakın tarihte ulusal yoksulluktan kurtulan bir ülkede refah harcamaları konusunda hızlı ve yoğun bir yatırım sürecine girilmesi dikkat çekmektedir. Burada endüstriyel politikaların refah programları gibi gösterildiği; böyle bir yönelimle mali açıdan zor durumda olan yerel hükümetlerin, refah bütçelerini kalkınma amaçlarına yönlendirdiği ileri sürülmektedir.

Yerel hükümetlerin, örtük endüstriyel politikaları refah programları şeklinde göstermelerinin nedeni ise bütçe dengeleri itibarıyla merkezi hükümet transferlerinin önemine dayanmaktadır (Xiaojun vd., 2020: 607). Gelirlerin büyük kısmının merkezi hükümet tarafından toplanması, harcamaların ise yerel hükümetler tarafından gerçekleşmesi ve 1994 yılı mali reformlarından itibaren sürecin bu şekilde daha belirgin hale gelmesi, burada varılan yargının önemli nedenleri arasında yer almaktadır (Grafik 1, Grafik 2 ve Tablo 1).

Çin mali göstergeleri incelendiğinde sürekli olarak bir açık finansman durumunun (vergi dışı finansman yönteminin) sürdürüldüğü gözlemlenmiştir (bu durum merkezi ve yerel hükümet bütçelerinde izlenebilmektedir). Hesaplamaya bütçe dışı fonlar katıldığında da sonuç değişmemiştir. 1990'lı yılların başına kadar bütçe açıkları ağırlıklı olarak Çin Halk Bankası'nın (People's Bank of China) kaynaklarıyla ve yurtiçinde satılan tahvillerle finanse edilmiştir. Açığın finanse edilmesindeki payı yüzde 25 olarak hesaplanan dış finansmana ise daha ziyade yapım projelerinin gerçekleştirilmesi amacıyla gidilmiştir (Tseng vd., 1994: 21-22).

Diğeryandan, bütçe açık oranı düşük ve sürdürülebilir görünmesine rağmen, hükümet başka veriler itibarıyla mali baskı altındadır. Tüm hükümet katmanlarının bütçe dışı gelir ve harcama kanallarına dayanıyor olması, mali baskının esas nedenidir. Yönlendirme ile devlet bankacılık sisteminden belirli kurumlara veya belirli amaçlar için kredi verilmesi ve (işletme gelirleri, merkezi/yerel fon gelirleri, idari ücretler/harçlar gibi) diğer bütçe dışı gelirlerin kullanılması, mali dengeler üzerinde etkiler göstermektedir. 1978 reformundan önce de başvuru bütçe dışı gelirlerin ise fonksiyonu değişmiş ve bütçe gelirlerinin GSYH'ye oranının düştüğü durumlarda, harcama talebini artırmak üzere kullanılmaya başlanmıştır (Hussain ve Stern, 2008: 16-17).

Merkezi hükümet bütçelerinin fazla vermesinin yanında, yerel hükümet bütçelerinin açık vermesi bütçeler arasında aktarmaları da gerekli kılmaktadır. Buradaki bütçe denge farklılığının en önemli nedenlerinden birisi mali yetki bölüşümünde merkezi hükümetin sürdürdüğü mali politikadır. Bu bağlamda, devlet yönetiminin resmi ajandasında merkezden-yerele yetki ve görev paylaşımı konusu yer alsa da ademimerkeziyetçilik girişimlerinin yerel hükümetlere daha fazla yetki verip vermediği konusu belirsizdir (Zan ve Xue, 2011: 43). Nitekim, vergiler merkezi hükümetin genel kamu bütçesinde toplanmakta ve yerel hükümetlere transfer ödemeleri de bu bütçeye dahil edilmektedir. Benzer şekilde yerel hükümetler tarafından toplanacak vergilerin de genel kamu bütçesine dahil edilmek üzere merkezi hükümete gönderilmesi gerekmektedir (Çin Bütçe Kanunu, 6. Madde).

Bütçe Kanunu ile yerel hükümetlerin merkezi hükümetin onayı olmaksızın sermaye piyasalarından borçlanmaları yasaklanmaktadır. Fiilen devlet birimleri olarak değerlendirilen ve devlet sübvansiyonlarından yararlanan devlet işletmelerinin ise bankalardan ya da sermaye piyasalarından borçlanabilmeleri mümkündür (Çin Bütçe Kanunu, 35. Madde). Durum böyle olunca, yerel hükümetler bazı özel projelerin finansmanını sağlamak için işletme kurma yoluna gidebilmektedir (Martinez-Vazquez vd., 2008: 85).

### **3. PLANLAMA VE BÜTÇELEME İLİŞKİSİNİN KURULMASI**

Çin'in Birinci Beş Yıllık Planının (1953-57) bitişinden itibaren ulusal ekonomik planlamanın önemi ve rolü azalmış, bütçe kaynakları merkezi hükümet ve yerel otoriteler arasında bölüşülmeye başlanmıştır. Kaynakların yetersiz gelmesi ve asıl olarak merkezin mevcut kaynakların büyük kısmını askeri amaçlarla önceden almış olması, merkezi bir ulusal planlamanın uygulanabilmesine engel olmuştur (Donnithorne, 1972: 1). Sonraki dönemlerde yaşanan gelişmeler, merkezi planlama üzerinde yıpratıcı etkiler bırakmıştır. Örneğin Kültür Devrimi, yarattığı insani yıkım ve yolsuzlukların yanı sıra merkezi planlamayı ve yönetim aygıtını da felç etmiştir. Bu dönemde hükümetin tüm seviyelerindeki ayrıştırıcı iç çatışmalar ulusal planlamayı durdurma noktasına getirmiş ve 1967 ile 1968 yılları için ekonomik yıllık plan hazırlanamamıştır. Ayrıntılı bir merkezi planlama ve düzenleme olmaksızın 1969 yılında gerçekleşen yüksek ekonomik performans, yerel yönetimlerden daha fazla ademimerkeziyetçi ekonomik yönetim sistemi talebinin meydana gelmesine katkı sağlamıştır (Oksenberg ve Tong, 1991: 8-9).



Bölgelerin sahip oldukları doğal kaynaklar, coğrafi konumları, beşeri sermaye, yığılma etkisi<sup>7</sup>, kurumsallık gibi avantajlar içermesi nedeniyle ekonomik kalkınma ve büyümede anahtar rol oynaması dolayısıyla (Reshina ve Vocish, 2011: 44) Çin merkezi hükümeti, planlı şekilde yerel hükümetlerin ekonomik aktivitelerini artırmaya başlamıştır. Geçmişten gelen merkezi planlama kabiliyetinin bölgeler bazında ekonomik faaliyetlerin en yüksek katma değer oluşturacak şekilde kullanılması ile farklı bölgelerin farklı endüstriyel alanlarda üslenmesine neden olmuştur.

### 3.1. Planlama ve Bütçeleme İlişkisinin Hukuki Zemini

Yürürlükte olan 1982 Anayasası ile Ulusal Halk Kongresinin (parlamento) kanun yapma, yürütmeyi denetleme, üst düzey devlet yetkililerini atama, ulusal ekonomik plan ve bütçeyi inceleme konularındaki yetkileri genişletilmiştir. Ancak pratik uygulamada önemli konuların büyük kısmında kararlar Çin Komünist Partisi tarafından verilmektedir. Planlama konusunda geniş yetkilere sahip olan ve devlet başkanının da (Parti Merkez Komitesi Genel Sekreteri) yönetiminde olduğu Devlet Konseyi ise Kongrenin yürütme işlevini yerine getirmektedir. (Scapens ve Yang, 2008: 34).

Bütçe sürecini düzenleyen kanun, 1 Ocak 1995 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir (bu tarihten önce Devlet Konseyi tarafından hazırlanan Devlet Bütçesi İdari Düzenlemeler'e göre bütçe uygulanmaktaydı). Kanun kapsamında bütçe sistemi açık ve şeffaf bir yapıya kavuşturularak bütçeleme sürecine ilişkin belli standartlar getirilmek istenmiştir. Kanun, bütçeleme sürecinin hazırlık, inceleme, onaylama ve denetim gibi tüm süreçlerini düzenleyen hükümler içermiş ve meşruluğunu Anayasaya dayandırmıştır (Çin Bütçe Kanunu, 1. Madde).

Bütçe kanunuyla birlikte yeni bütçe teknikleri de tecrübe edilmeye başlanmıştır. Bütçe dışı fonlar konusunda ise düzenlemelere 1996 yılında başlanmış ve 1998-99 yıllarında konunun üzerinde daha fazla durulmuştur. Maliye Bakanlığı tarafından bakanlıklar için bütçe ve bütçe dışı tüm kaynakların ve harcamaların gösterildiği kurumsal bütçeler oluşturmaya başlanmış, takip eden süreçte ise kamu fonlarının mali yönetimine yönelik reformlara yer verilmiştir (Wong, 2000: 2).

7- Yığılma etkisi ile insanlar ve firmaların şehirlerde ve endüstriyel alanlarda bir araya gelmesi maliyet avantajları sağlamakla birlikte, başka bölgelerin geri kalmasına neden olabilecekları gerekçesiyle de eleştirilmektedir (Glaeser, 2010: 1-2; Karaalp, 2008: 88-90).

Bütçe kanununda tüm devlet gelir ve giderlerinin bütçede yer alacağı ifade edilmiştir. Bütçe; genel kamu bütçesinden, devlet tarafından yönetilen fon bütçesinden, devlete ait sermaye yönetim bütçesinden ve sosyal sigorta fon bütçesinden oluşmaktadır. Ayrıca, anılan bütçelerin tamamının bağımsızlıkları ve bütünlükleri de garanti altına alınmıştır. Ancak genel kamu bütçesi diğer bütçelerle bağlantılı olmak durumundadır (Çin Bütçe Kanunu, 3, 4 ve 5. Maddeler). Bunun en önemli nedeni, fon transferi konusunda genel kamu bütçesinden faydalanma isteğidir.

Çin’de asıl olan merkezi planlama çerçevesinde belirlenen hedef ve amaçların gerçekleştirilmesi ve bunun için gerekli maliye ve para politikalarının etkin olarak kullanılabilmesidir. Bütçenin hazırlanması dahil birçok husus ve süreç, bir planlama süreci olarak görülmektedir. Mevzuat hükümleri veya diğer resmi dokümanlar incelendiğinde, bütçenin bir plan olarak anılması ve bütçeleme sürecinin bir planlama olarak değerlendirilmesi de bu tespiti desteklemektedir. Kongrenin, bütçenin görüşülme ve oylama sürecinde dikkate almak zorunda olduğu hükümlerden biri olan “borçlanma-geri ödeme kaynağı” planlama konusunda önemli bir yöntem olarak görülmektedir. Bütçe Kanununun 48. maddesine göre düzenlenen bu hüküm ile bütçe kapsamında alınacak borçlanmanın makul ve meşru olması, ödeme planının ve geri ödemede kullanılacak istikrarlı bir fon kaynağının varlığı gerekmektedir (Çin Bütçe Kanunu, 21, 22, 35 ve 48/7. Maddeler).

Devlet bütçesinin ve uygulamasına ilişkin raporun incelenmesi ve onaylanması Ulusal Halk Kongresinin yetki ve görevleri arasında yer almaktadır. Ulusal Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Planı ile bu planın uygulamasına ilişkin raporları incelemek ve onaylamak Anayasa’da tanınan bir diğer yetkidir. Kongre toplanmadığı zamanlarda Komisyon’un Kongre yerine kullanabilecek yetkileri bulunmakta ve bunların arasında Ulusal Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Planı ile bütçenin incelenip onaylanması yer almaktadır. Plan ve bütçenin uygulanması ise aynı zamanda bu iki belgenin hazırlayıcısı olan Devlet Konseyi tarafından gerçekleştirilmektedir (Çin Anayasası, 60, 61, 62, 67 ve 89. Maddeler) (NPC, 2004).

Ulusal Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Planı Kongre’ye sunulurken içinde bulunan mali yıl planı ve gelecek yıla ait taslak plan birlikte sunulmaktadır. Ancak genellikle planın ilgili olduğu yıl başladıktan sonra Kongre’ye sunulduğu görülmektedir. Örneğin 2019 yılı planı gerçekleşmeleri ve 2020 yılı taslak planı 22 Mayıs 2020 tarihinde, 2016 yılı planı gerçekleşmeleri ve 2017 taslak planı 5 Mart 2017 tarihinde Kongreye sunulmuştur. Bu planların içeriği incelendiğinde,

çoğunlukla geçmiş birkaç yıllık verilerle birlikte, yıl içinde yapılması planlanan genel hususlara yer verildiği söylenebilmektedir. Planın yıllık olmasının yanında hükümet politikalarının nasıl bir seyir izleyeceğine dair hususlar da görülebilmektedir. Yıllık planların yanında, planlamanın asli anlamına uygun olarak 5 yıllık planlar da hazırlanmaktadır. Ulusal Kalkınma ve Reform Komisyonu tarafından hazırlanan bu planlar, yıllık planlardan farklı olarak ülkenin tüm hükümet birimleri tarafından rehber niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla hazırlanan 5 yıllık planlar hem bütçe hem de yıllık planların hazırlanmasında rehber kabul edilmektedir (NDRC, 2020; NDRC, 2017).

Çin’de ülke planlamasında temel kurum Ulusal Kalkınma ve Reform Komisyonu’dur. Devlet Konseyine bağlı olan Komisyonun görevleri arasında şunlar yer almaktadır (NDRC, 2008a):

- Ulusal ekonomik ve sosyal kalkınma stratejilerini, yıllık planları, orta ve uzun vadeli kalkınma planlarını hazırlamak ve uygulamak,
- Gelecek hedef ve politikaları belirlemek, Devlet Konseyi adına Ulusal Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Planını Kongreye sunmak,
- Makroekonomik ve sosyal kalkınma trendini izlemek ve tahminler geliştirerek rehberlik etmek,
- Mali ve finansal durum analizi yapmak, fiyat politikalarını belirlemek ve uygulamak, ülkenin toplam dış borcunu kontrol etmek ve izlemek,
- Ekonomik sistem yapılarına yönelik pilot uygulamalara rehberlik etmek,
- Ekonomik yapıya uygun mali harcamaları düzene sokmak, yabancı finansmanla gerçekleştirilen projelerin incelenmesi, onaylanması ve yetki verilmesi işlemlerini gerçekleştirmek, özel yatırımlara rehberlik etmek,
- Tüm gelişmişlik seviyelerine göre her bir endüstri alanına yönelik stratejiler ve planlar hazırlamak, endüstriyel ürünlerin, ham maddelerin ve tarım ürünlerinin ithalat ve ihracatını düzenlemek ve kontrol etmek,
- Sosyal kalkınma politikaları ile ulusal ekonomik kalkınma politikaları arasında koordinasyon sağlamak, tüm planlar ile sosyal kalkınmaya yönelik yıllık planları oluşturmak ve bunlara uygun aile ve nüfus planlaması yapmak, istihdamı arttırmak, gelir dağılımını düzenlemek, sosyal güvenliği geliştirmek,

- Sürdürülebilir kalkınma stratejileri düzenlemek,
- Ulusal ekonomik ve sosyal kalkınmaya yönelik kanun tasarıları hazırlamak.

Komisyon, ayrıca Devlet Konseyi tarafından kendisine tevdi edilen görevleri de yerine getirmektedir. Burada sayılan görevlerin dışında kalan, örneğin ulusal güvenlik ve tahıl idaresi gibi konular da dikkate alındığında, devletin hedef ve amaçlarının neredeyse tamamında bu kurumun etkili olduğu sonucu çıkmaktadır.

### 3.2. Planlama ve Bütçeleme İlişkisinde Reform Arayışları

Çin hükümetinin bütçe konusunda reform arayışlarının tarihi oldukça yakındır. 2011-2015 yılları için hazırlanan 5 yıllık plan incelendiğinde bütçenin kurumsal olarak ele alınmasının sınırlı düzeyde gerçekleştiği dikkat çekmektedir. Planda kamu maliyesi bütçelerinin ve bütçe uygulama sisteminin iyileştirilmesi, fon bütçelerinin daha ayrıntılı hazırlanması ve devlet sermaye operasyonları için sağlam bir bütçenin oluşturulması gibi soyut ifadelerle yer verildiği görülmektedir (NDRC, 2011: 52).

2016-2020 yılları için hazırlanan 13. Plan, bütçe konusunda alınacak önlemleri de içermektedir. Bu kapsamda bütçe sisteminin iyileştirilmesi, devlet yönetimindeki fon bütçeleri, devlet yatırım operasyonları bütçeleri ve genel kamu bütçesi arasında koordinasyonun sağlanması, sosyal güvenlik sistemi fonları için bütçe sisteminin düzeltilmesi gibi amaçların yer aldığı dikkat çekmektedir. Bütçeler arasında koordinasyon sağlanmasının yanında, bütçeler ile ekonomik ve sosyal kalkınma planları arasındaki işbirliğinin artırılmak istenmesi de planın içinde ele alınmaktadır. Performans esaslı bütçe sisteminin tüm ülke genelinde yaygınlaştırılmak istendiği Çin'de, devlet varlıkları ve borç yönetimi gibi hususlar konusunda da reformist eğilimler sergilenmektedir. Devlet bütçesinde şeffaflığın artırılması için bütçe kapsamının genişletilmesi ve bütçede daha fazla detaya yer verilmesi ve tüm bunların halka açık olması, dikkat çeken diğer hedeflerdir (NDRC, 2016b: 41-42).

2016 yılı planında bütçe harcama yapısının optimize edilmesi, bütçe fonlarının kullanımı için yeni yolların araştırılması, bütçe fon fazlalarının daha iyi kullanılması, gerek görüldüğünde duruma göre bütçe harcamalarının artırılması veya azaltılması "proaktif mali politikalar" arasında yer almıştır (NDRC, 2016a: 23). Bu planda bütçe yönetiminin geliştirilmesine değinilmiş, ancak herhangi bir ayrıntıya yer verilmemiştir. Bütçe yönetiminin geliştirilmesinin yanında yerel hükümetlerin borçlanma tavanının

tekrar düzenlenmesi, risklere karşı ve borç denetimi/değerlendirmesi için erken uyarı sisteminin geliştirilmesi, amaçlanan harcama ve gelir arasındaki dengesizliğin giderilmesi de temel mali hedefler arasında yer almıştır. Ayrıca devletin sermaye operasyonlarının azaltılacağı ve bu operasyonlardan sağlanan fonun genel kamu bütçesine aktarılacağı taahhüdü tekrarlanmıştır (NDRC, 2016a: 27-28, 32). 2017 yılı planında da bütçe yapısı üzerine sistem arayışına veya bütçe yönetim sistemine yönelik bir hedef bulunmamaktadır. Bu planda bütçe; devlet yatırımlarının artırılması, yoksullukla mücadele edilmesi, kırsal alanların kalkınmasının sağlanması gibi konularda bir araç olarak değerlendirilmektedir (NDRC, 2017).

2018 yılı planında yer alan konular 2019 yılı planında yer alan hususlarla benzerlik taşımaktadır. Mali yetkilerin bölüştürülmesi, bütçe yönetim sisteminde devam eden iyileştirme arayışları gibi vurgulanan konular benzerlik taşımaktadır (NDRC, 2018: 13). Devlet sermaye operasyonları (devlet işletmeleri ve diğer varlıkların tamamı) için devlet bütçe sisteminin iyileştirilmesinin önemine vurgu yapılmaktadır. Bütçe yönetim sistemi konusunda reformların derinleştirilerek devlet sermaye operasyonlarından genel bütçeye daha fazla kaynak ayrılması da hedefler arasında yer almaktadır (NDRC, 2018: 43-44). 5 yıllık kalkınma planında vurgulanan bu hususların olduğu gibi benimsendiği görülmektedir.

2019 planında ise performans esaslı bütçeleme sistemine vurgu yapılmakta ve mali yetkilerin ve harcama sorumluluklarının merkezi hükümet ile yerel hükümetler arasında bölüştürülmesine imkan veren reformların gerçekleştirilmesine devam edileceği ifade edilmektedir (NDRC, 2019: 14). Ancak merkezi hükümet kontrolündeki bazı komisyonların tüm ülkenin mali ve ekonomik yapısı üzerindeki yetki ve sorumluluk alanları göz önünde tutulduğunda, merkezi hükümetin sıkı merkezi planlamayı gevşetmekte isteksiz olduğu sonucuna varılabilmektedir.

Ülkenin bütçeleme süreci oldukça karmaşık bir yapı sergilemektedir. Ulusal merkezi hükümet ve yerel hükümetler olarak farklı bütçe ve planlara sahip olunmasının yanında, çok sayıda farklı nitelikte bütçenin olması, bu karmaşık yapının önemli bir nedenidir. Bütçeler arasında aktarmaların yapılmasına imkan veren düzenlemelerin varlığı da karmaşık yapı içinde bütçe rakamları konusunda kesin sonuçlara varmayı zorlaştırmaktadır. Diğer taraftan devlet işletmelerinin operasyonel ve mali büyüklükleri de dikkate alındığında<sup>8</sup> devlet tarafından yayımlanan istatistiklerin nasıl işlenebileceği tartışmalı hale gelmektedir.

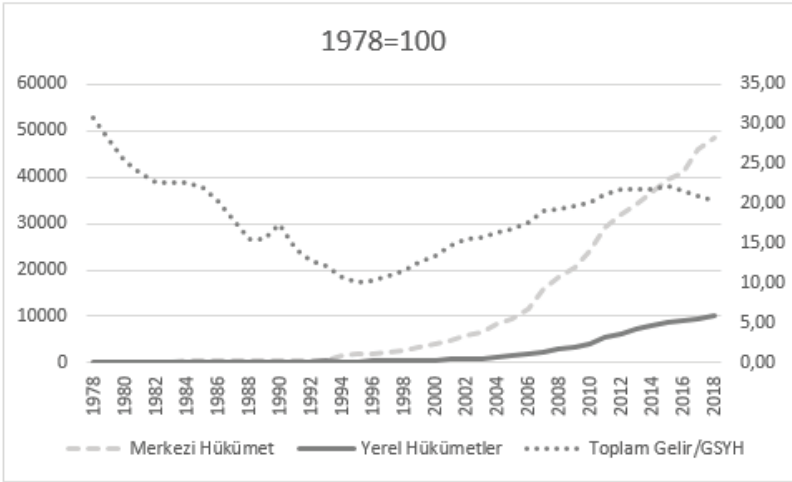
8- Devlet sahipliğindeki işletmelerin önemli bir kısmı hakkında veri yayımlanmamaktadır. Ancak yayımlanan sınırlı veriler dahi bu yargıya ulaşmak için yeterlidir.

#### 4. PLANLAMA VE BÜTÇELEME İLİŞKİSİNİN MALİ YERELLEŞME ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Çin devletinin sosyalist piyasa ekonomisi şartlarını benimsemeye başladığını deklare ettiği yıllardan itibaren sınırlı sayıda kanuni düzenleme ve devlet politikası yürürlüğe konulmuştur. Bu çerçevede planlama belgelerinde vurgulanan mali yetki bölüşümüne (mali yerelleşmeye) yönelik taahhütlerin ve bunların bütçe sonuçlarına yansımalarının ele alınması gerekmektedir. Özellikle siyasi devlet yapısı nedeniyle merkezi yapının hangi düzeyde esnetildiği ve bu çerçevede planlama-bütçeleme arasındaki dengenin nasıl belirlendiği önem taşımaktadır. Yukarıda ele alınanlar ışığında, devlet taahhütlerinin resmi istatistiklere nasıl yansıtıldığı ve bu bağlamda devletin dış dünyayla paylaştığı hususlar ile uygulamaların tutarlığı da ortaya konulmalıdır.

Aşağıdaki grafikte Çin'in gelir artışı, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki değişim dikkate alınarak verilmektedir.

**Grafik 1:** Gelirlerin Merkezi ve Yerel Yönetimler İtibarıyla Artış Seyri



**Kaynak:** NBSC (2019)'dan alınan verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Yukarıdaki grafikte, 1978 yılının değişim yılı olarak ifade edilmesi dolayısıyla nasıl bir gelişmenin yaşandığının gösterilmesi için 1978 geliri 100 olarak kabul edilmiştir. Görüldüğü üzere, 1990'lı yılların ortalarına kadar tüm hükümetler seviyesinde gelir artışının oldukça sınırlı kaldığı gözlenmektedir. Bu bakımdan 1978 yılından itibaren geçiş döneminin oldukça yavaş bir seyirle devam ettiği

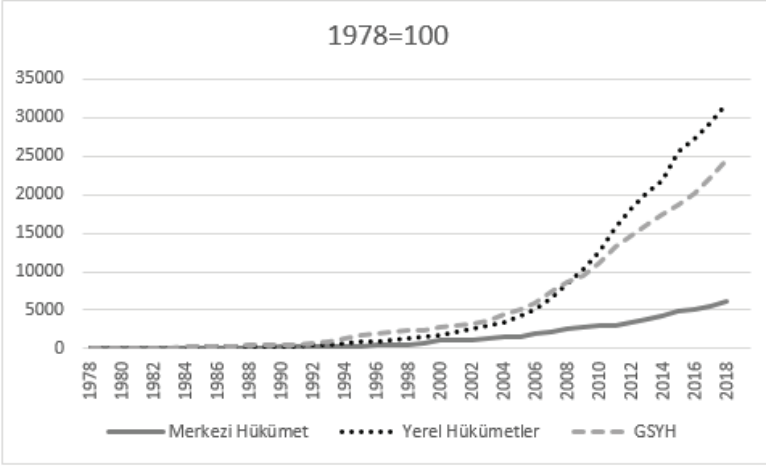
ifade edilebilir. Ancak 1990'ın ikinci yarısından itibaren kapsamlı mali reform hareketlerinin başlamasıyla birlikte, uygulama sonuçlarının bütçe gelirlerine de yansıdığı görülmektedir. Gelir artışının oldukça açık şekilde merkezi hükümet lehine geliştiğini ifade etmek mümkündür. Grafiğin böyle gelişmesinin altındaki en önemli neden ise 1994 yılında uygulamaya sokulan "vergi paylaşım reformu" olmuştur.

1994 yılı mali reformuyla birlikte eski düzenlemelerden vazgeçilmesi, gelir bakımından merkezi hükümet lehine ayrışmanın meydana gelmesinde etkili olan husustur. 1994 öncesi dönemde, yerel hükümetler efektif vergi oranlarını belirleyebildikleri için genellikle yerel (devlet) işletmelerini vergi dışında bırakmakta veya bütçe gelirlerini bütçe dışı gelirlere aktarmaktaydı. Böylece merkezi hükümete aktarılacak gelir minimize edilmekteydi. Diğer yandan, merkezi hükümetle yapılan sözleşmelerde mali gelir kapasitelerini gizleme eğiliminde olmaktaydılar çünkü gerçek mali gelir kapasitelerinin bilinmesi durumunda merkezi hükümetin yeni sözleşmelerde kendilerine ayrılan gelir kotasının artırılmasından çekiniliyordu. Merkezi hükümetin sözleşmelerde yaptığı hesaplamalarda, yerel hükümetlerden aktarılacak geliri bir önceki yıldan az olmayacak şekilde ayarlama yapması zorunluluğu, yerel hükümetlerin davranışları üzerinde etkili olmuştur (Zhai ve He, 2008: 97; Ma ve Norregaard, 1998: 7).

Merkezi hükümetin refah politikalarına yönelmesi ile mevcut mali sistemin ortaya koyduğu tablo arasında tutarlı bir ilişki söz konusudur. Grafik 1'in açık şekilde vurguladığı; merkezi hükümetin belirlediği plan ve amaçlar çerçevesinde harcamaların gerçekleşeceği. Nitekim Bütçe Kanunu da bu yetkiyi vermektedir. Ancak Hussain ve Stern'e (2008: 18) göre bu durum yerel hükümetlerin mali sınırlamalardan kurtulabilmek için bütçe dışı gelirlere yoğunlaşmasına yol açacak ve merkezi hükümet-yerel hükümetler arasında amaç çatışması olacaktır. Bu durum, yerel hükümetlerin "refah harcamaları şekline bürünmüş yatırım harcamalarına" (Xiaojun vd., 2020: 607) yönelmesinin gerekçesiyle de tutarlıdır.

Gelirlerin merkezi hükümet lehine gelişim göstermesiyle birlikte bu gelirin aynı zamanda transfer programıyla yerel hükümetlere aktarılması söz konusudur. Harcamaların büyük kısmının yerel hükümetler tarafından yapılmaya başlanması, merkezi hükümetin transfer programını etkin kullanmasını gerektirmektedir. Nitekim Grafik 2'den de izlenebileceği üzere, 2000'li yılların başından itibaren harcama artış hızı yerel hükümetler lehine gelişme göstermektedir.

**Grafik 2:** Kamu Harcamaları ve GSYH Artışı



**Kaynak:** NBSC (2019)'dan alınan verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Grafik 2 incelendiğinde harcamaların gelişim seyri itibariyle merkezden yerele doğru kamu harcama yetkisinin devredildiği görülmektedir. 1978 yılı 100 kabul edilerek gelişimin ne yönde olduğunun ortaya konulmasının yanı sıra, 1978 yılında hem merkezi hükümetin hem de yerel hükümetlerin harcamalarının tutar olarak birbirine yakın oldukları görülmektedir (merkezi hükümet harcaması 53,2 milyar ve geliri 17,6 milyar Yuan; yerel hükümetlerin harcaması ise 58,9 milyar Yuan ve geliri 95,7 milyar Yuan olarak gerçekleşmiştir). Dolayısıyla gelirdeki değişime (Grafik 1) kıyasla, harcama alanında merkezden yerele mali yetki ve fonksiyon devrinin daha yüksek seviyelerde gerçekleştiği ifade edilebilir. Grafikte dikkat çeken bir diğer husus 1996 yılından sonra tüm hükümet seviyelerinde harcama artışında meydana gelen hareketlilik. Bunun da en önemli nedeni Asya Krizinin meydana getirdiği deflasyonist baskıya karşı bütçe politikasına başvurulmasıdır.

Yukarıda gelir ve harcamalar merkezi ve yerel hükümetler çerçevesinde ele alınmakla birlikte bu ilişkinin bütçe-bütçe dışı gerçekleşmeler itibariyle nasıl bir gelişme gösterdiği incelenmelidir. Zira özellikle bütçe dışı kaynak ve harcamalarda yerel hükümetlerin inisiyatif almaları mümkündür.

Aşağıdaki tabloda merkezi hükümet ile yerel hükümetlerin bütçe dışı gelir ve harcamaları hangi seviyede değerlendirdikleri gösterilmektedir.



**Tablo 1: Bütçe Dışı Mali Dengenin Görünümü (%)**

YIL	MHBDG/MHBG	MHBDH/MHBH	YHBDG/YHBG	YHBDH/YHBH
1986	92,06	76,63	75,97	68,50
1987	112,46	87,70	82,07	77,59
1988	117,09	99,74	91,86	79,12
1989	130,37	109,80	85,03	78,93
1990	108,15	103,31	84,09	80,29
1991	147,20	115,81	84,22	79,67
1992	174,35	136,09	85,76	79,99
1993	25,68	15,16	34,99	33,49
1994	9,75	12,83	68,32	36,78
1995	9,75	17,61	69,97	41,01
1996	25,88	48,11	78,62	48,45
1997	3,43	5,68	60,60	37,93
1998	3,36	4,47	58,55	36,21
1999	3,94	3,97	56,39	32,92
2000	3,54	3,82	55,87	32,01
2001	4,04	4,48	50,66	27,35
2002	4,24	4,49	47,43	23,37
2003	3,20	4,44	42,51	22,21
2004	2,42	4,93	36,56	19,24
2005	2,43	5,22	34,05	19,02
2006	2,28	3,78	32,46	18,04
2007	1,91	3,96	26,68	14,76
2008	1,51	3,01	21,38	12,07
2009	0,98	3,01	18,60	9,45
2010	0,94	2,42	13,28	7,27

**Not 1:** MHBDG: Merkezi hükümet bütçe dışı geliri, MHBG: Merkezi hükümet bütçe gelirini, YHBDG: Yerel hükümetler bütçe dışı gelirlerini, YHBG: Yerel hükümetler bütçe gelirlerini, MHBDH: Merkezi hükümet bütçe dışı harcamasını, MHBH: Merkezi hükümet bütçe harcaması, YHBDH: Yerel hükümetler bütçe dışı harcamalarını, YHBH: Yerel hükümetler bütçe harcamalarını ifade eder.

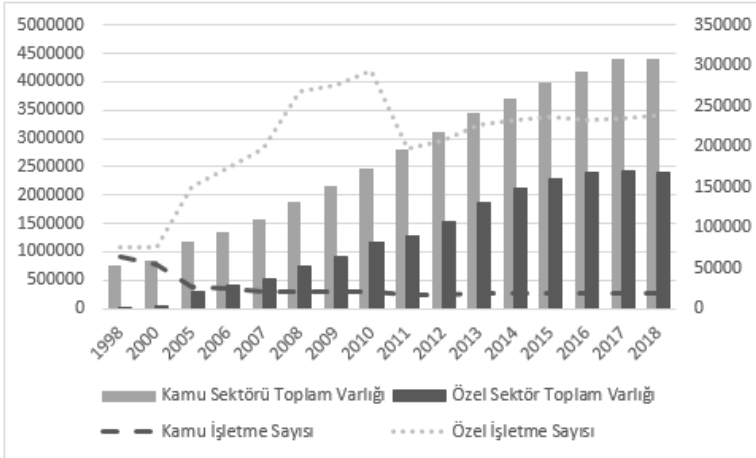
**Not 2:** 1993 yılında devlete ait işletmeler bütçe dışı kalemlere dahil edilmemiştir. Hükümetlerarası diğer transferler 1997 yılından itibaren listeden çıkarılmıştır.

**Kaynak:** NBCS (2013)'ten alınan verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 1’de merkezi hükümet ile yerel hükümetler arasındaki mali ilişkilerin belirlenmesinde etkili olan mali dengenin seyri gösterilmektedir. Tabloda ilk dikkat çeken 1993 yılındaki dramatik düşüştür. Düşüş, hem merkezi hükümet hem de yerel hükümetler için gerçekleşmişse de merkezi hükümetin bundan daha fazla etkilendiği görülmektedir. Aynı yıl devlete ait işletmelerin hesaplamadan çıkarılması bunların adeta mali politika müdahalelerinde birer araç gibi kullanılabilirdiklerini göstermektedir. Diğer taraftan, bu işletmelerin hesaptan çıkarılması ekonomik hacim olarak değerlendirilmedikleri anlamına gelmemektedir (bkz. Grafik 3). Takip eden yıllarda düşüşler düzenli bir şekilde devam etmiştir. Bütçe dışı harcama ve gelir uygulamalarının devam etmesine rağmen verilerin yayımlanmaması yerel hükümetler için değerlendirme yapmayı zorlaştırmaktadır. Nitekim 2000’li yılların ikinci yarısında, merkezi hükümet bütçe dışı gelir ve harcamaları bütçe içine almayı taahhüt etmişse de 2010 yılından sonraki gelir ve harcama artışlarında geçmiş yılların trendini bozan bir artış gözlemlenmemektedir (bkz. Grafik 1 ve Grafik 2).

Devlet işletmelerinin bütçe dışı gelir/harcama hesaplarından çıkarılmış olması bunların varlıklarının devam ettiği gerçeğini değiştirmemektedir. Dolayısıyla bütçe dışı hesaplardan çıkarılmış ve mümkün olduğu kadar hızlı şekilde tasfiye edilecekleri ifade edilmiş olsa dahi (NDRC, 2016a: 29) bunların incelenmesi gerekmektedir. Aşağıdaki grafikte sürecin nasıl ilerlediği gösterilmektedir.

**Grafik 3:** Devlet İşletmelerinin Ekonomik Görünümü



**Not:** Sağ eksen işletme sayılarını, sol eksen milyon Yuan cinsinden toplam varlıklarını göstermektedir.

**Kaynak:** NBSC (2019)’dan alınan verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Grafik 3'ten görüleceği üzere, devlet sahipliğindeki işletme sayılarında 2000 ile 2005 yılları arasında güçlü bir düşüş gerçekleşmiş ancak takip eden yıllarda bu süreç durağanlaşmıştır. 2012 yılından itibaren ise düşük sayılarda da olsa bir artış-azalış trendinin meydana gelmesi devletin bu konudaki kesin tavrını göstermektedir. Sayıdaki genel azalışla birlikte varlık artışı da devlet işletmelerinin operasyonel hacim artışını sayı azalışının arkasına gizlediğini göstermektedir. Başka bir ifadeyle, kamu işletme sayısındaki azalışın bir kısmı kendi içlerinde gerçekleştirdikleri devir/bölünme/birleşme nedeniyle meydana gelmektedir. Diğer taraftan, (özel sektör verimliliğinin kamu sektör verimliliğinden daha yüksek olduğu varsayımıyla) özel sektör işletme sayısındaki artışın varlık oranı artışıyla karşılaştırıldığında, kamu işletmelerinin tamamıyla piyasa şartlarına göre rekabet etmediği sonucuna varılmaktadır. Bu husus Çin hükümetinin para ve maliye politikalarıyla kamu işletmelerini sübvansede ettiği görüşünü de desteklemektedir.

## SONUÇ

Ekonomik sistemin sürdürülemez duruma gelmesi ile Çin, 1978 yılında zorunlu olarak sosyalist piyasa ekonomisine geçmiştir. Bununla birlikte merkeziyetçi mali yapının esnetilmesine yönelik uygulamalar kısa süreli ve bölgesel de olsa daha eski yıllarda uygulanmaya başlamıştır. Ademimerkeziyetçi yapının benimsenmeye başlanmasında etkili husus ise kendisi gibi merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Sovyet Rusya ile olan sınır anlaşmazlığı nedeniyle savaş ihtimalinin doğması olmuştur. Bu bağlamda, ülkenin sosyalist piyasa ekonomisine geçişinin zorunluluk sonucu gerçekleştiği söylenebilir.

Çin hükümeti 1978 yılından itibaren piyasa ekonomisini benimsemeye başladığını duyurmuş ve bu kapsamda piyasa ekonomisi şartlarının gerektirdiği düzenlemeleri benimseyeceği taahhüdünde bulunmuştur. Geçen 43 yıllık sürenin ardından, bu söylemde bir değişikliğin olmadığı görülmektedir. Birçok konuda piyasa ekonomisinin şartlarına uygun reform niteliğinde düzenlemeler yapıldığı ancak merkezi planlı ekonomik yapısını da terk etmediği, hatta bazı durumlarda merkezi yapıyı daha da güçlendirdiği varılan sonuçlar arasındadır. Bu sonuçlara varılmasında etkili olan faktörler şunlardır: (i) Gelir artış hızının merkezi hükümet lehine gelişmesi, (ii) merkezi hükümet transferlerinin planlanan temel amaçlara uygun şartlarla gerçekleşmesinin yerel hükümetleri sınırlandırması, (iii) harcamaların merkezi hükümet güdümünde şekillenmesi ve bazı (özellikle

refah alanında) programlara bağlanması, (iv) devlet işletmelerinin bütçe dışına çıkarılmasından sonra merkezi hükümetin yerel hükümlere kıyasla daha fazla küçülmesi, (v) önceki maddeye bağlı olarak, devlet işletme sayısındaki azalmaya rağmen bunların varlık hacminde düzenli bir artışın görülmesi.

Piyasa ekonomisine geçiş ve mali açıdan ademimerkezileşme konusunda en ihtiyatlı davranan ülke Çin olmuştur. Nüfus ve coğrafi boyutunun da verdiği avantajla süreci olabildiğince kontrollü ve yavaş ilerletmiştir. Piyasa ekonomisine geçişi resmen ilan ettikten sonra dahi 6-7 yıllık bir geçiş aşaması yaşamıştır. 1983 yılından itibaren de mali yapının merkezi hükümetin aleyhine çözülmesine yol açacak düzenlemeler yapılmış ve 10 yıllık uygulamanın neticesinde, yerel hükümetler mali açıdan daha avantajlı duruma getirilmiştir.

1994 yılında tekrar reformist hareketler başlamış ve bu kez merkezi hükümetin bütçe gelirlerinin büyük kısmını kontrol etmesine olanak sağlayan düzenlemeler yapılmıştır. İlerleyen dönemlerde, daha belirgin bir yapı arz eden bu yeni düzende merkezi hükümet gelirlerin büyük kısmını kendi uhdesine toplamaya başlamış, harcamaların da yerel hükümetler tarafından yapılmasına izin vermiştir. Bütçe gelirlerinde etkinliğin merkezileşme eğilimleriyle, harcamalarda etkinliğin ise ademimerkezileşme eğilimleriyle sağlanacağı yönündeki yaklaşım, Çin uygulamasıyla hayata geçirilmiştir. Diğer bir deyişle, bütçe gelirlerinin merkezi idare tarafından yönetilmesinin, harcamaların ise yerel idareler tarafından yapılmasının daha etkin olacağı tezi Çin'de de benimsenmiştir.

Devlet işletmelerinin tasfiye edileceği yönündeki resmi bildirimlerde piyasa ekonomisine geçişle beklenen adımların atılacağı ifade edilmiş olmasına rağmen, son yıllarda farklı bir seyir gözlemlenmiştir. Esasında, daha 1990'lı yılların ortalarından itibaren işletme sayısında bir azalma yaşanmasına rağmen mevcut işletmelerin varlıklarındaki artış çok yüksek oranlara çıkmıştır. Bu durum tasfiye edilen işletmelerin bütünüyle piyasa ekonomisine terk edilmediğini göstermektedir. Hükümetin bu konuda seçici veri yayımlaması da dikkate alındığında burada varılan sonuç konusunda ihtiyatlı olmakta yarar bulunmaktadır. Zira özellikle özel sektör işletme sayısındaki artışın bunların varlık hacimlerindeki artışa oranı ile kamu işletme sayısındaki azalmanın varlık hacmine oranı karşılaştırıldığında, sonucun özel sektörün daha verimli olduğu varsayımı ile uyumsuzluğu ifade edilebilir.

## KAYNAKÇA

- Acar, İ.A. ve Şahin, E.A. (2009). Plan-Bütçe İlişkisi Açısından İç Denetim. Maliye Dergisi, (156), 83-103.
- Ahmad, E., Keping, L. ve Richardson, T. (2000). Recentralization in China. IMF Working Paper, 02/168, Washington.
- Caiden, N. ve Wildavsky, A. (1980). Planning and Budgeting in Poor Countries. Transaction Publishers, New Jersey.
- DonVito, P.A. (1969). The Essentials of a Planning-Programming-Budgeting System. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD0690394.pdf>, E.T: 18.12.2021.
- Donnithorne, A. (1972). The Budget and the Plan in China: Central-Local Economic Relations. Contemporary China Papers, The Australian National University, ANU Press.
- Fishman, T. (2006). China Inc. How the Rise of the Next Superpower Challenges America and the World. Scribner Publishing.
- Glaeser, E.L. (2010). Introduction. İçinde, Agglomeration Economics (ed. E. L. Glaeser), University of Chicago Press, pp. 1-14.
- Göndal, B. (2015). Çin Ekonomisinin Yapısal Dönüşümü. Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 3(2), 55-72.
- Holzer, M. ve Zhang, M. (2004). China's Fiscal Reform: The Issue of Extra Budgeting, Journal of Public Budgeting. Accounting & Financial Management, 16(1), 19-39.
- Hussain, A. ve Stern, N. (2008). Public Finances, The Role of the State, and Economic Transformation, 1978-2020, in Public Finance. İçinde, China: Reform and Growth for a Harmonious Society (eds. J. Lou ve S. Wang). The World Bank Publications, Washington, pp. 13-38.
- Jin, J., Ma, X. ve Gallagher, K.P. (2018). China's Global Development Finance: A Guidance Note for Global Development Policy Center Databases. Global Development Policy Center, Boston University.
- Kaneti, S. (1990). Planlamanın Anayasal Düzeni. Sayıştay Dergisi, (2), 27-46.
- Karaalp, H.S. (2008). Türkiye'de Sektörel Yığılmalar ve Bölgeler Arası Yakınsamaya Etkisi. Adnan Menderes Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Kettl, D.F. (1989). Expansion and Protection in the Budgetary Process. Public Administration Review, 49(3), 231-239.

- Key, V.O. (1940). The Lack of a Budgetary Theory. *The American Political Science Review*, 34(6), 1137-1144.
- Ma, J. (2000). *The Chinese Economy in the 1990s*. Palgrave, New York.
- Ma, J. ve Norregaard, J. (1998). *China's Fiscal Decentralization*. IMF Working Paper. International Money Fund, Washington.
- Martinez-Vazquez, J., Qiao, B., Wang, S. ve Zou, H.F. (2008). "Expenditure Assignments in China: Challenges and Policy Options", içinde *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society* (eds. J. Lou ve S. Wang). The World Bank Publications, Washington, pp. 77-94.
- Mcquoid, A.F., Ding, Y. ve Karayalcin, C. (2017). *Fiscal Federalism, Fiscal Reform, And Economic Growth in China*, Working Paper 2017-57, United States Naval Academy Department of Economics.
- NBSC (2013). *China Statistical Yearbook 2013*. National Bureau of Statistics of China. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2013/indexeh.htm>, E.T: 01.01.2022.
- NBSC (2019). *China Statistical Yearbook 2019*. National Bureau of Statistics of China. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/indexeh.htm>, E.T: 01.01.2022.
- NDRC (2008a). *Main Functions of the NDRC*. [https://en.ndrc.gov.cn/mfndrc\\_8237/200812/t20081217\\_1193980.html](https://en.ndrc.gov.cn/mfndrc_8237/200812/t20081217_1193980.html). E.T: 26.11.2021.
- NDRC (2008b). *The Outline of the Plan for the Reform and Development of the Pearl River Delta (2008-2020)*. <https://en.ndrc.gov.cn>, E.T: 12.12.2021.
- NDRC (2011). *12th Five-Year Plan (2011-2015) for National Economic and Social Development*. <https://policy.asiapacificenergy.org/node/37>, E.T: 21.12.2021.
- NDRC (2016a). *Report on the Implementation of the 2015 Plan for National Economic and Social Development and on the 2016 Draft Plan for National Economic and Social Development*. [http://online.wsj.com/public/resources/documents/NPC2016\\_NDRC\\_English.pdf](http://online.wsj.com/public/resources/documents/NPC2016_NDRC_English.pdf), E.T: 21.12.2021.
- NDRC (2016b). *The 13th Five-Year Plan For Economic and Social Development of the People's Republic of China*. [https://en.ndrc.gov.cn/newsrelease\\_8232/201612/P020191101481868235378.pdf](https://en.ndrc.gov.cn/newsrelease_8232/201612/P020191101481868235378.pdf). E.T: 01.12.2021.
- NDRC (2017). *Report on the Implementation of the 2016 Plan for National Economic and Social Development and on the 2017 Draft Plan for National Economic and Social Development*. [http://online.wsj.com/public/resources/documents/NPC2017\\_NDRC\\_English.pdf](http://online.wsj.com/public/resources/documents/NPC2017_NDRC_English.pdf). E.T: 15.12.2021.

- NDRC (2018). Report on the Implementation of the 2017 Plan for National Economic and Social Development and on the 2018 Draft Plan for National Economic and Social Development. [http://online.wsj.com/public/resources/documents/NPC2018\\_NDRC\\_English.pdf](http://online.wsj.com/public/resources/documents/NPC2018_NDRC_English.pdf). E.T: 22.12.2021.
- NDRC (2019). Report on the Implementation of the 2018 Plan for National Economic and Social Development and on the 2019 Draft Plan for National Economic and Social Development. [http://www.xinhuanet.com/english/2019-03/17/c\\_137901686.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-03/17/c_137901686.htm). E.T: 28.12.2021.
- NDRC (2020). Report on the Implementation of the 2019 Plan for National Economic and Social Development and on the 2020 Draft Plan for National Economic and Social Development. <http://www.xinhuanet.com/english/download/nationaleconomic.pdf>. E.T: 11.12.2021.
- NPC (2004). Constitution of the People's Republic of China. [http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/node\\_2825.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/node_2825.htm). E.T: 21.12.2021.
- Oksenberg, M. ve Tong, J. (1991). The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1971-1984 The Formal System. *The China Quarterly*, 125: 1-32.
- Premchand, A. (1994). *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*. International Monetary Fund Publication, Washington.
- Reshina, G. ve Vocish, A. (2011). Prospective Budgetary Planning as a Basic for Regional Development. *Management and Sustainable Development*, 29(2), 44-49.
- Scapens, R.W. ve Yang, C. (2008). *Chinese Public Finance Framework: A Critical Analysis*. Manchester Business School Working Paper, Sayı: 535.
- Shen, C., Jin, J. ve Zou, H.F. (2012). Fiscal Decentralization in China: History, Impact. Challenges and Next Steps. *Annals of Economics and Finance*, 13(1), 1-51.
- Thurmaier, K. (1995). Decisive Decision Making in the Executive Budget Process: Analyzing the Political and Economic Propensities of Central Budget Bureau Analysts. *Public Administration Review*, 55(5), 448-460.
- Tong, J. (1989). Fiscal Reform, Elit Turnover and Central-Provincial Relations in Post-Mao China. *The Australian Journal of Chinese Affairs*, (22), 1-28.
- Tseng, W., Khor, H.E., Kochhar, K., Dubravko, M. ve Burton, D. (1994). *Economic Reform in China: A New Phase*. Occasional Paper: 14, International Monetary Fund Publication, Washington.

- Walker, R. A. (1944). The Relation of Budgeting to Program Planning. *Public Administration Review*, 4(2), 97-107.
- Wildavsky, A. (1961). Political Implication of Budgetary Reform. *Public Administration Review*, 21(4), 183-190.
- Wildavsky, A. (1984). *The Politics of the Budgetary Process*. Little, Brown and Company, Toronto.
- Wildavsky, A. (1988). *The New Politics of the Budgetary Process*. Scott, Foresman and Company, Illinois.
- Wong, C. (1980). Material Allocation and Decentralization: Impact of the Local Sector on Industrial Reform, içinde *The Political Economy of Reform in Post-Mao China* (eds. E. J. Perry ve C. Wong). *Harvard Contemporary China Series: 2*, Harvard University Press, pp. 253-278.
- Wong, C. (1985). "Material Allocation and Decentralization: Impact of the Local Sector on Industrial Reform". içinde, *The Political Economy of Reform in Post-Mao China* (eds. E. J. Perry ve C. Wong ). Harvard University Press, Massachusetts, pp. 253-278.
- Wong, C. P. W. (2000). "Central-Local Relations Revisited: The 1994 Tax Sharing Reform and Public Expenditure Management in China", Konferans: *Central-Periphery Relations in China: Integration, Disintegration or Reshaping of an Empire?*, Chinese University of Hong Kong, 24-25 Mart. [http://www.cuhk.edu.hk/gpa/wang\\_files/C%20Wong%202000.pdf](http://www.cuhk.edu.hk/gpa/wang_files/C%20Wong%202000.pdf). E.T: 11.12.2021.
- Xiaojun, Y., Hanyu, C. ve La, L. (2020). Is the Chinese 'Entrepreneurial Welfare State' an Industrial Policy in Disguise? *Third World Quarterly*, 41(4), 603-622.
- Yılmaz, H.H. (2004). Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, (55), 3-40
- Zan, L. ve Xue, Q. (2011). Budgeting China. *Macro-Policies and Micro-Practices in Public Sector Changes. Accounting, Auditing&Accountability Journal*, 24(1), 38-62.
- Zhai, F. ve He, J. (2008). Supply-side Economics in the People's Republic of China's Regional Context: A Quantitative Investigaiton of Its VAT Reform". *Asian Economic Papers*, 7(2), 96-121.
- Zhao, S. (1993). Deng Xiaoping's Southern Tour: Elite Politics in Post-Tiananmen China. *Asian Survey*, 33(8), 739-756.



## **PLANNING AND BUDGETING RELATIONSHIP AT THE CENTRAL LEVEL: AN ANALYSIS OF THE CHINESE EXPERIENCE**

**Abdulkerim EROĞLU**

### **EXTENDED ABSTRACT**

Although the budgeting institution is financially important, modern understanding requires that this institution be supported by planning. Financial planning is important in this bilateral relationship. Financial planning consists of planning budgets, and methods of obtaining the resources needed to achieve national objectives. In this way, an attempt is made to ensure that limited resources are used effectively and efficiently within the framework of financial discipline. On the other hand, the approval of the budget and planning by the legislature shows that this attempt is also made in terms of their implementation.

There are some political matters such as political philosophy and state structure that are important in the context of planning and budgeting relationship. This leads to important segregation where the state will focus on centralization or decentralization. Unitary states generally adopt the central level planning process while federal states adopt the decentralized planning process. However, centralism is at the forefront for unitary states, although they can engage in local cooperation on some financial issues. Based on states' geographical, demographic and economic sizes, cooperation between the central government and the local governments may be a necessity. This situation has begun to become much more evident in the decades after World War II.

In this study, the financial structure of China, whose geographical, demographic, and economic size is remarkable, has been discussed. Public financial relations at the central and local levels have been examined within the scope of official reports and statistics published in China. In this framework, the study consists of four parts. In the first two parts, the relationship between planning and budgeting has been evaluated, and then the Chinese public finance was examined in eras before and after 1978. In the last two parts, legal regulations and statistics in China, and marketist discourses in the official documents have been analyzed in order to reveal the planning-budgeting relationship at government levels.

State capitalism implemented in China is worth considering. As a matter of fact, the introduction of the market economy has led to a limited change in the official state policy and ideology after 1978. In the course of time, many legal changes have been made in the context of this issue, including the budgeting and planning process. While more fiscal space was opened up to local governments, efforts were made to keep this area under the control of the central government. This effort has been applicable to budget revenues, in particular. In the other words, while budget revenues of the central government increased dramatically, this increase was limited in the case of the local governments. The progress observed in the public expenditures was reverse. The increase in the budget revenues of local governments was limited while their expenditure increased. Therefore, local governments' dependency on central government fund transfers has become more apparent. Such progress required local governments to develop policies based on the plans prepared by the central government.

The factors that are effective in maintaining the strong structure of the central government can be summarized as follows: (i) the rate of revenue increase in favor of the central government, (ii), making central government transfers in line with the conditions determined within the scope of central planning, and (iii) linking expenditures to welfare programs determined by the central government. On the other hand, despite a decrease in the number of public enterprises, the trend of increases in the total assets has continued. Considering the fact that the central government is the one most affected by this progress on a unit-basis (decreasing number of public enterprises), the central government is more active than local governments in this area as well.

# YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

---

*NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD*





## YÜKSEK DENETİM KURUMLARININ ÇEVRE VE İKLİM DENETİMLERİ: WGEA ANKETİNDEN YANSIYANLAR

### *ENVIRONMENTAL AND CLIMATE AUDITS OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS: REFLECTIONS FROM WGEA SURVEY*

Muhammed Berat ATLI<sup>1</sup>

#### GİRİŞ

Son yıllarda önemi giderek artan ve küresel bir tehdit haline dönüşen çevre sorunları hemen her ülkenin önemli bir gündem maddesi haline gelmiştir. Çevre sorunlarının önemli bir bölümü sınırları aşan nitelikte olup, gezegenimiz üzerindeki etkileri hızlı bir artış eğilimi göstermekte; bu nedenle de uluslararası işbirliği giderek daha fazla önem taşımaktadır.

İklim değişikliği ile mücadele, dünyanın korunması ve sosyal ve ekonomik yaşamın sürdürülebilir kılınması açısından büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede iklim değişikliğine uyum ve iklim değişikliği ile mücadele, ulusal ve uluslararası düzeyde en önemli politika alanlarından biri haline gelmiş (Milonis vd., 2021: 10) ve küresel işbirliğinin en çok önem kazandığı alanlar arasında ilk sıralara yerleşmiştir.

Yaşadığımız doğa ve aynı zamanda sosyal ve ekonomik hayat üzerindeki artan etkileri, Yüksek Denetim Kurumlarının (YDK'lar) bu alanlarda yürütülen faaliyetlere denetim yoluyla katkıda bulunmasını zorunlu hale getirmektedir. YDK'ların çevre ve iklim değişikliği alanlarında yürütmüş olduğu denetimler çok taraflı çevre anlaşmalarının etkin şekilde uygulanmasına katkı sağladığı gibi

1- Denetçi Yardımcısı, Sayıştay Başkanlığı, muhammedberat.atli@sajistay.gov.tr, ORCID: 0000-0002-6066-6563

**Atıf/To Cite:** Atlı, M. B. (2022). Yüksek Denetim Kurumlarının Çevre ve İklim Denetimleri: WGEA Anketinden Yansıyanlar. Sayıştay Dergisi, 33(124), 163-170

ülke yönetimlerini de üzerine düşen sorumlulukları yerine getirme ve ulusal mevzuatlarında gerekli düzenlemeleri yapmaları konusunda teşvik etmektedir (Erkan, 2012).

INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu (WGEA) tarafından üye YDK'ların katılımıyla her üç yılda bir çevre denetimindeki küresel ve bölgesel eğilimleri analiz etmek için bir anket yürütülmektedir. Çevre denetimi alanında ülkelerin deneyimlerini yansıtan ve Mayıs 2021'de onuncusu gerçekleştirilen anket, YDK'ların 2018-2020 döneminde gerçekleştirdikleri ve 2021-2023 dönemi için planladıkları denetimler için kapsamlı bir fotoğraf ortaya koymaktadır. Söz konusu anket YDK'ların yürütmüş oldukları ve planladıkları denetimler, denetimde tercih edilen konular, denetimlerle ilgili iletişim kurma biçimleri ve çok taraflı çevre anlaşmalarının üyeler tarafından hangi düzeyde dikkate alındığına ilişkin yanıtlara ek olarak Covid-19 salgınının çevre denetimindeki çalışmalarını nasıl etkilediğine dair bilgiler sunmaktadır.

## INTOSAI WGEA VE İŞLEVLERİ

Günümüzde 200'ü aşan üyesiyle yüksek denetim alanında bir şemsiye örgüt olarak faaliyet gösteren Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) bünyesinde kurulan Çevre Denetimi Çalışma Grubu (WGEA), 80 üyesi ile INTOSAI'nin en büyük çalışma grubu olarak faaliyetlerini sürdürmektedir (WGEA, 2022b).

YDK'lar arasında bilgi ve deneyim alışverişini kolaylaştırma, çevre denetimiyle ilgili belirli konuların daha iyi anlaşılmasında yardımcı olma, denetimde kullanılacak bilgilendirici materyaller hazırlama gibi işlevler üstlenen ve gönüllülük esasına dayalı olarak çalışmalarını yürüten WGEA, üyeleriyle önemli işbirliği gerçekleştirmektedir. Bu kapsamda YDK'ların katılımıyla hazırlanan ve küresel olarak çevre denetimi konusunda önemli bir rol oynayan anket de söz konusu işbirliği faaliyetlerinden biridir.

Anket sonuçları (WGEA, 2022a), YDK'ların çalışmaları ve ihtiyaçları hakkında önemli veriler sunmakla birlikte ülke yönetiminde bulunanlara ve uluslararası çevre camiasına YDK'ların çevre ve iklim değişikliğiyle mücadelede önemli bir rol oynadığını göstermekte, aynı zamanda INTOSAI WGEA'nın uzun vadeli stratejisinin planlanmasına da önemli bir kaynak teşkil etmektedir.

## INTOSAI WGEA ANKETİNDEN YANSIYANLAR

### Anketin Kapsamı

Ankette yer alan bazı soruların bölgesel olarak analiz edilebilmesi amacıyla ülkeler, INTOSAI'nin bölgesel organizasyonlarındaki (AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, EUROSAI, OLACEFS (CAROSAI ve PASAI ile birlikte)) üyeliklerine göre çeşitli kısımlara ayrılmıştır. Ayrıca, bölgesel verileri iyileştirmek için, bu bölgesel organizasyonlardan herhangi birinin üyesi olmayan Kanada ve ABD Sayıştayları da anket kapsamına dahil edilmiştir. Bazı bölgelerde katılımcı sayısının az olmasına ve yanıtların neredeyse yarısının EUROSAI bölgesinden gelmesine rağmen, çevre denetimine ilişkin en sağlıklı veriler bu ankette yer almaktadır.

### COVID-19 Salgınının Denetime Etkileri

COVID-19 (Coronavirus) salgınının yol açtığı olağanüstü koşullar, birçok alanda önemli değişikliklere yol açtığı gibi denetim alanında da önemli değişikliklere sebebiyet vermiştir. Bu kapsamda salgınının YDK'ların yürütmüş olduğu çevre denetimlerini ne ölçüde etkilediği hususu da ankette üzerinde durulan konulardan biri olmuştur. Ankete katılanların büyük bir çoğunluğu COVID-19 krizi nedeniyle uzaktan çalışmanın yerinden yapılan denetimlere nazaran daha çok tercih edildiğini ve buna bağlı olarak dijital araçlardan denetimde daha fazla faydalandığını belirtmişlerdir. YDK'ların bir kısmı, denetledikleri kamu idarelerinin mevcut kayıtlarının tamamının dijital formatta olmaması nedeniyle bu alanda yapılan denetimlerin sınırlı kaldığını ifade etmişlerdir.

Salgın, çalışma yöntemlerindeki değişikliklere ek olarak YDK'ların denetim planlamasını da Covid-19 ile ilgili konulara ayırma gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu çerçevede tek kullanımlık yüz maskeleri, eldivenler, koruyucu giysiler vb. kişisel koruyucu donanımlardan oluşan atıkların çoğalması gibi etkilerin yanı sıra, kişisel hijyen amacıyla bilinçsiz su kullanımının artması ve buna bağlı olarak temiz su kaynaklarına erişimin sınırlanması gibi olumsuz etkiler de YDK'lar tarafından denetimde tercih edilebilecek konular arasında yer almıştır.

### Denetim Konularının Seçiminde Çevre ve Bölgesel Farklılıklar

INTOSAI WGEA çevre temalarını; su, enerji ve ulaşım, iklim, arazi kullanımı ve diğer insan faaliyetleri, atıklar ve yönetim gibi çeşitli ana başlıklar altında sınıflandırmıştır. Bu ana başlıklara göre YDK'ların 2018-2020'de en çok denetledikleri temalar arazi kullanımı ve diğer insan faaliyetleri olurken, bunu su

ve atık başlıkları izlemiştir. 2021-2023 planlarıyla ilgili olarak, arazi kullanımı ve diğer insan faaliyetleri popülerliğini korumaya devam ederken, yönetim teması altındaki konular atık ve su temalarından önce ikinci sırada gelmektedir.

Ankete katılanların çeşitli ana başlıklar altında sınıflandırılan çevre temaları kapsamında vermiş oldukları cevaplar, daha detaylı bir düzeyde analiz edilmesi amacıyla konular bazında incelenmiş olup, bu konulara aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

**Tablo 1:** YDK'larca En Çok Gerçekleştirilen ve Planlanan Denetim Konuları

	2018-2020 Döneminde En Çok Denetlenen Konular	2021-2023 Dönemi İçin En Fazla Odaklanılacak Konular
1	Korunan alanlar ve doğal parklar	İklim değişikliğine uyum
2	Ormancılık ve orman ürünleri	Korunan alanlar ve doğal parklar
3	Atık su arıtımı	Ormancılık ve orman ürünleri
4	Yenilenemez enerji kaynakları	Tarım
5	İçme suyu	İçme suyu
6	Tarım	İklim değişikliğini hafifletme
7	Katı ve tehlikesiz atıklar	Katı ve tehlikesiz atıklar
8	Su kirliliği (endüstriyel ve tarımsal)	Tehlikeli atıklar
9	Tehlikeli atıklar	Çevre vergileri, harçlar, ücretler
10	Su kaynakları yönetimi	Döngüsel ekonomi

**Kaynak:** WGEA (2021: 20-21)'deki tablolardan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yapılan değerlendirmelerde 2018-2020 yılları arasında YDK'ların en çok denetlediği konular korunan alanlar, ormancılık ve orman ürünleri ile atık su arıtımı iken; 2021-2023 döneminde planlanan denetimler arasında "iklim değişikliğine uyum" en popüler konu olarak ilk sırayı almış, bunu korunan alanlar ile ormancılık ve orman ürünleri izlemiştir. 2021-2023 dönemi için en çok denetlenecek konu olan iklim değişikliğine uyumun 2018-2020 döneminde gerçekleştirilen denetimlerde ilk on sırada yer almamış olması, YDK'ların bu konuya daha fazla eğilim göstermeye başladıklarının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Bölgesel olarak bakıldığında ise, YDK'ların denetim öncelikleri çeşitlilik göstermektedir. 2021-2023 dönemi denetim konularına ilişkin; AFROSAL ve ARABOSAL bölgelerinde içme suyu geleceğin en popüler konusu olarak görülürken, ASOSAL bölgesinde ulaşım ile ilgili denetimlere öncelik verilmektedir. EUROSAL bölgesi ile Kuzey Amerika ülkelerinde iklim değişikliğine uyum ve iklim değişikliği ile



mücadele, çevresel yükümlülüklerle birlikte ilk sırayı paylaşmış; Latin Amerika'da ise ormancılık ve orman ürünleri gelecek yıllar için en yaygın denetim konuları olarak kendine yer bulmuştur. PASAI bölgesinde ise, iklim değişikliğine uyum ile atıkların eşit derecede önemli olduğu görülmektedir.

### **Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Etkisi**

Gelecek nesillerin kendi ihtiyaçlarını karşılama yeteneklerinden ödün vermeden bugünün ihtiyaçlarını karşılayan kalkınma olarak tanımlanan sürdürülebilir kalkınma kavramı, başta Birleşmiş Milletler (BM) olmak üzere birçok uluslararası kuruluş tarafından üzerinde önemle durulan bir konu haline gelmiştir. Sürdürülebilir kalkınma kavramının küresel düzeyde giderek önem kazanmasıyla birlikte bu alandaki faaliyetlere dayanak oluşturmak amacıyla Eylül 2015'teki BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinde 17 amacı içeren "Sürdürülebilir Kalkınma İçin 2030 Gündemi" (UN, 2022) kabul edilmiştir.

Genel olarak yoksulluğu sona erdirmek, eşitsizliklerin azaltılması, ekonomik büyüme, temiz su ve sanitasyon, enerji ve iklim değişikliği ile ilgili konuları kapsayan Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (SKA) yasal olarak bağlayıcı olmamakla birlikte Birleşmiş Milletler (BM), hükümetlerden söz konusu 17 amacı gerçekleştirmek için süreci sahiplenmelerini ve ulusal düzenlemeler oluşturmalarını beklemektedir (UN, 2022). Bu kapsamda SKA'ları sahiplenmek ve hayata geçirmek için ulusal planlarını oluşturan ülkeler, hazırlık amacıyla çeşitli faaliyetler gerçekleştirmeye başlamıştır. Bu faaliyetlerin etkinlik, verimlilik vb. açılardan gözden geçirilerek denetlenmesi, söz konusu çabaların başarıya ulaşmasında şüphesiz kritik önem arz etmektedir. Bu noktada hem YDK'lara hem de uluslararası YDK organizasyonlarına önemli görevler düşmektedir (Zaralı, 2021: 2).

Ankette ayrıca çevreye daha fazla odaklanan SKA'lardan herhangi birinin YDK'lar tarafından 2018-2020 döneminde denetlenip denetlenmediği, 2021-2023 dönemi için de denetlemeyi planlayıp planlamadıkları sorulmuştur. 2018-2020 dönemi için 6 numaralı SKA olan "Temiz Su ve Sanitasyon" un en çok denetlenen konu olduğu; 2021-2023 dönemi için ise 13 numaralı SKA olan "İklim ve Eylem" in YDK'lar tarafından en çok tercih edilen konu olduğu ortaya çıkmıştır.

Bölgesel olarak bakıldığında ise; ASOSAI ve PASAI bölgelerinde 7 numaralı SKA olan "Erişilebilir ve Temiz Enerji"ye denetimde öncelik verildiği, 11 numaralı SKA olan "Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar" konusuna genel olarak tüm bölgelerde önem verilirken OLACEFS bölgesinde en az tercih edilen konu olduğu görülmüştür.

14 ve 15 numaralı SKA'lar olan "Sudaki Yaşam" ve "Karasal Yaşam" konularına ise tüm bölgelerde artan bir ilgi olduğu görülmektedir.

### **Çevre ve İklim Denetimlerinde Etkinlik Sorunu ve Gelecek Perspektifi**

Çevre ve iklim denetimleri kapsamında YDK'lar, planlamadan raporlamaya kadar bir denetimin tüm aşamalarında çevresel verilerden yararlanmaktadır. YDK'lar söz konusu verilerin denetimin amacı için yeterli ve uygun olup olmadığını değerlendirerek (WGEA, 2013) etkin bir denetim süreci yürütmeyi ve bu yolla beklentilere karşılık verebilmeyi amaçlamaktadır. Ankete katılanların, çevre denetimlerini yürütürken karşılaştıkları en ciddi sorunlardan biri olarak veri sorunlarını işaret etmesi de konunun önemi açısından dikkate alınması gereken bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Yetersiz izleme ve raporlama sistemleri, çevrenin durumuna ilişkin yeterli verinin bulunmaması, güvenilir verilere erişim sorunları denetimde en sık rastlanan sorunlar olarak ifade edilmiştir.

Veriyle ilgili sorunlar, tüm bölgelerde denetimde karşılaşılan en büyük engellerden biri olarak göze çarparken spesifik olarak PASAI bölgesindeki YDK'lar çevrenin durumuna ilişkin yetersiz veriyi bir engel olarak değerlendirmiş; ASOSAI bölgesindeki YDK'lar ise yetersiz izleme ve raporlama sistemlerini engel olarak tanımlamıştır.

Diğer taraftan küresel düzeyde önemi giderek artan ve ülkelerin gündeminde ilk sıralara oturmuş bulunan çevre sorunları, bu alanda yürütülen çalışmalara denetim yoluyla katkıda bulunanların da daha donanımlı hale gelmelerini zorunlu kılmaktadır. Bu amaçla YDK'lar tarafından, denetçilerin çevre denetimi ve genel olarak çevre sorunları konusunda bilgilerini artırma amaçlı eğitim faaliyetlerini daha fazla gerçekleştirmeleri ve INTOSAI WGEA'nın da katkılarıyla iyi uygulama örneklerinin YDK'lar arasında paylaşımının artması gerekmektedir.

Ankete verilen yanıtlara bakıldığında ise bölgesel düzeyde; AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI üyesi YDKA'lar ile Kanada ve ABD Sayıştayları yaygın olarak çevre denetimi konusunda eğitim faaliyetleri planlarken, EUROSAI bölgesi diğer YDK'larla bilgi alışverişine, PASAI bölgesi ise dışarıdan uzman tavsiyesine önem vermektedir.

YDK'ların büyük bir çoğunluğu çevre ve iklim denetimlerinin planlanması ve yürütülmesinde, denetlenecek konuların ve denetim yöntemlerinin seçilmesinde kaynak olarak INTOSAI WGEA tarafından hazırlanan rehber ve diğer dokümanlardan faydalanmaktadır. Denetimlere rehberlik eden materyaller, eğitim seminerleri ve çevrimiçi kurslar YDK'lara denetimde yol gösteren belli başlı

INTOSAI WGEA çalışmalarından olmakla birlikte ankete katılanlar bundan sonrası için çevre denetimi ve çevresel sorunlar hakkında INTOSAI WGEA tarafından daha fazla eğitimin düzenlenmesini istemişlerdir. Bir önceki ankette de yer aldığı üzere SKA'lara yönelik daha fazla çalışma için taleplerini dile getirmiş ve diğer YDK'lar ile bilgi ve tecrübe paylaşımlarının artarak devam etmesine yönelik istekte bulunmuşlardır.

## SONUÇ

Çevre ve iklim sorunlarının sınırları aşan nitelikte olması ve buna bağlı olarak ülkelerin önemli gündem maddelerinden biri haline gelmesi, YDK'ların çevre denetimlerine giderek artan bir şekilde ağırlık vermesini zorunlu kılmaktadır. Gerek YDK'lar gerekse uluslararası kuruluşların, özellikle de INTOSAI WGEA'nın yürütmüş olduğu faaliyetler (Başaran, 2007) bu alanda önemli bir bilgi havuzunun oluşmasını sağlamıştır.

Temel hedefi çevre politikaları alanında, denetim yetkilerinin ve denetim araçlarının kullanımını iyileştirmek olan INTOSAI WGEA; YDK'lar arasında bilgi alışverişine yönelik bir platformu yönetme, denetim metodolojisi geliştirme, rehberlik ve eğitim sağlama gibi faaliyetleri ile YDK'lara önemli katkılar sağlarken, aynı zamanda çevre denetimi alanındaki güncel konuların zamanında kavranmasını sağlama ve bu alandaki gelişmeleri ve gelecek perspektiflerini ortaya koymada önemli işlevler üstlenmektedir.

Çevre ve iklim temalı denetimlerin sayısı günümüzde hızla artarken bu denetimlerin başarıya ulaşmasında tüm paydaşların farkındalığının artırılması zorunlu bir hal almakta, bu doğrultuda YDK'ların iletişim kapasitelerini daha etkin bir şekilde kullanmaları ve diğer ülke YDK'ları ile işbirliğinin geliştirilmesine yönelik çabaların artarak devam etmesi (Akyel ve Köse, 2011) önem taşımaktadır. Öte yandan pandemi ortamının getirmiş olduğu sınırlamaların da sürecin hızlanmasına katkıda bulunmasıyla, denetimlerin daha etkin bir metodoloji ile yürütülmesine duyulan ihtiyaç artmış, dijital çağın imkanlarından denetimde azami ölçüde faydalanılmasını zorunlu kılmıştır.

Gelecek nesillere daha iyi bir gezegen bırakmak amacıyla oluşturulan ve ankete katılan YDK'lar tarafından da önemi ısrarla vurgulanan SKA'ların hızlı bir trendle ülkelerin gündemine girmesi, bu doğrultuda denetimlerini yürüten YDK'ların "daha güvenli ve yaşanabilir bir gezegen" hedefine erişmede en yüksek katkıyı sağlamalarını mümkün kılacaktır.

## KAYNAKÇA

- Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2011). Kamu Mali Yönetiminde İyi Yönetişim İçin Sayıştayların İletişim Kapasitesinin Güçlendirilmesinin Önemi. *Sayıştay Dergisi*, 22(82), 3-21.
- Başaran, F. (2007). Küresel Bir Kamu Malı Olarak Çevrenin Artan Önemi ve Sayıştay Denetimi. *Sayıştay Dergisi*, 18(65), 89-110.
- Erkan, B. (2012). ASOSAI Bölgesinde Gelişen Çevre Denetimi: 4. ASOSAI Çevre Denetimi Seminerinden Notlar. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 86.
- Milionis, N; Kose, H.O. ve Tartaggia, M. (2021). The European Union and Climate Change: An Auditor's Perspective. *TCA Journal/Sayıştay Dergisi*, 32(122): 9-35
- WGEA (2021). Environmental and Climate Audits on the Rise. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, [https://www.environmental-auditing.org/media/117588/wgea-10th\\_intosai\\_wgea\\_survey\\_publication.pdf](https://www.environmental-auditing.org/media/117588/wgea-10th_intosai_wgea_survey_publication.pdf), Erişim: 12.03.2022
- WGEA (2022a). Surveys. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, <https://www.environmental-auditing.org/publications/surveys/>, Erişim: 11.03.2022
- WGEA (2022b). Mission&Mandate. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, <https://www.environmental-auditing.org/about/mission-mandate/>, Erişim: 15.03.2022
- WGEA (2013). Environmental Data: Resources and Options for Supreme Audit Institutions. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, [https://www.environmental-auditing.org/media/2942/2013\\_wgea\\_environmental-data\\_view.pdf](https://www.environmental-auditing.org/media/2942/2013_wgea_environmental-data_view.pdf), Erişim: 15.03.2022
- UN (2022). The 17 Goals. United Nations, <https://sdgs.un.org/goals>, Erişim: 12.03.2022
- Zaralı, F. (2021). BM Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına İlişkin Sayıştaylar Tarafından Yürütülen Denetimler. *Sayıştay Dergisi*, 32(123), 175-184

# SAYIŞTAY KARARLARI

*DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS*

---

**Temyiz Kurulu Kararları**

*Decisions of Board of Appeal*





### TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 01.12.2021

**No** : 50051

**Konu:** 4857 sayılı İş Kanunu ve toplu iş sözleşmesi hükümlerine aykırı olarak işçilere yıllık izinlerinde yemek yardımı ödenemeyeceği hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

#### GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

30 sayılı İlamın 2. Maddesi ile; 4857 sayılı İş Kanunu ve toplu iş sözleşmesi hükümlerine aykırı olarak işçilere yıllık izinlerinde de yemek yardımı ödenmesi suretiyle oluşan ..... TL kamu zararının tazminine hükmedilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Tatil Ücretine Girmeyen Kısımlar" başlıklı 50'nci maddesinde; "Fazla çalışma karşılığı olarak alınan ücretler, primler, işyerinin temelli işçisi olarak normal çalışma saatleri dışında hazırlama, tamamlama, temizleme işlerinde çalışan işçilerin bu işler için aldıkları ücretler ve sosyal yardımlar, ulusal bayram, hafta tatili ve genel tatil günleri için verilen ücretlerin tespitinde hesaba katılmaz." denilmiştir.

Anılan Kanun'un "Yıllık İzin Ücreti" başlıklı 57'nci maddesinde ise yıllık izin ücretinin hesabında İş Kanunu'nun 50'nci maddesinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

03.03.2004 tarihli ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nin "Yıllık Ücretli İzinlere İlişkin İşverenin Yükümlülükleri" başlıklı dördüncü bölümünde yer alan "Ücretin Ödenmesi" başlıklı 21'inci maddesinde;

“İzin ücretinin belirlenmesinde; fazla çalışma karşılığı alınacak ücretler, primler, sosyal yardımlar ve işyerinin devamlı işçisi olup, normal saatler dışında hazırlama, tamamlama, temizleme işlerinde çalışan işçilerin bu işler için aldıkları ücretler hesaba katılmaz.

.....” denilmektedir.

..... Belediyesi ile ..... Sendikası arasında imzalanan ve 01.01.2015-31.12.2017 tarihlerini kapsayan toplu iş sözleşmesinin yemek yardımı başlıklı 38’inci maddesinde “İşverence, sendika üyesi işçilere sözleşme süresince fiilen çalıştıkları beher gün için, net 11,00 TL yemek yardımı yapılır....” denilmiştir.

Rapor dosyası ve eklerinin incelenmesi sonucu, işçilere yıllık izinlerinde de yemek yardımı ödemesi yapıldığı görülmüştür.

Sorumlular tarafından her ne kadar toplu iş sözleşmesinin 31’inci maddesinin (e) fıkrasında “Yıllık ücretli iznini kullananlar ücret ve tüm haklardan çalışanlar gibi aynen yararlanırlar” denildiği ve bu hükme göre işçilerin yıllık izinli olduğu günlerde de yemek yardımı yapıldığı savunmalarda ifade edilmiş olsa da; aynı sözleşmede birbiriyle çelişen iki maddenin bulunduğunu varsaymak mümkün değildir. Sözleşmenin tarafları irade beyanlarını ortaya koyarken açıkça yemek yardımı yapılmasını fiilen çalışmaya bağlamışlardır. 31’inci maddenin (e) fıkrasındaki hüküm, diğer maddelerde açıkça belirtilmeyen ve fiili çalışmayla ilişkilendirilmeyen ücret ve hakların yıllık izinli olunan günlerde de alınabileceğini ifade etmektedir.

Söz konusu toplu iş sözleşmesinin 38’inci maddesinde açıkça yemek yardımının fiilen çalışılan günlerde ödeneceği belirtildiğinden ve yukarıda yer alan 4857 sayılı Kanun hükümleri uyarınca işçilere ödenen yıllık izin ücretlerine yemek yardımlarının dahil edilmemesi gerekmektedir.

Ancak ..... Belediyesinde işçilerin izinli oldukları süre boyunca almış oldukları izin ücretlerine sosyal yardım olan yemek yardımlarının dahil edilmesi sonucu kamu zararına neden olunmuştur.

Bu itibarla 30 sayılı ilamın 2. maddesiyle verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,



## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 03.11.2021

**No** : 50376

**Konu:** Belediye Özel Kalem Müdürlüğünde çalışan personel için muhtelif giyim eşyası satın alınarak bedelinin Belediye bütçesinden karşılanmasının mümkün bulunmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

### **GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:**

33 sayılı İlamın 3. Maddesiyle; Belediye Özel Kalem Müdürlüğünde çalışan personele, .... Mağazacılık Tic. A.Ş.'den muhtelif giyim eşyası satın alınarak bedelinin Belediye bütçesinden karşılanması neticesinde ..... TL'ye verilen tazmin hükmünün 17.06.2020 tarih ve 47399 sayılı Temyiz Kurulu Kararının 2. Maddesi ile tasdikine karar verilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun "Giyecek yardımı" başlıklı 211 inci maddesinde; "Devlet memurlarından hangilerinin ne şekilde giyecek yardımından faydalanacakları Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlayacakları bir yönetmelik ile tesbit olunur" hükmüne yer verilmiştir. Mezkûr hüküm doğrultusunda 09.10.1991 tarih ve 21016 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Devlet Memurları Giyecek Yardımı Yönetmeliğinin "Giyecek yardımından yararlanacak kişiler" başlıklı 3 üncü maddesinde; "2 nci maddede belirtilen personelden giyecek eşyası verilecek olanlar, kadro unvanları ve hizmet sınıfları itibarıyla ekli I ve II sayılı cetvellerde gösterilmiştir" hükmü yer almaktadır. Yönetmeliğe ekli I sayılı cetvelde giyecek yardımından yararlanacak personel unvan itibarıyla, II sayılı cetvelde ise hizmet sınıfları itibarıyla sınırlı olarak sayılmıştır. Söz konusu Yönetmelikte Özel Kalem Müdürlüğü personelinin giyim yardımından yararlanacağına dair herhangi bir hüküm yer almamaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kamu zararı başlıklı 71'inci maddesinde;

"Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.

Kamu zararının belirlenmesinde;

...

g) Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması

Esas alınır.

..." hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, Belediyenin Özel Kalem Müdürlüğü'nde görevli memurların giyim eşyalarının Belediye Bütçesinden yapılabileceğine dair herhangi bir hüküm veya buna imkân veren bir ifade yer almamaktadır. Dolayısıyla mevzuatında öngörülmediği halde ödeme niteliğinde olan harcama kamu zararı oluşturmaktadır.

Bu itibarla, 17.06.2020 tarih ve 47399 sayılı Temyiz Kurulu Kararının 2. Maddesinde KARAR DÜZELTİLMESİNE MAHAL OLMADIĞINA,

## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 29.12.2021

**No** : 50741

**Konu:** Sözleşme kapsamında alınması öngörülen malzemeler yüklenici tarafından teslim edilmemesine rağmen bunlara ilişkin tutarların yükleniciye ödenmesinin mümkün bulunmadığı hk.

İşbu dosyayla duruşma talebinde bulunan sorumlu ..... ile Sayıştay Savcısının sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

### **GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:**

İlamda tazmin hükmü, ..... Üniversitesi ile ..... Limited Şirketi arasında düzenlenen sözleşmeye göre yürütülen “Diş Hekimliği Fakültesi ve Deney Hayvanları Binası Klima ve Havalandırma Tesisatı Malzemeleri Alımı İşİ” kapsamında alınması öngörülen 24 adet malzemenin yüklenici tarafından teslim edilmediği gerekçesiyle ihale bedelinin tamamına ilişkin tutara verilmiştir. Teslimin gerçekleştirilmediğine ilişkin tespit ise; Denetim Ekibi ve onlara eşlik eden Üniversite personelinden .... (Makine Mühendisi), ..... (Makine Mühendisi), (sorumlular arasında da yer alan) ..... (Makine Teknikeri), ..... (Diş Hekimliği Fakültesi Sekreteri) ve ..... (Diş Hekimliği Fakültesi Teknik Atölyesi Sorumlusu) tarafından imzalanan 28.02.2018 tarihli tutanağa dayandırılmıştır.

İşe ait sözleşmenin 5 inci maddesinin birinci fıkrasında; “Sözleşmenin konusu; İdarenin ihtiyacı olan ve aşağıda miktarı belirtilen ve teknik özellikleri teknik şartnamede düzenlenen Diş Hekimliği Fakültesi ve Deney Hayvanları Binası Klima ve Havalandırma Tesisatı Malzemeleri Alımı İşİ, ihale dokümanı ile bu sözleşmede belirlenen şartlar dahilinde Yüklenici tarafından temini ve İdareye teslimi işidir.” denilmekte, ikinci fıkrasında sözleşme kapsamında alımı yapılacak malların çeşidi, birimi ve miktarı belirtilmekte, üçüncü fıkrasında “Bu Sözleşme ile temin edilecek mal/mallar, sözleşme ve eklerinde yer alan düzenlemelere uygun teslim edilecektir.” denilmekte; 10 uncu maddesinde malların sözleşme imzalandıktan sonra en geç 90 gün içinde montajlarının yapılması ve çalışma durumunda teslim edilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Bu hükümlere göre, söz konusu iş kapsamında alınması öngörülen malların sözleşmede belirtilen süre içerisinde teslim edilmesi, teslim gerçekleştiğinde teslim edilen miktarlar ile bunların birim fiyatlarının çarpımı sonucu bulunacak tutarın yükleniciye ödenmesi gerekmektedir.

Yargılamaya esas rapor ve eki belgelerden; 04.10.2017 tarihli yazı doğrultusunda işin muayene ve kabulünün yapılması amacıyla bir başkan ve iki üye ile Muayene ve Kabul Komisyonu oluşturulduğu, bu Komisyon tarafından tutulan ve imzalanan 02.10.2017 tarihli muayene ve kabul komisyonu tutanağında "..... Tic. Ltd. Şti.'den alınan ve yukarıda cinsi ve miktarı yazılı 24 kalemden ibaret malzeme/malzemeler komisyonumuzca muayene edilerek, şartnameye uygun olduğu tespit edilmiştir" denildiği, bu malzemeler için 11.10.2017 tarihinde taşınır işlem fişi düzenlendiği, ayrıca firma tarafından düzenlenen faturaların da belgeler arasında yer aldığı görülmüştür.

Görüldüğü üzere, Muayene ve Kabul Komisyonu üyelerinin belirlenmesine ilişkin evrak 04.10.2017 tarihli olmasına rağmen, Muayene ve Kabul Komisyonu sözleşmede belirtilen malzemelerin şartnameye uygun olarak alındığına ilişkin olarak 02.10.2017 tarihinde tutanak tutmuştur. Bu şekilde söz konusu malzemelerin tesliminden önce tutanak tutulması, hayatın olağan akışına aykırı oldu gibi, bunların Üniversiteye teslim edildiğine ilişkin evrakın sıhhatini de etkilemektedir.

Bu bağlamda, alınmamış malzemelerin alınmış gibi değerlendirilerek bunlar için yükleniciye ödeme yapılması 5018 sayılı Kanununun 71 inci maddesi kapsamında kamu kaynağında eksilmeye neden olması bakımından kamu zararı oluşturmaktadır.

Ayrıca, sorumluların ihale kapsamındaki teslim alınmayan diğer malzemelerin yerine 2 birim haricindeki 12 birime başka (dilekçelerin ekinde fotoğrafları gösterilen) malzemeler alındığı/başka imalatlar yapıldığı/bu malzemelerin bu 12 farklı birimdeki mahallere takıldığı ve bütün bunların mevcut ihale bedeli dâhilinde (bila bedel) yapıldığı iddiasına gelince; bir ihale kapsamında ihtiyaca binaen alınan malzemelerin yerine ihale kapsamında olmayan malzemelerin alınması, imalatların yapılması ya da başka birimlerin ihtiyacı olan malzemelerin temin edilmesi ya da imalatların yaptırılmasının hukuken mümkün olmaması bir yana, böyle bir durum fiilen gerçekleştirilse bile bu durum kamu görevlilerinin Sayıştay nezdinde sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.

Kaldı ki, yüklenicinin yaptığı (ek) teslimlerden/işlerden dolayı bir alacağı varsa dahi bu husus, yüklenici ile İdareyi bağlamakta olup, alacak hakkında çıkacak anlaşmazlıkların çözüm mercii, sulh yolu ya da adli yargı makamlarıdır ve bu konuda açılan dava adli makamlarda kendi mecrasında devam edecektir. Diğer bir anlatımla, yüklenici alacağı bulursa bile bunu Borçlar Kanununun 526 ncı ve devamı maddeleriyle düzenlenen "vekaletsiz iş görme" hükümlerine göre talep edecek ve Yargıtay'ın yerleşmiş içtihatlarında da zikredildiği üzere sözleşme dışında teslim edildiği/yapıldığı iddia edilen malzemelerin/imalatların bedeli yapıldıkları tarihteki serbest piyasa rayıçlarıyla kendisine ödenecek olup; 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 81 inci maddesi gereğince buna ilişkin süreçler, Sayıştay yargısına verilecek hüküm ve kararlara engel teşkil etmeyecektir.

Son olarak, sorumlularca Üniversitenin komisyon raporu ve bilirkişi raporları (duruşma sırasında da bilirkişi raporuna dayalı bir mahkeme kararı) kanıt olarak gösterilerek bazı malzemelerin yerinde olduğu iddia edilmekte ise de; yerinde olduğu belirtilen bazıları marka, model, cins, güç, boyut vb. teknik özellikleri açısından ihale kapsamında teslim alınması gereken malzemeler olmadığı Denetim Ekibi ve onlara eşlik eden (aralarında sorumluların da yer aldığı) Üniversite personeli ile birlikte düzenlenen tutanağın incelenmesinden anlaşılmaktadır. Ayrıca duruşma sırasında sunulan bu raporlar (ve mahkeme kararlarında), var olduğu tespiti yapılan malzemelerin kamu zararına konu edilen ihale kapsamında alındığına dair bir değerlendirme yapılmamakta veya bu yönde bir hüküm kurulmamaktadır.

Bu itibarla, kamu zararına konu edilen malzemelerin Üniversiteye teslim edilmediği hususu mevcut bilgiler ışığında sabit olup; konunun esası yönünden ilam maddesinde yapılan değerlendirmeler yerindedir.

.....

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde, Üniversiteye teslim edilmeyen malzemeler için yükleniciye ödeme yapılması, 5018 sayılı Kanunun 71 inci maddesi kapsamında kamu zararına sebebiyet verdiği için ve sorumluluk tevcihinin haliyle kabulünde herhangi bir hukuki isabetsizlik görülmediğinden; sorumluların temyiz dilekçelerindeki iddialarının reddedilerek 218 sayılı İlamın 5. maddesiyle verilen ..... TL'nin tazminine ilişkin hükmün TASDİKİNE,

## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 13.10.2021

**No** : 50246

**Konu:** 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (B) fıkrası uyarınca sözleşmeli olarak çalıştırılan personele, mevzuatında ve sözleşmelerinde öngörülmediği halde nakdi yemek yardımı ödenmesinin mümkün bulunmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

### **GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:**

116 sayılı İlamın 2. Maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (B) fıkrası uyarınca sözleşmeli olarak çalıştırılan personellere, mevzuatında ve personellerle yapılan sözleşmelerde öngörülmediği halde nakdi yemek yardımı ödenmesi suretiyle oluşan toplam ..... TL kamu zararının tazminine ilişkin hüküm tesis edilmiştir.

Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 3'üncü maddesinde aynen;

"Sözleşme ile çalıştırılacak personele sözleşme ücreti dışında herhangi bir ad altında ödeme yapılamaz ve sözleşmelere bu yolda hüküm konulamaz.

..." denilmektedir.

..... Belediyesinin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi üçüncü fıkrası gereğince tam zamanlı olarak çalıştırılacak sözleşmeli personele ilişkin yapmış olduğu Hizmet Sözleşmelerinin 6'ncı maddesinde aynen;

Sözleşmeli personele, sözleşme ücreti dışında herhangi bir ad altında aynı veya nakdi ödeme yapılamaz." denilmektedir.

Yukarıda ifade edilen mevzuat ve sözleşme hükmüne göre, Esaslar'ın kapsamına dahil kamu kurum ve kuruluşlarında çalıştırılan sözleşmeli personele sözleşme ücreti dışında herhangi bir ad altında aynı veya nakdi ödeme yapılamayacağı anlaşılmaktadır.

Rapor dosyası ve eklerinin incelenmesi sonucunda, 14.12.2015 tarihinde imzalanan 31.12.2019 tarihine kadar uzatılan Sosyal denge sözleşmesinin yemek yardımını düzenleyen 35. Maddesinde ..... Belediyesinde çalışan

Memur Personel ile seçilmiş ve atanmış yöneticilere yemek yardımı verileceği düzenlenmiş olmasına rağmen sözleşmeli personele nakdi yemek yardımı verildiği görüldüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (B) fıkrası uyarınca sözleşmeli olarak çalıştırılan personellere, mevzuatında ve personellerle yapılan sözleşmelerde ve sosyal denge sözleşmesinde öngörülmediği halde nakdi yemek yardımı ödenmesi suretiyle toplam ..... TL kamu zararına sebep olunmuştur.

Bu itibarla 116 sayılı İlamın 2. Maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 13.10.2021

**No** : 50239

**Konu:** Yer teslimi yapılmış olmakla birlikte herhangi bir imalatı gerçekleştirilmeyen yapım işinde, mücbir sebeplerle sözleşmenin idarece feshi nedeniyle yükleniciye 4735 sayılı Kanununun 24 üncü maddesinin son fıkrası kapsamında tazminat ödenmesinin mümkün bulunmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

### **GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:**

64 sayılı İlamın 13. Maddesiyle yer teslimi yapılmış olmakla birlikte herhangi bir imalatı gerçekleştirilmeyen ve yapımı tamamlanmayan ..... Deresi Menfez Yapım İşinde, mücbir sebeplerle sözleşmenin idarece feshi nedeniyle yükleniciye 4735 sayılı Kanununun 24 üncü maddesinin son fıkrası kapsamında tazminat ödenmesi sonucu oluşan kamu zararı tutarı ..... TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24 üncü maddesi;

"Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20 'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.

Birim fiyat sözleşme ile yürütülen yapım işlerinde, Cumhurbaşkanı bu oranı sözleşme bazında %40'a kadar artırmaya yetkilidir.

İşin bu şartlar dahilinde tamamlanamayacağına anlaşılması durumunda ise artış yapılmaksızın hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Ancak bu durumda, işin tamamının ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi zorunludur.



Sözleşme bedelinin % 80'inden daha düşük bedelle tamamlanacağı anlaşılan işlerde, yüklenici işi bitirmek zorundadır. Bu durumda yükleniciye, yapmış olduğu gerçek giderleri ve yüklenici kârına karşılık olarak, sözleşme bedelinin % 80'i ile sözleşme fiyatlarıyla yaptığı işin tutarı arasındaki bedel farkının % 5'i geçici kabul tarihindeki fiyatlar üzerinden ödenir." şeklindedir.

Kanun'un 24 üncü maddesine göre bir ek ödeme yapılabilmesi için, işin %80 inden daha düşük bedelle tamamlanmış olması gerekmekte olup anılan işte, yer teslimi yapıldığı halde yüklenici tarafından herhangi bir imalat yapılmamış olup tamamlanma veya işin bitirilmesi durumu söz konusu değildir.

4735 sayılı Kanun'un 10 uncu maddesinde mücbir sebepler belirtilmiş ve " Süre uzatımı verilmesi, sözleşmenin feshi gibi durumlar da dahil olmak üzere, idare tarafından yukarıda belirtilen hallerin mücbir sebep olarak kabul edilebilmesi için; yükleniciden kaynaklanan bir kusurdan ileri gelmemiş olması, taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması, yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş bulunması, mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak bildirimde bulunması ve yetkili merciler tarafından belgelendirilmesi zorunludur." Denilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanun'unun "Mücbir sebeplerden dolayı sözleşmenin feshi" başlıklı 23 üncü maddesinde;

"Mücbir sebeplerden dolayı sözleşmenin feshedilmesi halinde, hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilerek, kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar iade edilir." Hükmüne yer verilmiştir.

Bu hükümlerden anlaşılacağı gibi mücbir sebep hallerinde sözleşmenin fesh edilmesi halinde, yüklenici hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilecektir. Kanunda geçen genel hükümler ile kastedilenin Borçlar Kanunu'nun ilgili maddeleri olduğu düşünülmektedir. 4735 sayılı Kanun'un 36 ncı maddesinde, hüküm bulunmayan hallerde Borçlar Kanunu hükümleri uygulanacağından, mücbir sebeplerle ifanın imkânsız hâle gelmesi durumunda, diğer bir ifadeyle, yüklenicinin ediminin mücbir sebep sayılan bir olay neticesinde tümüyle ve sürekli olarak imkânsız hale gelmesi durumunda, yüklenici borcu olan aynen ifa yükümünden kurtulmaktadır. Bunun sonucunda da, tazminat gerektirmeksizin yüklenici borcundan kurtulmakta ve teminatları iade edilmekte, idarenin ücret ödeme borcu da aynı şekilde sona ermektedir.

Aksi halde, yani mücbir sebep halleri bulunmadan, Kanun'un 19, 20 ve 21 inci maddeleri gereğince yapılan fesihlerde, Kanununun 22 inci maddesine göre, yükleniciden idarenin bu sebeple uğradığı zarar ve ziyan talep edilebildiği gibi, gecikme cezası da kesilmekte ve teminatlar gelir kaydedilmektedir.

Sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesininin 47 nci maddesinde de;

“(9) Doğal afet, kanuni grev, genel salgın hastalık, kısmi veya genel seferberlik ilanı ve gerektiğinde Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenecek benzeri diğer hallerin idare tarafından mücbir sebep olarak kabul edilerek sözleşmenin feshedilmesi için; yükleniciden kaynaklanan bir kusurdan ileri gelmemiş olması, taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması, yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş bulunması, mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak bildirimde bulunması ve yetkili merciler tarafından belgelendirilmesi zorunludur. Bu durumda hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilerek, kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar iade edilir.

(11) Feshedilen sözleşme konusu işlerin hesabı genel hükümlere göre yapılır ve böylece yüklenicinin idare ile ilişkisi kesilmiş olur. Bunun için de sözleşmenin feshedilmesine ait onay tarihinde işlerin mevcut durumu, idarece görevlendirilecek bir heyet tarafından yüklenici veya vekili ile birlikte tespit edilerek bir “Durum Tespit Tutanağı” düzenlenir. Yüklenici veya vekili hazır bulunmadığı takdirde bu husus tutanakta belirtilir.

(12) İdare fesih işleminden sonra işi 4734 sayılı Kanunda öngörülen usullerden herhangi biri ile ihale etmekte serbesttir. Geri kalan işlerin başka bir yükleniciye ihalesinden dolayı, yüklenici hiçbir hak iddiasında bulunamaz. Bundan başka işin durmaması için, idare yüklenicinin tesisleri, malzeme ocakları, ihzaratı, araç ve makinelerinden gerekli gördüklerine ...

(14) Tasfiye halinde; işin yüklenici tarafından yapılmış kısımları için, tasfiye onay tarihi geçici kabul tarihi sayılmak üzere, geçici kabul, teminat süresi ve bu süredeki bakım sorumluluğu, kesin kabul ve teminatın geri verilmesi hakkında sözleşmesinde bulunan hükümlerle bu Şartnamenin 41, 42, 43, 44 ve 45 inci maddeleri hükümleri, normal şekilde bitirilmiş işlerde olduğu gibi aynen uygulanır. Ancak işin yapılmış kısmının son hakedişindeki veya yapılmışsa bu kısmın kesin hakediş raporundaki tutarına göre hesaplanacak kesin teminat tutarından fazlası, tasfiye protokolünün imzasından sonra yükleniciye geri verilir. Teminatın kalan kısmının geri verilmesi ise 45 inci madde esaslarına göre yapılır.

(15) Tasfiye edilmiş işin, kendi teminat süresi içinde veya daha sonra ortaya çıkabilecek kusur ve hataları idarece görevlendirilecek bir komisyon tarafından, yapılacak tebligat üzerine, hazır bulunması halinde yüklenici veya vekili ile birlikte tespit edilir.

(16) Sözleşmenin tasfiyesi halinde yüklenicinin tesis, araç ve makineleri idarece satın alınmak istendiği takdirde yüklenicinin buna razı olması şartı aranır.

(17) Gerek sözleşmenin feshedilmesi, gerekse tasfiye halinde kesin hesabın yapılabilmesi için işlerin ve ihzaratın ölçülebilir duruma getirilmesi, teknik zorunluluklar nedeniyle veya yapılmış iş kısımlarının korunmasını sağlamak üzere işlerin belli bir aşamaya kadar yapılması gerekiyorsa, bu husus ayrıntılı olarak tasfiye geçici kabul tutanağında veya sözleşmenin feshedilmesi hali için "Durum Tespit Tutanağında belirtilir, idare, belirli bir süre vererek bu işlerin yapılmasını yükleniciden isteyebilir. Yüklenici bu hususları yerine getirmedeği takdirde idare, bu belirli işleri yüklenici hesabına yapar veya yaptırır. Bu işlerin yaptırılması bedeli, sözleşmeye göre yükleniciye ödenecek bedelden fazla olursa aradaki fark yüklenicinin alacaklarından düşülür, alacağı kalmamışsa tasfiye halinde teminatından kesilir, fesih halinde ise genel hükümlere göre işlem yapılır.

(18) Sözleşmenin feshedilmesinden veya tasfiyesinden sonra "hesap kesme hakedişi" idarece belirlenecek bir süre içinde yüklenici ile birlikte 40 ıncı maddesindeki esaslara göre yapılır. Yüklenici gelmediği veya yetkili bir vekil göndermediği takdirde, idare bu hakedişi tek taraflı olarak yapar ve yüklenicinin bu hususta hiç bir itiraz hakkı olamaz el koymak yetkisine de sahiptir. Bu durumda 48'inci madde hükümleri uygulanır." Düzenlemesi yapılmıştır.

Bu hükümlere göre, idare tarafından mücbir sebepler gerekçe gösterilerek sözleşmenin fesih edilebilmesi için, işin süresinin uzatılması dahil diğer imkanlar kullanıldığında dahi işin yürütülmesi imkanının kalmaması, mücbir sebeplerin süresinde bildirilip belgelendirilmesi ve yüklenicinin talebi gibi şartların gerçekleşmesi gerekmektedir. Mücbir sebepler nedeniyle sözleşmenin fesih edilmesi durumunda ise, yükleniciye herhangi bir ilave bedel ödenmeyeceği gibi, yükleniciden de herhangi bir zarar ve ziyan talep edilmeyecek, teminatları iade edilecektir.

Rapor dosyası ve eklerinin incelenmesi sonucu; anılan işte, iş yeri tesliminin 17.05.2018 tarihinde yapıldığı, işin süresinin 120 gün olduğu, fen noktasından çalışmaya uygun olmayan dönemin 15.12-01.04 tarihleri arası

olduğu, Fen İşleri Müdürlüğü'nün 18.06.2018 tarih ve 28647339-971359 sayılı yazılarında; aşırı yağmur suları sonucu menfezin yapılacağı yerdeki dolgu malzemelerinin yerinden oynaması ve dolgu malzemelerinin sel suları ile birlikte kaybolması nedeniyle, işin devam etmesinin tehlikeli olacağı değerlendirildiği bu sebeple 07.06.2018 tarihi itibarıyla sözleşmenin idare tarafından fesh edildiği, yüklenici ve idarece müştereken düzenlenen tutanakta; Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 47 nci maddesinin 9 uncu bendine yer verildiği, yapılan iş tutarının bulunmadığı, 4735 sayılı Kanun'un 24 üncü maddesi gereğince sözleşme bedelinin %80 esas alınarak bu tutardan %5'inin yükleniciye ödenmesi gerektiğinin belirtildiği ayrıca yetkili merciler tarafından düzenlenmiş mücbir sebebe ilişkin herhangi bir belge bulunmadığı, tüm bu hususlarla birlikte işyerinin İnşaat All risk sigortası ile sigortalandığı ancak sigortadan herhangi bir bedel talep edilmediği anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat doğrultusunda, yüklenicinin kusuru olmaksızın meydana gelen doğal afet gibi hallerde, idarenin sözleşmeyi feshetmesi idarenin hakkı olmakla birlikte, yapımına başlanmamış bir işin tamamlamış gibi değerlendirilerek 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24 üncü maddesinin son fıkrası; "Sözleşme bedelinin %80'inden daha düşük bedelle tamamlanacağı anlaşılan işlerde, yüklenici işi bitirmek zorundadır. Bu durumda yükleniciye, yapmış olduğu gerçek giderleri ve yüklenici kârına karşılık olarak, sözleşme bedelinin % 80'i ile sözleşme fiyatlarıyla yaptığı işin tutarı arasındaki bedel farkının % 5'i geçici kabul tarihindeki fiyatlar üzerinden ödenir." hükmü kapsamında yüklenici firmaya ödemedede bulunulmasında mevzuata uyarlık bulunmamaktadır.

Sorumlular, tarafından İdarenin inşaat tekniği açısından sakıncalı gördüğü ve imalatı yapmanın zorunluluğunun kamu yararı açısından uygun olmadığı, ileride telafisi mümkün olmayan can ve mal kayıplarına neden olacağı değerlendirilip, hükmü bulunmayan hallerde yapılan uygulamanın farklı yöntemler üzerinden hesaplanmasıyla aynı bedele ulaşıldığı, böylelikle kamu zararının oluşmadığını ifade etmişlerse de; sözleşme eki yapım işleri Genel Şartnamesinin 9 uncu maddesinde, "... Bu durumda hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilerek, kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar iade edilir." denilmiş; aynı maddenin 11'inci bendinde de; "Feshedilen sözleşme konusu işlerin hesabı genel hükümlere göre yapılır ve böylece yüklenicinin idare ile ilişkisi kesilmiş

olur." düzenlemesi yapılmıştır. Gerek bu düzenlemeler, gerekse, sözleşmenin diğer maddelerinde, yükleniciye fesih nedeniyle tazminat ödeneceğine ilişkin bir hüküm bulunmamakta, teminatların iade edilmesi gerektiği düzenlemesi ile yetinilmektedir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanun'unun "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24 üncü maddesinde de, doğal afet vb. hallerde fesih edilen sözleşmelerde yükleniciye tazminat türünden bir bedel ödeneceğine ilişkin bir düzenleme yer almamakta; sözleşme bedelinden daha düşük bedelle tamamlanan işlerde, yapmış olduğu gerçek giderleri ve yüklenici kârına karşılık olarak bir bedel öngörülmektedir. Kanun'un 23 üncü maddesinde ise, "Mücbir sebeplerden dolayı sözleşmenin feshedilmesi halinde, hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilerek, kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar iade edilir." düzenlemesi ile tazminat türünden bir bedel öngörülmeksizin kesin teminatın iade edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bahse konu işte; yapılan herhangi bir iş ve imalat bulunmadığı gibi, yüklenicinin yapmış olduğu herhangi bir gerçek giderden de bahsedilmemektedir. Bu nedenle anılan madde gereğince fesih nedeniyle yükleniciye herhangi bir bedel ödenmesi mümkün görülmemektedir.

Bu itibarla, 64 sayılı İlamın 13. maddesiyle verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 27.10.2021

**No** : 50354

**Konu:** Danışmanlık hizmeti kapsamında Harcama Belgelerinin İncelenmesi, Değerlendirilmesi ve Raporlanması Hizmeti alınmasının mevzuata uygun olmadığı hk.

Dosya ve eki belgelerin incelenmesi neticesinde;

### **GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:**

#### **Maddi Olay**

Muhakeme süreci özetle şu şekildedir;

04.04.2019 tarih ve 129 sayılı ilamın 4'üncü maddesiyle tazminine hükümlenen konuyla ilgili olarak Temyiz Kurulunun 08.01.2020 tarih ve 47127 tutanak sayılı bozma kararı üzerine 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 55'inci maddesinin yedinci fıkrası hükmü gereğince konunun görüşülmesine karar verildi.

Anılan İlamın 4'üncü maddesiyle, Danışmanlık hizmeti kapsamında "2016 Yılı Harcama Belgelerinin İncelenmesi, Değerlendirilmesi ve Raporlanması Hizmeti" alımının yapılması sonucu neden olunan kamu zararı tutarı ..... TL'nin tazminine karar verilmişti.

Bu tazmin hükmüne karşı sorumlularca Sayıştay Temyiz Kuruluna yapılan temyiz başvurusu üzerine anılan Kurulca;

Kamu ihale Genel Tebliği'nin "4734 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinde yer alan hizmet tanımında ismen sayılmayan işler" başlıklı 85'inci maddesinde; "85.1. 4734 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinde "Hizmet: Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fıkri ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri... ifade eder" hükmüne yer verildiği, anılan maddede "ismen sayılmayan ve mal alımı veya yapım işi niteliği taşımayan işlerin "benzeri diğer hizmetler" kapsamında ihale yoluyla alınıp alınamayacağı; alım konusunun idarenin görev alanında olup olmadığı, söz konusu işin ihale yoluyla yaptırılmasına engel olan bir düzenleme bulunup bulunmadığı hususlarının değerlendirilmesi suretiyle

belirlenmesi gerekmektedir” denilmek suretiyle geniş yorum metodunun tercih edildiği,

Bu çerçevede, Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 7’nci maddesine uygun bir şekilde hazırlanmış ihale dokümanlarında hizmetin içeriğinin genel kapsamlı mali danışmanlık hizmeti ve idarece yapılması gereken asli ve sürekli görevlerden olması hasebiyle Kanunun öngörmediği bir alımın gerçekleştirildiği gerekçe gösterilerek kamunun zarara uğratıldığı yönünde bir hükme varılmasının mümkün olmadığı,

Diğer taraftan, Anayasanın 128’inci maddesinde yer alan; “Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” hükmünün emredici bir hüküm olmakla beraber, İdarece gerçekleştirilen danışmanlık hizmet alımının söz konusu bu düzenlemeye aykırı bir yönü de bulunmadığı esası üzerinde Daire Kararının BOZULMASINA karar verilmiştir.

Temyiz Kurulunun anılan kararına istinaden Dairesince yapılan görüşme neticesinde temyize konu 264 sayılı Ek İlamın 1. Maddesi ile Dairece ilk kararında direnilmek suretiyle;

Kamu idarelerince danışmanlık hizmeti alınabilecek konular tahdidi olarak sayılmış olup bunlar arasında mali denetim hizmeti sayılmadığı,

4734 sayılı Kanun’un 48’inci maddesinde yer alan; “denetim ve kontrolörlük gibi teknik” ifadesiyle sadece yapım işlerinin denetim ve kontrolünü ilgilendiren diğer bir ifadeyle teknik konularda denetim ve kontrollük hizmetinin danışmanlık hizmeti kapsamında alınabileceğinin öngörüldüğü,

Yine aynı maddede yer verilen, “... gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlarda ...” ifadesinden anlaşılması gereken de bu maddede sayılmamış olup, niteliği itibarıyla kapsamlı, karışık ve özel uzmanlık ve deneyim gerektiren başka spesifik işler için de danışmanlık hizmeti alınabileceği hususu olduğu,

Ayrıca idarenin harcama belgelerinin üçüncü şahıslara incelettirilmesi idarenin sırlarının ifşası anlamına geleceğinden de kabul edilemeyeceği belirtilerek mevzuata aykırı olarak danışmanlık hizmeti kapsamında ..... A.Ş.’den “2016 Yılı Harcama Belgelerinin İncelenmesi, Değerlendirilmesi ve Raporlanması Hizmeti”nin alınması sonucunda neden olunan kamu zararı tutarı ..... TL’nin sorumlulardan tazminine hükmedilmiştir.

Anayasanın 128'inci maddesinde; "Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür." denilerek Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin asli ve sürekli nitelikteki görevlerinin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği hükme bağlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinde iç kontrolün tanımı, 56'ncı maddesinde iç kontrolün amacı, 57'nci maddesinde kontrolün yapısı ve işleyişi, 58'inci maddesinde ön mali kontrol, 60'uncü maddesinde mali hizmetler birimi, 63'üncü maddesinde iç denetim, 64'üncü maddesinde ise iç denetçinin görevleri ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Anılan Kanun hükümleri incelendiğinde görüleceği üzere danışmanlık hizmeti kapsamında alınan "... harcama belgelerinin incelenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanması hizmeti" ön mali kontrol süreci içerisinde idarece yapılması gereken asli ve sürekli görevlerdendir. Bu bağlamda, söz konusu hizmetin 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi hükmüne dayanarak doğrudan temin usulü ile üçüncü kişilere yaptırılması Anayasanın ve 5018 sayılı Kanun'un zikredilen maddelerine aykırılık teşkil edilmektedir.

Öte yandan, 5018 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde, "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır." denilmektedir.

5018 sayılı Kanun'un bu hükmü ile belediye hesaplarının iç denetiminin idare tarafından, dış denetimin ise Sayıştay tarafından yapıldığı hususu birlikte değerlendirildiğinde, harcama belgelerinin incelenmesinin hizmet alımı yoluyla üçüncü kişilere yaptırılması anılan Kanun hükmüne de aykırılık oluşturmaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun;

"Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde,"...

Hizmet: (Değişik: 30/7/2003-4964/3 md.) Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, (...), tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fıkırî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri,



...

Danışman: Danışmanlık yapan, bilgi ve deneyimini idarenin yararı için kullanan, danışmanlığını yaptığı işin yüklenicileri ile hiçbir organik bağ içinde bulunmayan, idareden danışmanlık hizmeti karşılığı dışında hiçbir kazanç sağlamayan ve danışmanlık hizmetlerini veren hizmet sunucularını,”

“Danışmanlık hizmetleri” başlıklı 48’inci maddesinde ise “Mimarlık ve mühendislik, etüt ve proje, harita ve kadastro, her ölçekte imar planı, imar uygulama, ÇED raporu hazırlanması, plan, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname hazırlanması, denetim ve kontrolörlük gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlardaki hizmetler, danışmanlık hizmet sunucularından alınır.

...”

hükümlerine yer verilmiştir.

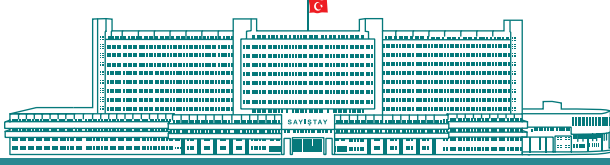
Yukarıda belirtilen Kanun hükümlerden görüleceği üzere kamu idarelerince danışmanlık hizmeti alınabilecek konular tahdidi olarak sayılmış olup bunlar arasında mali denetim hizmeti sayılmamıştır. 4734 sayılı Kanun’un 48’inci maddesinde yer alan; “denetim ve kontrolörlük gibi teknik” ifadesiyle sadece yapım işlerinin denetim ve kontrolünü ilgilendiren diğer bir ifadeyle teknik konularda denetim ve kontrolörlük hizmetinin danışmanlık hizmeti kapsamında alınabileceği öngörülmüştür. Yine aynı maddede yer verilen, “... gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlarda ...” ifadesinden anlaşılması gereken de bu maddede sayılmamış olup, niteliği itibarıyla kapsamlı, karışık ve özel uzmanlık ve deneyim gerektiren başka spesifik işler için de danışmanlık hizmeti alınabileceği hususudur.

Açıklanan gerekçelerle Danışmanlık hizmeti kapsamında “2016 Yılı Harcama Belgelerinin İncelenmesi, Değerlendirilmesi ve Raporlanması Hizmeti” alımının yapılması sonucu kamu zararına neden olduğu anlaşılmaktadır.

## HÜKÜM

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, Dilekçiler iddia ve itirazların REDDİNE ve 6. Dairenin 264 sayılı Ek İlâmın 1. Maddesi ile verdiği tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.



T.C.

**SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

Mesleki Gelişim Grup Başkanlığı

06520 Balgat/ANKARA

[dergi@sayistay.gov.tr](mailto:dergi@sayistay.gov.tr)

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X