

Scientific Journal of Finance and Financial Law Studies

Cilt: 1 | Sayı: 1 | Aralık 2021

Volume: 1 | Issue: 1 | December 2021



**Scientific Journal of
Finance and
Financial Law Studies**



**Scientific Journal of
Finance and
Financial Law Studies**

**Scientific Journal of Finance and
Financial Law Studies**

Cilt: 1 | Sayı: 1 | Aralık 2021

Volume: 1 | Issue: 1 | December 2021

İmtiyaz Sahibi / Publisher

Doç. Dr. Osman YILMAZ
Batman University

Dergi Editörü / Journal Editor

Doç. Dr. Derya YAYMAN
Akdeniz University

Editör Yardımcıları / Assistant Editors

Doç. Dr. İpek TÜRKER
İstanbul University

Doç. Dr. Murat AKKAYA
İstanbul Arel University

Dr. Nuket Evrim KARATURP
Dokuz Eylül University

Yabancı Dil Editörleri / Foreign Language Editors

Doç. Dr. Mustafa ASLAN
İstanbul Gelişim University

Avukat Nurgül YAYMAN
Antalya Barosu

Grafik ve Tasarım / Design

Fatih KAYA

Bu dergi "Akademik Çalışmalar Grubu" çatısı altında yayınlanmaktadır.



www.journals.academicianstudies.com/sjffls



Scientific Journal of Finance and Financial Law Studies Dergisi, Bilimsel Hakemli Dergidir. Bu esere ilişkin olarak Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'ndan doğan haklar saklıdır. Burada yer alan makalelerde ileri sürülen görüşler yazarlarına aittir. Yayın Kurulu, makalelerde ileri sürülen görüşlerden dolayı herhangi bir sorumluluk üstlenmemektedir.

Bilimsel Hakem ve Editör Kurulu / Scientific Referee and Editorial Board

Prof. Dr. Asuman ALTAY
Dokuz Eylül University

Doç. Dr. Osman YILMAZ
Batman University

Prof. Dr. Yüksel BAYRAKTAR
İstanbul University

Doç. Dr. İpek TÜRKER
İstanbul University

Prof. Dr. Kamil TÜĞEN
Dokuz Eylül University

Dr. Nüket Evrim KARATURP
Dokuz Eylül University

Prof. Dr. Ali Rıza GÖKBUNAR
Celal Bayar University

Dr. Beyhan YASLIDAĞ
İstanbul University

Prof. Dr. Zeynep ARIKAN
Dokuz Eylül University

Dr. Güneş TOPÇU
Çanakkale 18 Mart University

Prof. Dr. Serpil AĞCAKAYA
Isparta University

Dr. İsmail CAN
Kırıkkale University

Prof. Dr. Ramazan GÖKBUNAR
Celal Bayar University

Dr. Osman Nuri ŞAHİN
İzmir Ekonomi University

Prof. Dr. Ufuk KARADAVUT
Karabük University

Dr. Logaiswari INDIRAN
Malaysia Teknologi University

Doç. Dr. Derya YAYMAN
Akdeniz University

Dr. Pg Mohd Auza'e Pg ARSHAD
Malaysia Kelantan University

Doç. Dr. Mustafa ASLAN
İstanbul Gelişim Üniversitesi

Dr. Arjeta HALLUNOV
Aleksandër Moisiu University Albanian

Doç. Dr. Murat AKKAYA
İstanbul Arel University

Assist. Prof., Manish Nandkishor GUPTA
India Government Engineering College

Assist. Prof. Nandkishor Tulshiram
PIMPALKAR
India Waymade College Of Education

Dr. Esther Ranmilowo ADERINTO
Lead City University Nigeria

Dr. Anjali DAVE
Novant Health Presbyterian Medical
Center USA

Dr. Mariam SETAPA
Malaysia Teknologi University

Dr. Chiragbhai Mahendrabhai DARJI
India Waymade College of Education

Dr. Javaria NASIR
Pakistan University of Agriculture,
Faisalabad

Dr. Vivekanand JHA
Indira Gandhi National Open University



İÇİNDEKİLER

KAYIT DIŞI EKONOMİDE DİJİTAL EKONOMİNİN ETKİSİ: TÜRKİYE’NİN KALKINMA PLANLARI ÖZELİNDE BİR DEĞERLENDİRME Derya YAYMAN - Dilek GÜMÜŞ	1
ÖZGÜRLÜĞÜ BAĞLAYICI CEZALARIN YERİNE GETİRİLMESİ Cihan ERGÜN	25
EKOLOJİK İKTİSAT TEORİSİ AÇISINDAN YEŞİL TAHVİLİN DEĞERLENDİRİLMESİ Fatma AÇAR	50
COVID-19 SÜRECİNDE KATILIM SİGORTACILIĞI (TEKÂFÜL) Nusret DEDE - Hülya ER - Hayreddin ÖZDEN - Murat ER	64
KAMU YÖNETİMİNDE İÇ DENETİM UYGULAMALARININ KAMU MALİ YÖNETİMİ VE SAĞLIK EKONOMİSİ PERSPEKTİFİNDEN ANALİZİ: T.C. SAĞLIK BAKANLIĞI ÖRNEĞİ Hakan AKIN	81

KAYIT DIŞI EKONOMİDE DİJİTAL EKONOMİNİN ETKİSİ: TÜRKİYE’NİN KALKINMA PLANLARI ÖZELİNDE BİR DEĞERLENDİRME

Derya YAYMAN¹ Dilek GÜMÜŐ²

Makale İlk Gönderim Tarihi / Recieved (First): 22.12.2021

Makale Kabul Tarihi / Accepted: 23.12.2021

Atıf/©: Yayman, D. ve Gümüş, D. (2021). Kayıt Dışı Ekonomide Dijital Ekonominin Etkisi: Türkiye’nin Kalkınma Planları Özelinde Bir Değerlendirme, Scientific Journal of Finance and Financial Law Studies, 1(1), 1-24

Özet

Değişim, toplumlar için kaçınılmaz bir olgudur. İkel toplumlarda tarım toplulukları ön plandayken, günümüz bilgi toplumunda, dijitalleşen toplumla karşı karşıyayız. Bilgi toplumunu ön plana çıkaran en önemli unsur, toplumun en üst kesiminden en alt kesimine doğru bilginin çok hızlı bir şekilde yayılmasıdır. Dijitalleşen toplumla birlikte pazar alanları, ekonomik ilişkilerin doğası ve neticede ekonomide mevcut yasal düzenlemeler değişime zorlanmaktadır. Küresel ticarete geleneksel ticaretin payı son otuz yıldır kademeli olarak azalırken, dijital ekonominin payı artmaya devam etmektedir. Başlangıcından bu yana dijital ekonominin geleneksel ticaret karşısında kendi gelir payı artarken, kesin bir tanımlama yapılamamasından kaynaklanan birtakım problemleri beraberinde getirdiği gözlemlenmiştir. Uluslararası boyutlarda en temel problemlerden birisi de kayıt dışı ekonomidir. Küresel ölçekte kayıt dışı ekonomi ile mücadele hususunda tartışmalar devam etmekte, birçok ülke, kayıt dışı ekonomi ile mücadelede dijital platformlar vasıtasıyla dijital ekonomik alanı daha fazla kullanmaya yönelik planlama ve uygulamalarda bulunmaktadır. Dijital platformlar aracılığıyla kullanıcılar ve işletmeler istenilen ölçüde verilere ulaşma imkânına sahip olabilmektedirler. Elde edilen bu veriler tüketicilerin tüketim zevk ve tercih eğilimleri hakkında ipucu vermesinin yanı sıra bu veriler işletmelerce veri üretimini arttırmak, ürün çeşitliliği ve kalitesini daha yüksek seviyelere ulaştırabilmek için kullanılmaktadır. Dijital ekonomi sürecinde elde edilen verilerle kayıtlı ekonomiye geçiş sağlanmaktadır. Satıcılar ve tüketicilere ilişkin verilerin elde edilmesi kayıtlı ekonomiye geçişi kolaylaştırdığından vergi idarelerinin denetim mekanizması daha rahat ve etkin bir şekilde işleyebilmektedir. Ülkeler geleceklerini belirli sürelerle uyguladıkları kalkınma planlarıyla planlarlar. Türkiye beşer yıllık kalkınma planlarıyla geleceğini planlayan bir ülkedir. Bu açıdan Türkiye’nin kalkınma planlarında yer alan hedefler ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi, kayıt dışılığı önlemede aksayan yanların ortaya konulmasını ve buna uygun çözüm mekanizmalarının şekillenmesini sağlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kayıt Dışı Ekonomi, Dijital Ekonomi, Kalkınma Planları

JEL Kodu: C80, H26, E26, F13, F60, G14, G28, K34.

1 Doç. Dr., Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, Mali Hukuk Ana Bilim Dalı, Antalya Şehri 07070, Türkiye email: dyayman@akdeniz.edu.tr, ORCID No: 0000-0002-7098-5277.

2 Doktora Öğrencisi, Akdeniz Üniversitesi, S.B.E. Maliye Bölümü, Antalya Şehri 07070, Türkiye email: dilekgumus07@gmail.com., ORCID No: 0000-0002-2381-6681.

THE EFFECT OF DIGITAL ECONOMY IN THE INFORMAL ECONOMY: AN ASSESSMENT SPECIFIC TO TURKEY'S DEVELOPMENT PLANS

Citation /©: Yayman, D. ve Gümüş, D. (2021). Kayıt Dışı Ekonomide Dijital Ekonominin Etkisi: Türkiye'nin Kalkınma Planları Özelinde Bir Değerlendirme, Scientific Journal of Finance and Financial Law Studies, 1(1), 1-24

Abstract

Change is an inevitable phenomenon for societies. While agricultural communities were at the forefront in primitive societies, we are faced with a digitalized society in today's information society. The most important factor that brings the information society to the fore is the rapid spread of information from the top to the bottom of the society. With the digitalized society, market areas, the nature of economic relations and, as a result, the existing legal regulations in the economy are forced to change. While the share of traditional trade in global trade has gradually decreased over the last three decades, the share of the digital economy continues to increase. Since its inception, it has been observed that while the digital economy's own revenue share has increased against traditional trade, it has brought along some problems arising from the lack of a precise definition. One of the most fundamental problems in international dimensions is the informal economy. Discussions continue on the fight against the informal economy on a global scale, and many countries are planning and implementing plans to use the digital economic space more through digital platforms in the fight against the informal economy. Through digital platforms, users and businesses have the opportunity to access data to the desired extent. In addition to giving clues about the consumption taste and preference trends of consumers, these data are used by businesses to increase data production and to reach higher levels of product variety and quality. With the data obtained in the digital economy process, the transition to the formal economy is ensured. As the acquisition of data on sellers and consumers facilitates the transition to the formal economy, the audit mechanism of tax administrations can operate more comfortably and effectively. Countries plan their future with the development plans they implement for a certain period of time. Turkey is a country that plans its future with its five-year development plans. In this respect, the evaluation of the objectives and implementation results in Turkey's development plans will enable to reveal the deficiencies in preventing informality and to shape appropriate solution mechanisms

Keywords: Informal Economy, Digital Economy, Development Plans

JEL Classification: C80, H26, E26, F13, F60, G14, G28, K34.

GİRİŞ

2020 yılının başlarında tüm dünyayı etkisi altına alan Covid-19 pandemisi nedeniyle çalışma hayatının evlere taşınması, her alanda dijital dönüşüme geçiş çabalarını arttırmıştır. Dijital dönüşüm, verileri arttırmış, bu durum bu veri artışının küresel fayda için nasıl yönetileceği ve kullanılacağı sorununu gündeme getirmiştir. Veri hem özel hem de sosyal değer yaratmak için önemli bir stratejik varlık haline gelmiştir. Bulut teknolojilerin kullanımında büyük artış yaşanmış, böylelikle dijital teknolojilerin entegrasyonunda bir gelişim sağlanmıştır. Büyük kuruluşlar bulut yazılımı yoluyla veri elde etme, veri depolama ve elektronik bilgi paylaşımını küçük işletmelere nazaran daha çok kullanmaya başlamışlardır. Toplanan veriler çok boyutludur ve kullanımları sadece ticaret ve ekonomik kalkınmayı değil, aynı zamanda insan hakları, barış ve güvenliği de etkilemektedir. Verilerin devletler, devlet dışı aktörler veya özel sektör tarafından kötüye kullanılması riskini azaltmak için de yasal düzenlemelere ve ileri teknolojiye ihtiyaç vardır. İnternet aracılığıyla elde edilen verilerin nasıl işlendiği, ülkelerin sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşma becerilerini büyük ölçüde etkileyecektir. İleriye dönük planlamalar ile en iyi yolun ne olduğunu belirlemek zor, ancak gereklidir (URL 1).

AB üye ülkeleri; insan sermayesi, geniş bant bağlantı, dijital teknolojilerin işletmeler tarafından entegrasyonu ve dijital teknoloji alanlarında oldukça ilerlemiştir. Avrupa'nın dijitalle ilgili hedefini belirleyen, dijital dönüşüm için bir vizyon ve 2030 için somut hedefler ortaya koyan 2030 Dijital Pusula: Dijital On Yıl için Avrupa Yolu, Avrupa vatandaşlarının ve işletmelerinin hayatlarını daha iyi, daha güvenli ve daha yeşil hale getirebilecek en son teknolojilere sahip olmaları gereğinden bahsetmektedir.

AB'nin 2030 hedefi, 2020'deki %60'lık taban çizgisinin aksine KOBİ'lerin %90'ının en azından temel bir dijital yoğunluğa sahip olması ve işletmelerin en az %75'inin 2030 için gelişmiş dijital teknolojileri kullanmasıdır. Şirketlerin bir kısmı, %75 hedefinin aksine, en iyi performans gösteren birçok ülkede bile Büyük Veri kullanmaktadır. Daha da önemlisi, Konsey tarafından kabul edilen Kurtarma ve Dayanıklılık Planlarındaki dijital yatırımların yaklaşık %15'i (toplam 117 milyar Euro'nun 18 milyar Euro'ya yakını), dijital kapasitelere ve dijital araştırma ve geliştirmeye ayrılmıştır. Ancak AB üye ülkeleri dijital gelişme seviyeleri Avrupa'nın Dijital On Yılı'nda belirlenen 2030 hedeflerine ulaşmak açısından henüz oldukça gerilerdedir.

Küresel ölçekte ülkelere bakıldığında henüz dijital kamu hizmetlerinde istenilen bir gelişme görünmemektedir. Gelecek on yılda ekonomide yaratılan değerlerin %70'inin dijital platformlarla gerçekleştirilen iş modelleriyle yaratılacağı hedeflenmektedir. Yine de dünya nüfusunun %47'si halen internete bağlı değildir (URL 2). 2019 yılında temel düzeyde dijital becerilere sahip bireylerin oranı %56'dır. Bu kapsamda dijital pusulanın 2030 hedefi, vatandaşların %80'ine temel düzeyde dijital beceriler kazandırmaktır. Hollanda ve Finlandiya öncü ülkeler arasında iken Bulgaristan ve Romanya ise oldukça gerilerde kalmıştır. 2030 hedefi olan %80'lik oranını yakalayabilmek için mevcut büyüme oranının yaklaşık üç kat artırılması gerekir. AB üye devletlerinin dijital becerileri artırma noktasında planladıkları yatırımları hızlandırmaları, dijital teknolojinin yaygınlaşmasını ve benimsenmesini arttıracaktır (European Commission, 2021: 15).

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, yüksek büyüme seviyelerine paralel olarak dijital ekonominin büyümesini teşvik etmek amacıyla ekonomik ve politik zorunluluklar teknolojik yeniliklerle birleşmektedir. Dijital ekonomi, ekonomik büyümenin itici gücü konumundadır ve işletmeler ve meslekler üzerinde derin bölgesel etkilere yol açmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler için dijital ekonominin ekonomik büyümeyi arttıracağına, sermaye ve işgücü verimliliğini arttıracağına, işlem maliyetlerini düşüreceğine ve küresel pazarlara erişimi kolaylaştıracağına dair önemli vaatleri vardır (Bukht ve Heeks, 2017: 3-20).

Geleneksel ticaretin günümüzde dijital platformlar yoluyla yapılmasına imkân doğması ve küreselleşmenin etkisiyle mevcut vergi sistemleri, güncel bilgi teknolojilerine eksiksiz bir işlerlik sunamamaktadır. Tam ve kusursuz işlerliğe sahip olmayan bir vergi mevzuatı ise kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin oluşması ve yaygınlaşmasına fırsat vermektedir (Bozkurt, 2014: 42).

Çalışmada amaç, kayıt dışı ekonomiyle mücadele konusunda kalkınma planlarında yer alan dijitalleşmeye yönelik hedefler, bu hedeflerin plan dâhilinde gerçekleşmeleri ve kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin dijital izler yoluyla kayıt altına alınabilirliği konuları üzerine bir değerlendirme yapmaktır. Çalışmanın ilk bölümünde kayıt dışı ekonomi, ikinci bölümünde dijital ekonomi ve üçüncü bölümde kayıt dışı ekonomide dijital ekonominin etkileri incelenecektir. Son bölümde ise, Türkiye'nin kalkınma planlarında yer alan kayıt dışılığı önlemeye yönelik hedefleri ve gerçekleşme sonuçlarına yer verilecektir.

1. KAYIT DIŞI EKONOMİ

Kayıt dışı ekonomi kavramı, Afrika'daki kentsel işgücü piyasaları üzerine yapılan bir dizi çalışmadan sonra ortaya çıkmıştır. Terimi ilk kez kullanan ekonomist Keith Hart'dır. Hart'a göre, Accra ve Afrika başkentlerindeki popüler girişimcilik hakkındaki ampirik gözlemler, ekonomik kalkınmaya ilişkin batı söylemiyle çelişiyordu. Hart, ücretli istihdamı ve serbest meslek arasındaki ayrıma dayanan, kentsel işgücünün gelir fırsatlarına ilişkin dualist bir model öne sürmüştü ve kavramı kendi hesabına çalışanlara uygulamıştır. Hart, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin dinamikliğini ve çeşitliliğini vurgulamıştır. Bu dinamiklik ILO'nun kayıt dışılığı yoksullukla eş anlamlı olarak tanımlamasıyla kaybolmuştur. Tanıma ek özellikler düşük üretkenlik düzeylerini ve düşük birikim kapasitesini içermekteydi. Daha sonraları, kayıt dışı sektördeki istihdam sürekli olarak eksik istihdam olarak adlandırılmış ve modern ekonomiye giremeyen işçileri etkilediği varsayılmıştır. Daha az gelişmiş ekonomilerde kayıt dışılığın bu şekilde dışlanmış bir sektör olarak nitelendirilmesi, kentsel yoksulluk ve işgücü piyasalarına ilişkin çok sayıda ILO ve Dünya Bankası araştırmasında yer almıştır.

Yasadışı ekonomi, yasal olarak yasaklanmış mal ve hizmetlerin üretimini ve dağıtımını kapsar. Buna uyuşturucu kaçakçılığı, fuhuş ve yasadışı kumar gibi faaliyetler dahildir. Bildirilmeyen ekonomi, "vergi kanununda belirtilen yerleşik mali kuralları atlayan veya bunlardan kaçınan" eylemlerden oluşur. Kayıt dışı ekonomi, devlet istatistik kurumlarının raporlama gerekliliklerini aşan faaliyetleri kapsar. Kayıt dışı ekonomi, yasaların ve yasaların maliyetlerini atlayan ve bunların korunmasından hariç tutulan mülkiyet ilişkileri, ticari ruhsatlandırma, iş sözleşmeleri, haksız fiiller, mali kredi ve sosyal güvenlik sistemleri gibi ekonomik eylemleri içerir (Smelser ve Swedberg, 2005:404-405).

Bilim adamları, kayıt dışı ekonominin bir parçası olarak sınıflandırdığımız faaliyetlere atıfta bulunmak için kayıt dışı ekonomi, düzensiz ekonomi, gölge ekonomi, gözlemlenmeyen ekonomi ve gizli işletmeler gibi terimler kullanmışlardır. Bu tanımlar, kayıt dışı ekonominin, resmi kurumsal sınırların dışında (yani, yasadışı) ancak, gayri resmi kurumsal sınırlar (yani, meşru) içinde kalan ekonomik faaliyetlerle ilgili olduğu şeklindedir. Nichter ve Goldmark, kayıt dışılığı basitçe kayıt dışı olmasına rağmen yasal ürünler üreten ekonomik faaliyetler olarak tanımlamaktadır. Kayıt dışı ekonomi, resmi kurumsal sınırların dışında meydana gelen, ancak toplumun geniş kesimleri için resmi olmayan kurumsal sınırlar içinde kalan ekonomik faaliyetlerden oluşur. Bu tanım dikkate alındığında, kayıt dışı ekonomi faaliyetleri, teknik olarak yasa dışı olmakla birlikte "anti sosyal amaçlı" değildirler ve bu nedenle toplumdaki birçok birey tarafından kabul edilebilir (Bruton, Tihanyi ve Ireland, 2012:598).

Kayıt dışı ekonomi ile ilgili 1940'larda yapılan ilk çalışmalar çok fazla tartışma konusu olmamış ve uluslararası bir olgu olarak kabul görmesi, ilk çalışmalarını takiben yaklaşık yarım asrı bulmuştur

(Teyyare, 2018: 53). Bireyleri veya kurumları kayıt dışı ekonomik faaliyetlere; hükümet uygulamaları, çeşitli düzenlemeler ve özellikle vergilendirmeler itmektedir (Schneider, 2004: 293).

Bir ülkedeki ekonomik faaliyet hacmi, kayıtlı ekonomi ile kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin tamamını ifade etmektedir. Ekonomi tam anlamıyla bir bütündür. Birbirini tamlayan kayıtlı ve kayıt dışı ekonomi matematiksel denklemi içerisinde kayıt dışı ekonomi büyüdükçe kayıtlı ekonomi küçülmekte, kayıtlı ekonomi büyüdükçe kayıt dışı ekonomi küçülmektedir (Altuğ, 1999: 2). Hiçbir belgeye dayanmadan ya da içeriği fiili ticari faaliyetleri yansıtmayan, vergi idarelerinden ve işletmeleri ilgilendiren kişi veya kurumlardan kısmen veya tamamen gizlenerek gerçekleştirilen, kayıtlı ekonominin dışında kalan alan kayıt dışı ekonomi olarak ifade edilmektedir.

Bir fabrika işçisinin geceleri taksi şoförlüğü yapması, bir tesisatçının bozuk su borusu tamirati için almış olduğu nakit ödeme, bir uyuşturucu satıcısının köşe başında bekleyerek potansiyel bir müşteriye satış yapması, bir ev hanımının dijital uygulamalar vasıtasıyla yapmış olduğu el işi ürünleri sonucunda bireyler bu faaliyetlerden gelir elde etmiş olacaktırlar. Fakat bireyler elde etmiş oldukları bu gelirlerini vergi dairesine beyan etmemektedirler. Bu saymış olduğumuz faaliyetlerin hepsi kayıt dışı ekonomik faaliyetlere birer örnektir. Kayıt dışı ekonomi yalnızca yasal olmayan ekonomi olarak değil, aynı zamanda yasal mal ve hizmetlerin üretiminden, parasal veya takas faaliyetlerinden elde edilmiş, ancak beyan edilmemiş gelirleri de kapsar (Schneider ve Enste, 2002). Genel olarak, çalıntı mal ticareti, uyuşturucu madde üretim ve satışı, kumar, kara para aklama, beyan edilmemiş gelirler, kayıt dışı istihdam, ithalatta düşük faturalama, kendine ödeme yapılması, gereksiz avanslar gibi faaliyetler kayıt dışı ekonomik faaliyetlere örnek olarak verilebilir. Kayıt dışı ekonomik faaliyetler, elde edilen gelir ve karların düşük beyan edilmesiyle vergi matrahında aşınma meydana getirmektedir.

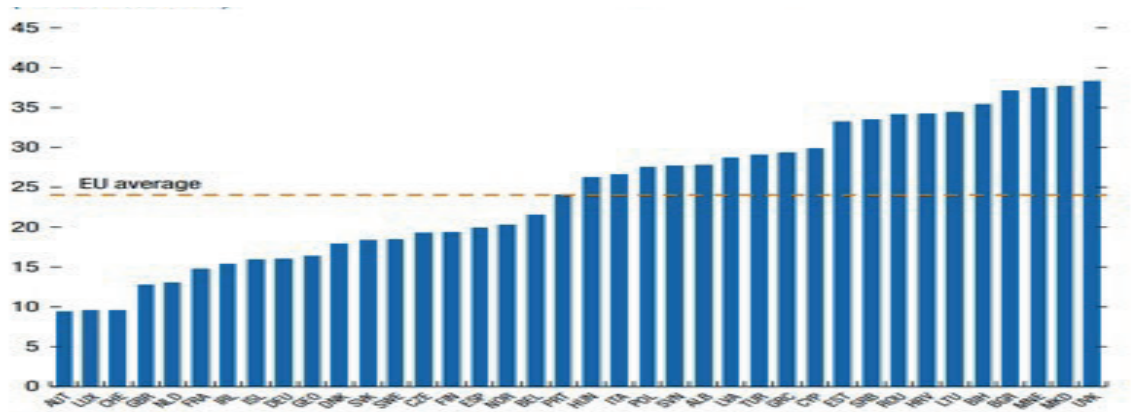
Kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınamama problemi; işsizlik, milli gelir, istihdam gibi birçok makro değişkenin kullandığı istatistiki hesaplamaların hatalı sonuçlar vermesine yol açmaktadır. Kayıt dışı ekonomik faaliyetler arasında, vergi kaçakçılığı, transfer fiyatlandırma, hayali mal ve ürün teslimatları, fiili gerçekleşen faaliyetler ile naylon işlemlerin kamu idareleri tarafından denetim ve kontrolünün tam ve kusursuz bir şekilde sağlanamaması sayılabilir. Ekonomiyi kayıt altına alma konusunda en büyük zorluğu, ağır vergi yükleri oluşturmaktadır. Ağır vergi yüklerine karşı, kişilerin ve kurumların kayıt dışı ekonomik faaliyetlere yöneldikleri, vergi yüklerinde meydana gelen azalma durumunda ise kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde azalış yaşandığı gözlemlenmektedir.

Vergi mükelleflerinin psikolojik durumları, toplumdaki değer yargıları ve tarihsel olgular, nüfus artışı, eğitim düzeyinin düşük olması, yolsuzluk ve rüşvet artışı gibi durumlar kayıt dışı ekonomiye neden olan sosyal durumlardır. Ayrıca, ekonomi üzerinde doğrudan etkisi bulunan siyasi irade tarafından alınan kararlar kayıt dışı ekonomiye neden olmaktadır. Örneğin sık sık alınan vergi borçlarının affedilmesi kararlarıyla vergilerini zamanında ödeyen mükelleflerin ödüllendirilmesi gerekirken; aksine bir cezalandırma gibi algılanmaktadır. Vergilerini zamanında ödeyen mükellefler ise karşı karşıya kaldıkları bu durumda kayıt dışı ekonomik faaliyetlere yönelebilmektedir (Korudil, 2018: 14).

Kayıt dışı ekonominin boyutunu ölçmeye yönelik çalışmalar mevcut olsa da kayıt dışı ekonominin boyutunu tahmin etmek güçtür. Kayıt dışı ekonominin boyutunu ölçmek ve resmi ekonomi için sonuçlarını analiz etmek için aşılması gereken birçok engel vardır. Kayıt dışı ekonomiyi ölçmek için yapılan çalışmalarda genellikle kayıtlı ekonomide yer alan dijital izlerden yararlanılmaktadır. Yapılan ölçümler ise bazı varsayımlar doğrultusunda yapılmaktadır. Kullanılan her ölçme yönteminin kabul edilebilir ve mantıklı varsayımları bulunmakla birlikte bu varsayımlara karşı oluşacak olan şüpheleri doğrulayıcı yönleri de bulunmaktadır. Bu alanda yapılan çalışmalar yalnızca kayıt dışı ekonomi

hakkında bir fikir sahibi olmamızı sağlar. Fakat politik aktörler ve hükümet yöneticileri, etkin kaynak tahsisinin sağlanması adına uygun politikalar belirleyebilmek için kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin boyutlarını ve ne sıklıkla meydana geldiğini bilmek isteyeceklerdir (Schneider ve Enste, 2002).

Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin varlığı tüm dünyada yadsınamaz bir gerçekliktir. Hemen hemen bütün toplumlarda bu faaliyetler eğitim, ceza veya kovuşturma yoluyla kontrol altına alınmaya çalışılmaktadır. Açık ki, kayıt dışı ekonomik faaliyetler hakkında doğru bilgi elde etmek zordur, çünkü bu faaliyetlerde bulunan kişiler kimliklerini açıklamak istememekte ve belirsiz kalmak istemektedirler. Bu nedenle, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin tahmin edilmesi, bilinmeyi bilmeye yönelik bilimsel bir tutku olarak düşünülebilir (Schneider, 2004: 286). Kayıt dışı ekonomiler, en gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerde bile önemli ölçüde karmaşıklık yaratan ekonomilerdir.



Şekil 1: AB ülkelerinde gölge ekonomilerin büyüklüğü, 2019.

Kaynak: Kelmanson, Kirabaeva ve Medina, 2021:73.

Avrupa ülkelerinin çoğunluğunda kayıt dışı ekonominin payı, GSYİH'nin yüzde 10'u ile 40'ı arasında değişen bir orandır (Şekil 1). Avrupa Birliği'nde kayıt dışı ekonominin ortalama büyüklüğü yüzde 23'tür ve euro bölgesinde yüzde 22'ye yakındır. Gelişmekte olan ekonomilerde ortalama yüzde 33 civarında seyretmektedir. Birçok Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT)³ ülkesinde, kayıt dışı ekonomi GSYİH'nin yüzde 35'i ile 40'ı arasındadır ve bazı durumlarda daha da yüksektir.

Avrupa'da kayıt dışı ekonominin ortalama büyüklüğü küresel mali krize kadar geniş ölçüde sabit kalsa da, dinamikler ülkeler arasında heterojendir. Kayıt dışı ekonomi, bazı Balkan ve BDT ülkelerinde 2000'lerin başından bu yana büyümüş ve Almanya, eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti ve Slovak Cumhuriyeti gibi diğerlerinde düşüş göstermiştir.

³ BDT Ülkeleri; Azerbaycan, Belarus, Ermenistan, Kırgızistan, Kazakistan, Moldova, Özbekistan, Rusya, Tacikistan, Gürcistan, Türkmenistan ülkelerinden oluşan topluluk..



Şekil 2: Avrupa, Avrupa Bölgesi ve Avrupa Birliğinde 2000-2019 dönemi gölge ekonomi büyüklüğü.

Kaynak: Kelmanson, Kirabaeva ve Medina, 2021:74.

Gölge ekonomiler, küresel mali kriz sırasında 2008-2010 yılları arasında zirve yapma ve ardından kriz öncesi seviyelere gerileme eğilimindedir. Çoğu ülke, gölge faaliyette GSYİH'nın yaklaşık yüzde 1 ila 2'si kadar bir artış yaşamıştır (Şekil 2).

Kayıt dışı ekonomi, çoğu ülkede zayıf bir şekilde döngü karşıtı görünmektedir. Örneğin, euro bölgesi için, kayıt dışı ekonomi ile çıktı açığı tahminleri arasındaki korelasyonlar negatiftir; ancak birkaç ülke (Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, Slovenya, İspanya) pozitif bir korelasyon göstermektedir.

Üretkenlik (işçi başına GSYİH), hükümet etkinliği, vergi gelirleri, GSYİH yüzdesi olarak ticaret hacmi ve yüzde olarak tarım katma değeri, Avrupa'daki kayıt dışı ekonominin evrimi için önemli makroekonomik açıklayıcı faktörlerdir. Zayıf kurumsal kalite (aşırı düzenleyici yük gibi), hükümet kurumlarının verimsizliği, hukukun üstünlüğünün zayıflığı ve yaygın yolsuzluk gibi kurumsal faktörler de önemlidir.

- Mevzuat kalitesi, kayıt dışı ekonomilerin boyutuyla negatif ilişkilidir. Düzenleyici yük, girişimci özgürlüğü baskılar, daha yüksek giriş, maliyetleri getirir ve daha fazla bürokrasiye yol açar.
- Yolsuzluk ve zayıf yargı sistemleri dahil olmak üzere zayıf yönetim, özellikle düzenleme ve diğer değişkenlerle etkileşimde kayıt dışı ekonominin boyutunun önemli belirleyicileridir. Daha iyi hukuk devleti ve yönetim seviyeleri belirli eşikleri aştığında, kayıt dışılık üzerindeki düzenleme ve mali kısıtlamaların etkisi daha güçlüdür.
- Vergi yükü ve vergi idaresi de kayıt dışı ekonominin büyüklüğünü açıklayan unsurlardır. Genel vergi yükü ne kadar yüksekse ve izleme ve uygulama ne kadar az sistematik olursa, vergi kaçakçılığı ve ücretlerin eksik bildirimi o kadar güçlü olur. Ayrıca, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ile hükümet etkinliği negatif olarak ilişkilidir (Kelmanson, Kirabaeva ve Medina, 2021:77).

2.DİJİTAL EKONOMİ

1990'larda yaşanan ekonomik değişiklikler esas olarak internetin ortaya çıkması ve hızla yaygınlaşması ile ilişkilendirilmiştir. Dijital ekonomi, yakın zamanda ortaya çıkmasına rağmen dünya çapında çift haneli yıllık büyüme tahminleri göz önüne alındığında her geçen gün önemi artan bir olgudur. Dijital ekonominin ortaya çıkışının temelinde yer alan ekonomik ve politik itici güçlerin yanı sıra teknolojik inovasyon alt yapısı da mevcuttur. 2000 yılından itibaren hızla yaygınlaşan ve birbirini takip eden yeni bilgi iletişim teknolojileri ekonomik değişimin büyük oranda yayılmasına katkı sağlamış ve bu yayılmayı desteklemiştir. Bu yayılma esasen, yeni cep telefonları, akıllı telefonlar, tabletler, dizüstü bilgisayarlar, bulut bilişim, dijital platformlar, dijital hizmetler, büyük veri, veri analitiği ve algoritmik karar vermenin yaygınlaşması ile artan veri kullanım yoğunluğu gibi teknolojilerin giderek daha fazla nesneye yerleşmesini sağlamıştır (Bukht ve Heeks, 2017: 2).

Dijital ekonomi terimini kullanan ilk kişi olduğu söylenen Tapscott, dijital ekonominin, doğrudan bir tanımı olmadığını belirtmekle birlikte yalnızca teknolojinin ağ oluşturması, akıllı makineler, aynı zamanda insanların teknoloji aracılığıyla ağ oluşturmasına yönelik "ağa bağlı zekâ çağı" olarak adlandırmıştır. E-ticarete ve dijital ekonominin mahremiyet, yenilik, standartlar ve dijital uçurum gibi konulardaki geniş etkilerine odaklanan Lane, dijital ekonomiyi, internette bilgi işlem ve iletişim teknolojilerinin yakınsaması ve bunun sonucunda tüm elektronik ticaret ile büyük organizasyonel değişiklikleri teşvik eden bilgi ve teknoloji akışı olarak ifade etmiştir. OECD ise, dijital ekonominin, internet üzerinden e-ticaret yoluyla mal ve hizmet ticaretini mümkün kıldığını belirtmektedir. Tüm tanımların ortak yönü, dijital teknolojileri dijital ekonominin temeli kabul etmesidir. En geniş tanımıyla dijital ekonomi, etkinleştirilmiş tüm ekonomik faaliyetleri kapsamaktadır. Ancak dijital ekonominin giderek geleneksel ekonomi ile iç içe geçmesi ve aralarındaki farkların daha az belirgin olması, dijital ekonominin net bir şekilde tanımlanmasında ve bilgi iletişim teknolojilerine dayalı hizmet, imalat ve birincil üretim faaliyetlerinin artmasında büyük zorluklar çıkarmaktadır (Bukht ve Heeks, 2017: 7-10).

Teknoloji ve sosyal eğilimlerin etkisiyle ekonominin dijitalleşmesi ekonomik aktörlerin davranış şekillerini etkilemektedir. Geçtiğimiz yıllarda çoğu birey, tatil rezervasyonu yapmak için bir seyahat acentesini kullanır veya bir çift ayakkabı alabilmek için bir ayakkabıcı dükkanına giderdi. Ancak, günümüzde, hiçbir yere gitmeden veya araçlar vasıtasıyla işlemlerin yapılmasına gerek kalmadan bulunduğumuz noktadan işlemleri yapabilir hale geldik. Örneğin, internetten binlerce otelin fiyatı, kalitesi, müşteri yorumlarını karşılaştırabilir, hatta tatilimiz için istediğimiz konforda bir yer kiralayabiliriz. Özetle, seyahat acentesine veya herhangi bir ayakkabı dükkanına gerek kalmadan işlemlerimizi istediğimiz gibi istediğimiz yerden gerçekleştirebilir hale geldik. Bu noktada oteller hala otel vasfında veya sipariş edilen bir ayakkabı, halen ayakkabı vasfındadır. Dijital teknolojiler ve yeni iş modelleri, yalnızca mal ve hizmetlerin teslim edilme ve tüketilme şekillerini değiştirmiştir (Loranger, Sinclair ve Tebrake, 2018). Ekonominin dijitalleşmesi ile üretilen ve tüketilen ürünlerin temelden değişmediği söylenebilir. Ancak dijital ekonominin tanımlanması açısından yapılan tanımlamaların güncellenmesi gerekir.

Uzun yıllardır dijital ekonomiyi ölçme fikrinin yanı sıra dijital ekonominin ölçümüyle ilgili zorluklar da mevcuttur. En temel zorluklardan biri, dijital ekonomiyi ölçerken hangi faaliyetlerin dijital ekonomi kapsamına alınıp-alınmayacağı hususunda kesin ve evrensel bir tanımın olmamasıdır. Diğer bir zorluk ise, teknolojinin hızla değişen doğasıdır. İşletmeler ve tüketiciler, faaliyetlerini daha hızlı ve değişen trendlere uygun halde devam ettirmek ve iletişim kurmak amacıyla yeni teknolojileri benimsedikçe, günümüzde önemli halde olan bir yenilik, bir gün veya bir ay sonrasında modası geçmiş olabilmektedir. İdeal bir dijital ekonomi tanımı, zamanla kapsadığı şeylerin değişen doğasına izin vermelidir (Kevin,

Dave, William, Jessica ve Robert, 2018: 6).

Dijital ekonominin temelini internet gibi bilgisayar ağları oluşturmaktadır. Bilgisayar ağlarının varlığı ve kullanımı, ayrıca dijital ekonomiyi destekleyen temel fiziksel malzemeler ve kurumsal düzenlemeler dijital olanak sağlayan alt yapıyı oluşturmaktadır. Monitörler, sabit diskler, kablosuz iletişim ürünleri gibi bilgisayar donanımı, kişisel bilgisayarlar ve ticari sunucular kapsamında kullanılan programlar ve diğer işletim bilgilerini içeren yazılımlar, kablo, telefon, yayın ve uydu yardımıyla bilgilerin dijital olarak iletimi için gereken telekomünikasyon ekipman ve malzemeleri, dijital ekonomi üreticileri tarafından kullanılan binalar ve yapılar, nesnelerin interneti ve dijital danışmanlık hizmetleri gibi destek hizmetler dijital altyapının oluşmasında gereklidir (Kevin, Dave, William, Jessica ve Robert, 2018: 7).

Bir ülkedeki mali sistemin, (ödeme sistemleri öncelikli olacak şekilde) tam, kusursuz ve etkin işleyebilmesi için; sağlam bir hukuki alt yapıya sahip olması, sisteme ilişkin risk ve açıkların kurallar yardımıyla düzenlenmesi, sistemde yer alan kredibilite vb. risklerin etkin bir şekilde yönetilmesi, ileri seviyede güvenlik önlemlerinin alınması ve güvenilirliğin sağlanması, sistemin pratik kullanılabilirlik yetkinliğe ulaştırılması ve verimli işlemesi, bireyler arasında adil kullanım hakkı sağlanması, sistem yönetiminin etkin ve şeffaf olması gibi temel ilkelere uyulması gerekmektedir (Mantar, 2004: 43). Dijital ekonomide hizmet ve mal alışverişi sırasında tüm işlemler ve dijital platform yoluyla ve bilgi teknolojileri destekli yapıldığı gibi, ödemeler de ağa bağlı kurulan ödeme sistemleriyle yapılmaktadır. Dijital ödeme sistemlerinin vergi maliyetlerini düşürmesinin yanı sıra vergi tabanını genişletme potansiyeli gibi yararları bulunmaktadır (Gupta, Keen, Shah ve Verdier, 2017: 13).

Elektronik cüzdanlar, akıllı kartlar internet aracılığıyla yapılan alışverişlerde kullanılmak için geliştirilen yazılım ürünleridir. Kullanıcılar sanal cüzdanlarını kullanarak dijital platformlar aracılığıyla yapmış oldukları alışverişlerinde ödemelerini gerçekleştirebilmektedirler. Bireylerin herhangi bir sebeple taşıdığı ayrı ayrı kartları tek bir kartta birleştiren, kişisel bilgileri ile elektronik parayı çip sayesinde içerisinde depolayan ve bunun için manyetik bant teknolojisini kullanan akıllı kartlar ise iktisadi hayatta kredi kartları yerine kullanılmaya başlanmıştır (Mantar, 2004: 59).

Günümüzde dünya ülkelerinin bir kısmı kripto paraları yasal bir ödeme aracı olarak kabul etmeye başlamışlardır. Bu ülkeler kripto paralarla yapılan tüm işlemleri de yasa dışı işlem olarak görmemektedirler. Ancak, halen çoğu ülkede yasal mevzuatın yetersiz kalması nedeniyle kripto para birimlerini kullanan kişiler ya da firmalar, denetim mekanizması kurumların kontrol alanları dışında kalmaktadır. Denetim mekanizmasının işlevselliğini etkin sürdürmemesi, hızlı ve kontrolsüz yapılan dolaşmaları ve kayıt dışı ekonomik alanın genişlemesini beraberinde getirmektedir (URL 3).

Elektronik ticaret, dijital ekonomik faaliyetler kapsamında yapılan bir faaliyet türüdür. Geçmişte oldukça derin olan alışverişin bilgisayar, internet ve ağ bağlantısı kullanımıyla gerçekleşmesi e-ticaretin gelişiminin ilk adımı olarak kabul edilmektedir. E-ticaret terimi genel olarak, bilgisayar ağları üzerinden gerçekleştirilen tüm mal ve hizmet alımlarını ve satışlarını tanımlamak için kullanılmaktadır. E-ticaret tam anlamıyla mallar veya hizmetler adına yapılan işlemlerin doğasını yansıtmakta olup, dijital olarak sipariş edilen, dijital ortamda teslim edilen veya dijital platformda etkinleştirilmiş işlemleri içerecek şekilde değerlendirilmektedir. Bu işlemler;

İşletmeden işletmeye e-ticaret (B2B): İşletmelerin diğer işletmelere mal ve hizmet faaliyetlerini yürütmek amacıyla internet veya diğer elektronik araçlar vasıtasıyla yapılan e-ticaret türüdür.

İşletmeden tüketiciye e-ticaret (B2C): İşletmeler tarafından tüketicilere mal/hizmet satışını veya perakende e-ticareti gerçekleştirmek amacıyla internet veya diğer elektronik araçlar vasıtasıyla yapılan e-ticaret türüdür.

Eşler arası e-ticaret (P2P): Platform destekli e-ticaret olarak bilinen paylaşım ekonomisi, dijital uygulamalar aracılığıyla tüketiciler arasında mal ve hizmet alışverişini içeren e-ticaret türüdür. Bunlara araç gönderme, teslimat ve kurye hizmetleri, çevre düzenlemesi, yemek hazırlama ve çamaşır hizmetleri gibi hizmetler de dahildir, ancak yalnızca bu hizmetlerle sınırlı değildir (Kevin, Dave, William, Jessica ve Robert, 2018: 8).

Dijital ekonominin net ve kesin bir tanımı yapılamıyor olması sebebiyle ölçümünde yaşanan zorlukların yanı sıra e-ticaret işlem hacmi "*dijital olarak sipariş edilen*" mallar ve internet üzerinden veya başka bir dijital platform aracılığıyla satılan hizmetler nezdinde toptan veya perakende ticaret marjı (*çevrimiçi satışlardan elde edilen toplam gelirden mal ve hizmetlerin üretici maliyetinin çıkarılması ile elde edilir*) olarak ölçülmektedir (Kevin, Dave, William, Jessica ve Robert, 2018: 9).

Türkiye Bilişim Sanayicileri Derneği (TUBİSAD) tarafından hazırlanan Türkiye'nin Dijitalleşme Endeksi Raporu'na göre ülkemizin dijitalleşme notu, 2019 yılında 5 puan üzerinden 2,94, 2020 yılında ise 3,06 (ortalama olarak tanımlanır)'dır. Covid 19 pandemisi, eğitimden ekonomiye kadar, bu iyileşmede büyük rol oynamıştır. Rapor değerlendirildiğinde ülkemizin yeni fırsatları zamanında ve doğru bir şekilde değerlendirebilmesi için dijital dönüşüm yolunda hızlı adımlar atması gerekmektedir (URL 4).

3.KAYIT DIŞI EKONOMİDE DİJİTAL EKONOMİNİN ETKİSİ

İnsana yakışır iş ve ekonomik büyüme, eşitsizliklerin azaltılması, sürdürülebilir şehirler ve topluluklar sürdürülebilir kalkınma hedeflerindedir ve birbirleriyle bağlantılıdır. Ayrıca kamu idaresi, e-yönetişim ve kayıt dışı ekonomiyle de ilişkilidir. Yapılan çalışmalar, e-Devlet endeksinin artırılmasının kayıt dışı ekonominin boyutunu önemli ölçüde azalttığını ve e-Devletin kayıt dışı ekonominin azalmasına katkıda bulunduğunu göstermiştir. Ayrıca, çeşitli kurumlara (ulusal hükümetler dahil) güven ve algılanan bilgi okuryazarlığı, vatandaşın hükümet eylemlerine uyum sağlamasını ve kayıt dışı ekonominin önlenmesini açıklamada önemlidir.

Mevcut çalışmalar, ekonomik krizlerin kayıt dışı ekonomiyi artırdığını göstermiştir. Covid-19 pandemisi, çok özgün bir kriz türü olarak, çoğunlukla e-devlet hizmetlerinin kullanımını artırmış, kayıt dışı ekonomiden ciddi şekilde etkilenen ve geçici kamu mali desteğinden yararlanabilecek kişileri dijital becerilerini geliştirmeye teşvik etmiştir (Zait ve Horodnic, 2021:34).

Dijitalleşmenin etkisi ile kayıt dışı sektör küçültülebilir mi? Bu sorunun yanıtı henüz değil gibi görünmektedir. Genellikle kayıt dışı faaliyet gösteren kişiler ya da firmalar, ticari işlemleri için bilgisayar ve hatta internet gibi temel teknolojileri pek tercih etmemektedirler. Dünya Bankası kayıt dışı işletmeler anketinden çıkan sonuçlara göre kayıt dışı firmaların yalnızca %1'lik kısmı faaliyetlerini gerçekleştirirken bilgisayar kullanmaktadır (URL 5).

Dijitalleşme çok yönlü bir kavramdır ve dijital teknolojilerin kayıt dışı ekonomi çalışmaları üzerinde çeşitli etkileri vardır. Öncelikle dijitalleşme veya dijital dönüşüm analog değerleri dijital formatlara dönüştürmenin teknik sürecini ve bu sürecin tetiklediği tüm değişiklikleri tanımlamaktadır. Kayıt dışı ekonomi ise, yasal veya yasal olmayan faaliyetlerin devletten gizlenmesi, kayıt altına alınmasının ve

denetlenmesinin engellendiği faaliyetleri kapsamaktadır. Kayıt dışı ekonomide teknolojiye dayalı yenilik süreçleri, kayıt dışı ekonomide çalışanların üretkenliğini ve çalışma koşullarını iyileştirebilir. Ancak, dijitalleşme, kayıt dışı ekonomide çalışanların dijital becerilere ve aynı zamanda temel okuryazarlığa sahip olmasını gerektirir. Dijital ekonomi, kayıt dışı ekonomide çalışanlar için yeni istihdam olanakları yaratmaktadır. Mali hizmetlerin ve kamu idaresi tarafından sağlanan elektronik hizmetlerin dijitalleşmesi, kayıt dışı ve kayıtlı ekonomi arasındaki etkileşimi arttırmaktadır. Şirketler ve kamu idaresi arasında doğrudan ve dolaylı etkisiyle süreçleri basitleştirme, bürokrasi maliyetlerini azaltma ve kredilere erişim engellerini ortadan kaldırma gibi olumlu bir etkiye sahiptir (URL 6).

Dijitalleşme veya dijital teknolojilerin ve yaklaşımların benimsenmesi, kayıt dışılığın neden olduğu finansal sistem dışı kayıt altına alınmayan faaliyetler için dönüşümsel bir çözüm sunmaktadır. Hızlı teknolojik değişimler ve yenilikler, mal ve hizmetlerin üretimini ve tüketimini hızla etkilemekte ve hatta yeniden şekillendirmektedir. Kripto para ve dijital ödeme sistemlerinin kullanımı son yıllarda özellikle Covid 19 pandemisinin etkisiyle yoğun bir şekilde artmış ve bu, daha fazla insanın kayıtlı ekonomide dahil edilmesine katkıda bulunmuştur (OECD, 2018:14).

Küresel entegrasyon ve dijital ekonominin yükselişiyle birlikte kayıt dışı ekonomiyi izleme ve ölçmeye olan ilgi artmıştır. Artan dijitalleşme, bireylerin ya asıl işleri olarak ya da gelirlerini desteklemek için kayıt dışı işlerde (gig ekonomisi) yer almaları için daha fazla fırsat yaratmıştır. Bunlardan bazıları, araç çağırma gibi yeni hizmetlerdir. Dijitalleşme mevcut fırsatları da genişletmiştir. Sözelimi, hizmet barındırma platformları aracılığıyla, ev işçileri, vasıflı işçiler, zanaatkar ürün üreticileri gibi bireyler pazar erişimlerini genişletebilmişlerdir.

Dijitalleşmenin benimsenmesi, finansal katılımı artırma fırsatları sağlar. Mobil para ve diğer dijital ödeme biçimleri, kayıt dışılığın yüksek olduğu ve geleneksel finansal hizmetlerin sınırlı olduğu gelişmekte olan ülkelerde artmaktadır. Mobil para hizmetleri aynı zamanda kredi, tasarruf ve kayıt dışı çalışanlar için sigorta imkanları yaratır ve bu nedenle girişimciliği teşvik eder. COVID-19 pandemisine yanıt olarak, bazı ülkeler nakit işlemlerin yerine mobil para kullanımını teşvik etmek için önlemler almıştır. Mobil para kullanımı, fiziksel etkileşimi en aza indirir ve geleneksel bankacılığa göre daha fazla sayıda erişim noktası sağlar, bu nedenle kullanıcıların seyahat süresini ve mesafesini sınırlamasına olanak tanır. Bununla birlikte, dijitalleşmenin olanakları geniş bant için teknolojik altyapı ile sınırlı olabilir ve bilgisayarlaşma mevcut olmayabilir. Ayrıca, kayıt dışı birimler ve işçiler bu tür teknolojiye yatırım yapacak sermayeden yoksun olabilir.

Kayıtlı işletmeler ile kayıt dışı ekonomi arasında bir bağlantı sağlayan dijital platformlar, kayıt dışılık konusunda faydalı bir veri kaynağı olabilir. Bu platformlar, bireysel müteahhitlerin (evdeki tüzel kişiliği olmayan işletmeler) esas olarak diğer hanelere mal ve hizmet sağlayabileceği bir kanal görevi görür. Bu etkileşimi kolaylaştırdıkları için platformlar, hizmet sağlayıcıların geliri ve konumu (ikametgahı) hakkında bilgi toplayabilir. Örneğin, araç çağırma hizmetleri, işlemlerin değeri ve dolayısıyla geliri ve hizmet sağlayıcıların (sürücülerin) konumu hakkında bilgi sağlayabilir. Aynı şekilde, konaklama barındırma hizmetleri, konaklama hizmetlerinin satışından elde edilen gelir hakkında bilgi sahibi olmalıdır. Bununla birlikte, derleyicilerin, daha sonra kıyaslama girdi-çıkı göstergelerini türetmek için kullanılacak bu faaliyetlerle ilgili harcamalar hakkında veri toplamak için alternatif kaynakları keşfetmesi gerekir. Bu hizmet sağlayıcıların gelirleri ve ilgili giderleri hakkında veri toplamak için hane anketlerinden giderlere ilişkin veriler toplanabilir. Dijital platformlar bu sağlayıcıların bir listesini sunabiliyorsa, bu hizmet sağlayıcıların hedefli anketleri mümkün olabilir. Dijital platformlarda ve dijital ürünlerde veri toplama, sağlayıcıların sınırlı sayıda ekonomik bölgede bulunması nedeniyle karmaşık

olabilir. Derleyiciler, yerleşik olmayanlardan bilgi toplamak için yasal desteğe sahip değilse, yerleşik olmayan işletmelerden veri toplamanın yollarını bulmak zorunda kalabilirler.

Dijital platformların barındırdığı hizmetler hem resmi hem de gayri resmi birimler tarafından sunulabilir. E-ticaret, ticaret platformlarının bir dizi büyük kayıtlı işletmeye ve ayrıca çok sayıda kayıt dışı küçük üreticiye ev sahipliği yapması muhtemeldir. Dijital platform verilerinin, kayıtlı işletmelere yönelik bir anket gibi diğer kaynaklardan alınan verilerle desteklenmesi veya bunlarla uzlaştırılması gerekebilir. Çin Ulusal İstatistik Bürosu, büyük e-ticaret ticaret platformlarında üç aylık ve yıllık anketlerden oluşan bir İnternet Ekonomik İstatistik Sistemi kurmuştur. Toplanan veriler e-ticaret platformları perspektifinden olduğundan, bazı faaliyetler için resmi kayıtlı birimler ve bireyler tarafından gerçekleştirilen işlemleri kayıt dışı gayri resmi işlemleri yansıtan işlemlerden ayırt etmek zordur. Bu nedenle, resmi olmayan birimlerin faaliyetlerini tahmin etmek için resmi birimlere ilişkin ek verilere ihtiyaç vardır (Romero ve Alexander, 2021).

İnternet teknolojisinin kayıt dışı ekonomideki rolüne ilişkin çeşitli beklentiler vardır. Örneğin, kayıt dışı ekonomiden kayıtlı ekonomiye geçişi kolaylaştırmak için çalışanların, işletmelerin elektronik kaydı, elektronik ödeme sistemleri gibi teknolojiler uygulanmaktadır. Sosyal güvenlik katkı payları bu ödeme sistemleriyle ödenebilir. Mobil internet teknolojisi, kayıt dışı düşük vasıflıları dijital işgücü platformlarıyla işgücüne katılmaya yönlendirebilir. Dijital platformların büyük bir çoğunluğu yerleşik beceri eğitimi ve sertifikasyon sunarak işverenlere güvenilirliğin sinyalini verir. Bu platformlar, kayıt dışı sektörde birçokları için yaşam biçimi olan kısa süreli iş bulma fırsatlarını arttırabilir. Örneğin, Kenya'daki çevrimiçi bir platform olan Lynk, binlerce Kenyalı müşteriyi kayıt dışı sektör çalışanlarına bağlar. Platform, beceri, konum, maliyet, dil ve deneyimlerine göre en iyi çalışanları belirler. Kayıt dışı işletmelerin dijital teknolojileri benimsemesi sonucunda dijital becerilere olan talep de artabilir. Dijitalleşme, kayıt dışı işletmelerin daha geniş pazarlara ulaşmasını sağlayabileceğinden iş kalitesi ve işletme gelirleri de artacaktır. Tüm bu olumlu sinyallere rağmen dijital teknolojiler kayıt dışı ekonomiyi gerçekten değiştirecek mi? Sorusuna verilen cevap, temel dijital teknoloji kullanımının düşük olması nedeniyle hayırdır. 2019 Dünya Kalkınma Raporu'na göre, internetin genişlemesi özellikle kayıt dışı sektördeki firmalar arasında yavaş kalmıştır. Dünya Bankası'na göre, Mozambik'te kayıt dışı işletmelerin sadece yüzde 1'i, Zimbabwe'de ise yüzde 2'si işlemlerinde bilgisayar kullanmaktadır. Bu nedenle, yeni dijital teknolojilerin kayıt dışı ekonominin çehresini değiştireceği beklentisi henüz erken görünüyor. Dünya çapında tabii ki bazı ülkelerde, yeni dijital teknolojilerin, kayıt dışı ekonomide çalışanların öğrenme fırsatlarına erişim şeklini etkilediği kabul edilmektedir. Ancak halen dünya çapında milyonlarca insan bağlantı maliyetleri nedeniyle internete erişememektedir. Bu insanların çoğunluğunun da kayıt dışı ekonomide olması muhtemeldir. OECD, dijital platform sektörünün halen çok küçük olması nedeniyle, bunların kayıt dışılık sorununu önlemede tek çare olarak görülmemesi gerektiğini belirtmektedir. Dijital bilgi ve iletişim teknolojisinin gelişmesi kayıt dışı ekonominin heterojen doğası gereği, ilk önce daha yüksek eğitim düzeyindekilerin katılımıyla gerçekleşmektedir. Dijital platformlar gerçekten de bazıları için yeni pazarlar açabilirken, kayıtlı istihdamı kayıt dışı hale getirme riskini de beraberinde taşımaktadır. Mobil cep telefonlarının kullanımını artması, piyasa fiyatları hakkında iletişim, öğrenme ve iş fırsatları ve para transferleri gibi gayri resmi yeni fırsatlara yol açmıştır (Palme, 2020:5-6).

G20 (Group of 20) Politika Rehberi, dijitalleşmenin bireylerin ve kayıt dışı ekonomide faaliyet gösteren firmaların hayatlarını veya işlerini kolaylaştırmak ve iyileştirmek amacıyla finansal hizmetlere erişimde yol gösterici niteliktedir. Dijitalleşme, tek başına faaliyetleri kayıt altına almanın bir yolu değildir, ancak finansal hizmetlerin kayıtlı ekonomi kapsamında gerçekleştirilmesi, uzun vadede kayıt dışılığın

azaltılmasına katkıda bulunabilecektir. Ancak kayıt dışılık, G20 Politika Rehberinin kapsamı dışında kalan kurumsal gelişim, istihdam düzenlemeleri ve vergi alanları da dahil olmak üzere çeşitli alanlarda gerekli politika düzenlemeleri halen karmaşık bir konu olmaya devam etmektedir. Ayrıca, hükümet dışında kalan sivil toplum kuruluşları, meslek birlikleri ve geniş özel sektör gibi bazı aktörler, kayıt dışı sektöre dijital finansal hizmetlerin sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Kamu ve özel sektörün ortak iş birliği içinde olması, dijitalleşmenin sunduğu kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin kayıt altına alınması fırsatını yakalamak için kritik öneme sahiptir (OECD, 2018: 15).

İnternet üzerinden arama, perakende satış işlemleri ve dijital ortamda gerçekleştirilen faaliyetler kapsamında özel sektörde dijital bilgilerin gerçek zamanlı ve sürekli olarak kaydı alınmaktadır. Kişiler, genellikle perakende ticaret yaptıkları kurumlara bilgilerini doğru bir şekilde vermektedirler. Kişilerin veya kurumların mevcut dijital sistemlerde gerçekleştirmiş oldukları faaliyetler sonucu bıraktıkları dijital izler, dijital ekonomi kapsamında gerçekleştirilen her bir faaliyete ait kayıtlı bir veri geçmişi olduğunu göstermektedir. Kaydedilen veriler, zaman ve mekânın tespiti ve gerçekleştirilen bu faaliyetlere ilişkin kayıt niteliğinde toplanmalıdır. Toplanan verileri, ilgili faaliyetlerin takibi için kullanmak üzere verilerin düzenli bir şekilde depolanması gerekmektedir (Gupta, Keen, Shah ve Verdier, 2017: 10). İşletmeler, bu topladıkları veriler ve takip ettikleri dijital izleri dikkate alarak, hedeflerini daha iyi belirleyebilmek, yatırımlarını ve ürün yelpazesini, tüketici tercihleri yönünde değiştirebilmek için yapay zekâ algoritmaları ile reklam çalışmalarını yapmaktadır.

Birleşik Krallık vergi idaresi vergi mükelleflerinin toplam gelirlerini tespit edebilmek amacıyla kullanmış olduğu mevcut yöntemlerin yanı sıra bireylerin dijital izlerinden de takipler gerçekleştirmektedir. Dijital izler sayesinde artan verileri ile daha gerçekçi kamu politikalarını oluşturma ve uygulama alanı bulmaktadırlar. Sürekli artan ve depolanan veri kapasitesi ile ülkeler ekonomik krizleri önceden tahmin etmek ve belki de ekonomik bir krizi önlemek istemektedirler. Dijital izlerin doğru yöntem ve araçlarla takibinin sağlanması ile likidite ve borçlanma ihtiyaçlarının tespitini tam ve doğru olarak yapabilmek için, vergi gelirleri korelasyonundan yararlanabilmektedirler (Gupta, Keen, Shah ve Verdier, 2017: 10).

Büyük veri ve veri analitik yetenekleri onlarca yıldır vardır. Son yıllarda verilerin hızı, çeşitliliği, hacmi değişmiştir. Dünyadaki verilerin büyük çoğunluğu son yıllarda oluşturulmuştur. Dünya yeni bir endüstriyel devrim yaşamakta ve bulut bilişim bu devrimin yeni motoru, büyük veri de yeni yakıtı kabul edilmektedir. Yazılım üzerine kurulan dijital platformlar, veri işleme yeteneğini kullanarak tüketicilerin ihtiyaçlarına yönelik mal ve hizmetler sunmaktadırlar. Müşteri bilgileri stratejik bir ticari varlıktır ve rekabet avantajı sağlayabilen bir emtiadır. Veri depolama maliyetleri artık işletmelerde çok önemli bir sorun teşkil etmemektedir. Bilgisayar işletme kapasiteleri büyük verileri işleyebilecek kapasiteye ulaşmıştır. Büyük veri analitiği teknolojisi artık tüm kurumsal idarelerin sistemlerine yerleştirmesi gereken bir teknolojidir. Büyük veri, bilgisayarların gücünü, hiper bilgi envanterleriyle bir araya getirmektedir. Büyük miktarda veriyi analiz edebildiğinden vergi kayıp ve kaçaklarının azaltılmasında da kullanılabilirler. Yapay sinir ağları, karar ağaçları, lojistik regresyon, bayesian öğrenimi ve destek vektörleri gibi büyük veri analitiği teknolojilerinin kullanıldığı ülkelerde vergi kayıp ve kaçaklarıyla mücadele edilebilmiştir (Yayman, 2021:242).

Gelişmiş analitik, otomasyon, robotik, 5 boyutlu bina bilgi modelleme (BIM) ve çevrimiçi belge yönetimi ve veri toplama sistemleri günümüzde yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu, daha yüksek üretkenlik, maliyetlerde azalma ve nadiren bütçeyi aşan projelerin zamanında tamamlanmasını sağlamıştır. Bu maliyet ve üretkenlik faydaları göz ardı edilemeyecek kadar büyüktür ve bu dijital araçlar fazlasıyla olmuştur. Artan miktardaki veriyle desteklenen ve kendi kendine öğrenen yapay zekadaki gelişimle

dijital teknoloji hızla gelişmektedir. Bu gelişim dijital becerilere olan ihtiyacı arttırmıştır. ABD'de internet, 3,6 milyon kişiye 5 yüz bin iş yaratmıştır. Bu, ülkedeki tarım ve inşaatla uğraşan işgücünün toplamından önemli ölçüde daha fazladır. Fransa'da yapılan kapsamlı bir araştırma, internetin yok ettiği her iş için 2,6 iş yaratıldığını göstermiştir. 15 yılı analiz eden rapor, internetin 1,2 milyon iş yarattığını ve 5, 00.000 iş kaybı olduğunu belirlemiştir. Web geliştiricilerine, kodlayıcılara, ürün yöneticilerine ve veri bilimcilerine talep artmıştır (Raj ve Aithal, 2018:72).

Türkiye'nin 2020 Dijital Dönüşüm Endeks Raporuna göre; 2019 yılında 2,94 olan dijital dönüşüm endeksi 3,06'ya yükselmiştir. Dijital dönüşüm hızı küresele göre düşüktür. Dijital dönüşüm endeksi; ekosistem, yeterlilik, kullanılabilirlik ve dönüşümlülük bileşenlerinden oluşmaktadır. Türkiye, rapora göre, şirket kurma süresi açısından iyi durumda, cep telefonu aboneliğinde kötü, sosyal medya kullanımında iyidir. Bilişim teknolojisi alanındaki patent başvuruları, hizmet ihracatı ve e-katılım endeksi alanları, dijital ekonomide en kötü olduğu alanlardır. Dijitalleşen toplum endeks değeri 3,58'dir. Toplumun bilişim teknolojisi kullanımı düşük, e-katılım endeksi ise yüksektir (URL 7).

Girişimlerde Bilişim Teknolojileri Kullanım Araştırması sonuçlarına göre Türkiye'de; 2021 yılında 10 ve daha fazla sayıda çalışana sahip girişimlerin;

- internete erişim oranı %95,3 ve web sitesi sahipliği oranı %49,4,
- sosyal ağları, blogları veya mikro blogları, multimedya paylaşım sitelerini ve wiki bazlı bilgi paylaşım sitelerini kullanma oranı, %34,6,
- ücretli bulut bilişim kullanma oranı ise %10,8 olarak gerçekleşmiştir.

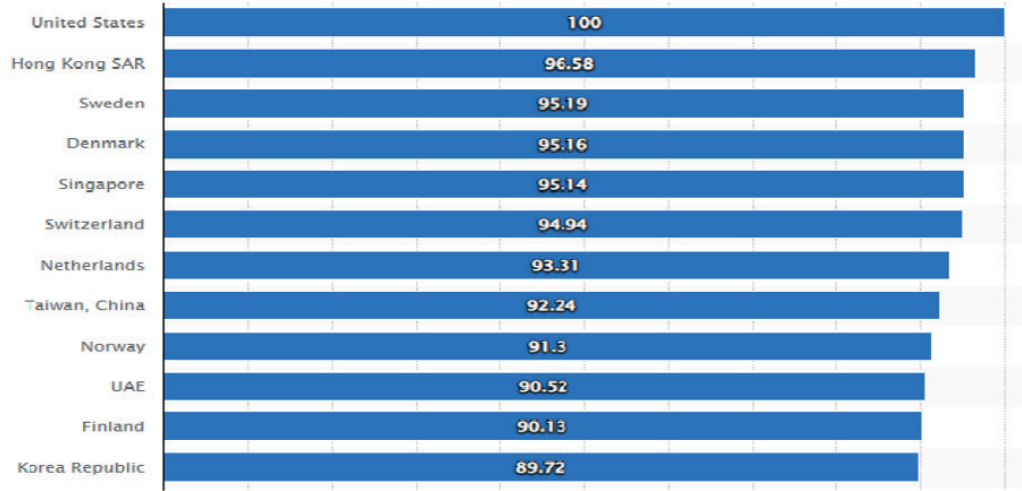
Tablo 1: Türkiye’de kayıt dışı ekonomi

Yıllar	Dolanımdaki Para	Hesaplanan Dolanımdaki Para	Sıfır Vergi Oranında Hesaplanan Dolanımdaki Para	İllegal Para	Paranın Gelir Hızı	Kayıtdışı Ekonomi	Yüzde
2001	939904850	2116734610	1558187655	558546955	25.6	14275533265	59.4
2002	1295682350	3317710671	2435715837	881994834	27.0	23857552801	68.1
2003	1782164458	4462009322	3246762324	1215246998	25.5	31011213806	68.2
2004	2579470341	5646250688	4121221635	1525029053	21.7	33051033414	59.1
2005	3531057629	6753286155	4868183998	1885102157	18.4	34644083968	53.4
2006	6498796272	8110966018	5860159636	2250806382	11.7	26266261443	34.6
2007	6976828505	9194623894	6635532472	2559091422	12.1	30927672401	36.7
2008	8026300798	10604456489	7666104660	2938351829	11.8	34798148266	36.6
2009	9329788403	10555907982	7609347678	2946560304	10.2	30083975908	31.6
2010	11520984966	12387528644	8895289923	3492238721	9.5	33306784455	30.3
2011	14590965529	15127819028	10857179101	4270639927	8.9	37982858926	29.3
2012	16125440878	16581419784	11913327029	4668092755	8.8	41014362409	28.9
2013	19873312388	18608009270	13362119443	5245889827	7.9	41371194238	26.4
2014	23669805673	21227710462	15302239238	5925471224	7.4	43763426861	25.0
2015	28824054698	24333645801	17511903033	6821742768	6.8	46212779862	23.7
2016	33734342570	32644621351	23428922572	9215698779	6.1	56008012509	27.3

Kaynak: Güler ve Toparlak, 2018: 217.

Girişimlerin %4,8’i endüstriyel robot veya hizmet robotu, %21,1’i İnternet aracılığıyla izlenebilen veya uzaktan kontrol edilebilen birbirine bağlı cihazlar veya sistemler kullanmıştır. Nesnelerin İnternetinin en çok %82,1 ile tesislerin güvenliğinin sağlanması amacı ile kullanıldığı görülmüştür. Bunu %36,2 ile enerji tüketimi yönetimi ve %32,9 ile lojistik yönetimi takip etmiştir. Yapay zekâ teknolojilerinden herhangi birini kullandığını belirten girişimlerin oranı, %2,7 olmuştur. Yapay zekâ kullanan girişimlerin en çok %45,2 ile görüntülere göre nesnelere ya da kişileri tanımlayan teknolojiler kullandıkları görülmüştür (TUİK, 2021).

Türkiye’de kayıt dışı ekonominin boyutu 2001 yılında %59,4 iken, 2016 yılında %27,3’e düşmüştür. 16 yıllık bir sürede yaşanan düşme izlenen politikaların olumlu olduğunu göstermektedir.



Şekil 3: Seçilmiş bazı ülkelerin dijital rekabet gücü seviyeleri.

Kaynak: URL 8.

Yukarıdaki şekilde görüldüğü gibi dünya çapında dijitalleşme rekabet gücü seviyeleri en yüksek ülkeler; ABD, Hong Kong SAR, İsveç, Danimarka, Singapur, İsviçre, Hollanda, Tayvan, Norveç, Birleşik Arap Emirlikleri, Finlandiya ve Kore gibi gelişmiş ülkelerdir.

Merkezi İsviçre'nin Lozan kentinde yer alan IMD (International Institute for Management Development), ülkeleri 50 farklı kritere göre değerlendirmekte ve sıralamaktadır. 2019 dünya dijital rekabet gücü sıralamasında Türkiye, 63 ülke arasında 52. sırada yer almaktadır (URL 9).

AB Üye Devletlerinde dijital rekabet gücünde kaydedilen ilerlemeyi takip eden 2021 Dijital Ekonomi ve Toplum Endeksi'nin (DESI) sonuçlarına göre, tüm AB üye devletleri dijitalleşme alanında ilerleme kaydetmiştir. Ancak 2030 dijital on yıl hedeflerine varmak için çaba sarf etmeleri gerekecektir.

AB'deki bireylerin %56'sı en azından dijital beceriye sahiptir. Bilişim teknolojisi uzmanlarının istihdamında hafif bir artış görülmektedir. Dijital uzmanların işe alınma zorlukları göz önüne alındığında, bu uzmanların sayısının eksikliği birçok üye devlette işletmelerin daha yavaş dijital dönüşüm yaşamalarına etki eden bir faktördür. 13 üye devlet 5 G'ye geçmiştir. Bulut teknoloji kullanımı büyük ölçüde artmıştır (2018'de şirketlerin %16'sından 2020'de %26'ya). Büyük şirketler, dijital teknolojiyi küçüklere göre daha büyük oranlarda kullanmaktadır. Örneğin, kurumsal kaynak planlaması (ERP) ve bulut yazılımı yoluyla elektronik bilgi paylaşımını KOBİ'lerden çok daha sık kullanmaktadırlar (ERP için sırasıyla %80 ve %35 ve %48'e karşı %48, bulut için %25). Bununla birlikte, işletmelerin yalnızca küçük bir kısmı gelişmiş dijital teknolojileri kullanmaktadırlar (%14 büyük veri, %25 yapay zekâ ve %26 bulut). Bu veriler, dijital teknolojilerin benimsenmesinin mevcut durumunun Dijital On Yıl hedeflerinden uzak olduğunu göstermektedir. AB'nin 2030 hedefi, 2020'deki %60'lık taban çizgisinin aksine KOBİ'lerin %90'ının en azından temel bir dijital yoğunluğa sahip olması ve işletmelerin en az %75'inin 2030 için gelişmiş dijital teknolojileri kullanmasıdır. Şirketlerin bir kısmı, %75 hedefinin aksine, en iyi performans gösteren birçok ülkede bile Büyük Veri kullanmaktadırlar. Konsey tarafından kabul edilen Kurtarma ve Dayanıklılık Planlarındaki dijital yatırımların yaklaşık %15'i (toplam 117 milyar Euro'nun 18 milyar Euro'ya yakını), dijital kapasitelere ve dijital araştırma

ve geliştirmeye ayrılmıştır.

Henüz dijital kamu hizmetlerine ilişkin verilerde büyük bir gelişme görünmemektedir. Pandeminin ilk yılında, birkaç Üye Devlet çevrimiçi olarak daha fazla hizmet sağlamak için dijital platformlar oluşturmuş ya da bunları geliştirmiştir. Konsey tarafından kabul edilen Kurtarma ve Dayanıklılık Planlarındaki dijital yatırımların %37'si (toplam 117 milyar Euro'nun yaklaşık 43 milyar Euro'su) dijital kamu hizmetlerine ayrılmıştır, bu nedenle önümüzdeki yıllarda önemli iyileştirmeler beklenmektedir (URL 1).

4. TÜRKİYE'NİN KALKINMA PLANLARINDA YER ALAN KAYIT DIŞILIĞI ÖNLEMELERE YÖNELİK HEDEFLERİ VE GERÇEKLEŞME SONUÇLARINA İLİŞKİN DEĞERLENDİRME

Kalkınma planları, ülkelerin sosyal ve ekonomik durumunun ortaya koyulması ve planlanması ile etkin kaynak tahsisi için düzenlenen planlar olup, farklı dönemler itibariyle uygulanır (TMMOB, 2008). Bu değerlendirmedeki temel amaç, kayıt dışı ekonomiyle mücadele adına kalkınma planlarında yer alan dijitalleşmeye yönelik hedefleri ve bu hedeflerin plan dâhilinde gerçekte oranlarını incelemektir.

Kayıt dışı ekonomi ülkeler açısından kaçınılmaz bir olgu niteliğindedir. Ülkeler kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin tamamen yok edilemeyeceğinin bilincinde hareket ederek, bu oranı en düşük seviyede tutmak istemektedirler. Bu nedenle ülkeler kayıt dışı ekonomik faaliyetleri sayısal olarak ifade edebilmek adına kalkınma planlarında bazı göstergelere yer vermektedirler. Türkiye nezdinde bu göstergeler;

- *Kayıt dışı olarak tarım dışı sektörlerde çalışan kişilerin tarım dışı sektörlerdeki istihdama oranı;*

Son beş yılda tarım dışı sektörlerdeki istihdam oranı yaklaşık %22 civarındadır. Geçmiş yıllara nazaran bu oranın düşürülmüő olması ilgili yıllarda yapılan mevcut mevzuat düzenlemeleri ile yakından ilgilidir.

- *Yıllık denetim oranlarının bir önceki yıla göre değişim oranları;*

Denetimler sonucu tespit edilen matrah farkları vergi incelemelerinin ve denetimlerinin arttırılması ile matrah farklarının tespitinde etkinlik arttırmıştır. Bu durum kayıt dışı faaliyetlerin tespit edilme ihtimalini arttırmıştır.

Tablo 2: 1996-2021 dönemi kalkınma planları

Plan No	İlke	Hedef	Sonuç
Yedinci Kalkınma Planı (1996-2000)	Bilimsel ve teknolojik çalışmaların geliştirilmesi	Bilgi ve iletişim teknolojilerinin geliştirilmesine yönelik finansman ihtiyacını karşılamaktır	Bilgi toplumuna geçiş için gerekli olan telekomünikasyon alt yapısında olumlu gelişmeler yaşanmıştır.
		Uluslararası düzeyde bilgi teknolojilerinde rekabet edilebilir duruma gelmektir	
		Ulusal ve uluslararası bilgi güvenliğini sağlamaktır	
Sekizinci Kalkınma Planı (2001-2005)	Toplumun yaşam kalitesinin yükselmesi, kesintisiz ve istikrarlı büyüme sürecine girilmesi, dünya ile bütünleşmenin sağlanması	Kayıtlı ekonomiye geçiş çalışmaları yapılacaktır	Vergi ve sosyal güvenlik primlerine yönelik işlemlerin otomasyon aracılığıyla yapılmasına rağmen kayıt dışı ekonomi azaltılamamıştır.
		Belge ve kayıt düzeninin kayıt dışılığı önleyici nitelikte düzenlemeler yapılacaktır	Vergi kimlik numarası kullanımı zorunlu hale getirildi.
		Kurumlar arası iş birliği ve koordinasyon sağlanacaktır	8.000 ₺'yi geçen ödeme ve tahsilatların bankalar aracılığıyla yapılması zorunlu hale getirildi.
		E-ticaret geliştirilecek ve bilgi güvenliği sağlanacaktır	Akaryakıt istasyonlarında belge düzeninin sağlanması için ödeme kaydedici cihaz zorunluluğu getirildi.
Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)	Küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen bir ülke olmak	Vergiye gönüllü uyum teşvik edilecektir	2010 yılında kesilen fatura sayısı 2013 yılında E-fatura uygulaması ile yaklaşık %250 oranında artış göstermiştir.
		İşletmelerin kurumsallaşması teşvik edilecektir	
		Ticari defter, e-fatura, e-ihale gibi otomasyonlar kullanılacaktır	
		Elektronik ödeme sistemleri geliştirilecektir	
Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)	İnsanların refahını arttırmak, hayat standartlarını yükseltmek	E-ticaretin neden olduğu vergi kayıp ve kaçaklarına yönelik düzenlemeler getirilecek	Kurumlar arası bilgi ve iletişim teknolojilerini yaygın kullanmaya yönelik ilerlemeler mevcuttur.
		Kayıt dışı ekonomi / GSYH oranının 5 puan azaltılması	
		Vergi denetimleri arttırılacak	Kayıt dışı ekonomi kapsamında 657 Sayılı Kanun 101. maddesi gereğince 24 saat esaslı denetim uygulamasına yönelik taslak hazırlandı.
		Nakit para kullanımı azaltılacak	2015 yılına kadar verilen toplam vergi kimlik numarası sayısı 45.408.221'e ulaşmıştır.
		Kurumlar arası veri tabanı oluşturulacaktır	
On birinci Kalkınma Planı (2019-2021)	Mahremiyet koruması, dijital veri güvenliği ve ulusal sınırları aşan veri transferleri konusunda daha sıkı düzenlemeler yapılmalıdır.	Alternatif dijital ödeme sistemleri uluslararası ticaret sistemine uyumlu hale getirilecektir	İleriye dönük bir plandır.
		E-ticaret güvenilirliği güçlendirilecektir	
		Blockchain tabanlı Merkez Bankası parası oluşturulacaktır	
		E-ticaret Bilgi Sistemi tamamlanacaktır	
		E-ticaret sektöründe ülkemizi bölgesel merkez olması adına İstanbul'da bir üs bölgesi kurulacaktır	

Kaynak: Yedinci Kalkınma Planı, Sekizinci Kalkınma Planı, Dokuzuncu Kalkınma Planı, Onuncu Kalkınma Planı, On birinci Kalkınma Planı.

Yapılan vergi incelemeleri neticesinde tespit edilen matrah farkları, mükelleflerin, fiili olarak gerçekleşen gelirlerini ya gizlemek suretiyle ya da gerçekleşen gelirin belirli bir kısmını beyan etmek suretiyle vergi idaresine yanlış veya hatalı bildirimde bulduklarını göstermektedir. Bu durum beyan edilen vergi gelirleri içerisindeki tespit edilen matrah farkları boyutunda ele alınacak olursa; 1998-2018 döneminde en yüksek oranın 1998 yılında olduğu görülmektedir.

- *2001 yılında kayıt dışı ekonomi boyutu oransal olarak artış göstermiştir;*

Oransal artışın iki temel nedeni olduğu söylenebilir. İlk neden, finansal kriz nedeniyle yapılan denetimlerin sayısının artırılması ve incelemenin daha sıkı koşullar çerçevesinde gerçekleştirilmiş olması ihtimalidir. Diğer neden ise finansal kriz nedeniyle mükelleflerin kamuya olan güvenlerinin azalması nedeniyle bilinçli hareket etmek suretiyle beyanlarını eksik veya hatalı bildirmelerinden kaynaklı olabilir.

- *Kamu hizmetlerinden duyulan memnuniyet düzeyi;*

Ülkelerin sunmuş oldukları kamu hizmetlerinden vatandaşlarının memnun olma seviyesinin yüksek olması, kayıt dışı ekonominin boyutunun düşük olduğunu göstermektedir. Bu durum mükellefleri güvende hissettirmekte ve kayıt dışı ekonomik faaliyetlere yönelmekten alıkoymaktadır. 2003 yılından 2008 yılına kadar zaman zaman düşüşler yaşansa da memnuniyet seviyesinde genel bir artış izlenmektedir. 2008 finansal krizi ile kamu hizmetlerinden memnun olma oranının düştüğü söylenebilir (Gümüüş, 2019: 100).

- *Kayıt dışılığı azaltmaya yönelik yapılan düzenlemeler;*

Bürokrasinin azaltılması, sosyal güvenlik ve vergi işlemlerinin otomasyon üzerinden yapılması, kaçakçılıkla mücadele ve fikri mülkiyet haklarının korunması için çeşitli önlemler alınmıştır. 2001 yılında mali kuruluşlarla yapılacak işlemlere taraf olanlara, vergi kimlik numaralarının ilgili belge ve muhasebe kayıtlarında kullanımı zorunlu hale getirilmiştir. Diğer yandan ödeme ve tahsilatlarda 8.000 TL'yi aşan işlemlerin bankalar veya PTT aracılığıyla yapılması uygulaması başlatılmıştır. Akaryakıt istasyonlarında, kayıt dışılıkla mücadelede önemli bir adım olan ödeme kaydedici cihazların akaryakıt pompalarına bağlanmasına yönelik uygulama başlatılmıştır. 657 sayılı kanunun 101. maddesine dayanılarak 24 saat esaslı denetim uygulamasına yönelik taslak hazırlanmıştır.

İlk olarak Yedinci Kalkınma Planı ile dijital faaliyetlerin kayıtlı ekonomiye geçirilmesi hedeflenmiştir. İzleyen yıllarda bu kapsamdaki hedefler ve gerçekleşen hedeflerin arttığını söylemek mümkündür. Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) yıllar itibariyle, performans hedeflerine ne kadar ulaşıldığını izlemek ve değerlendirmek adına belirli performans göstergeleri ve bu hedeflerin gerçekleşmesine yönelik faaliyetleri belirlemektedir. Vergi idaresinin performans göstergelerinden biri olan vergi tahsilatı, koyulan hedeflere çok yakın oranlarda gerçekleşmiştir. 2018-2014 yılları arasında hedeflerin yakın oranlarda gerçekleştiği, 2013 ve 2011 yılında ise tahmin edilen tahsilattan daha fazla tahsilatın gerçekleştiği söylenebilir. Denetimlerin genel olarak hedeflenenin üzerinde gerçekleşmesinin temel sebebi, vergi idaresinin kayıt dışı faaliyetleri önleme, vergileme sürecinin takibini sağlama ve denetimleri kolaylaştırma amacıyla birçok işlemi elektronik ortama taşınmasıdır. Akaryakıt ürünlerine yönelik faaliyet gösteren işletmelere yönelik ödeme kaydedici cihazları kullanma zorunluluğu getirilmesi ve tütün ve tütün mamullerine yönelik getirilen bandrol uygulaması ile hedeflerin üzerinde bir gerçekleşme yaşanmıştır. Elektronik ortamda verilerin saklanması ve verilere ulaşmanın kolay olması nedeniyle vergi idaresinin denetimde etkinliği artmıştır. Mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunun sağlanması ve kayıt dışılıkla mücadele adına yapılan bilinçlendirme çalışmaları hedeflenen rakamlara yakın bir

şekilde gerçekleşmiştir. Hedeflenen eğitimlerin, çalışmaların yerine getirilmiş olması mükellefleri vergiye uyumlu hale getirmediği takdirde, etkin kayıt dışılık performans göstergesinden söz etmek mümkün olmayacaktır (Gümüş, 2019: 100).

SONUÇ

Siyasi iktidarların politik kaygıları bir kenara bırakarak vergiye ilişkin karar vermeleri hem siyasi otoriteye güven açısından hem de kayıt dışı ekonomi boyutlarının azalması açısından büyük önem arz etmektedir.

Merkez Bankası, bankalar ve vergi idareleri arasında elektronik bilgi alışverişinin sağlanması, vergi kayıplarının azaltılmasında önemli bir rol oynar. Bankalar tarafından vergi idarelerine hesap bilgilerinin aktarılması e-ticaretin yasallaşmasını sağlar. Ayrıca sistematik vergi yönetimi, güvenilir vergi matrahları yaratır. Böylelikle gölge ekonominin azaltılması ve uygun iş ortamının sağlanması mümkün hale gelir.

Online yazarkasa veya sanal para sistemine geçiş devlet için önemlidir. Bu tür dijital teknolojiler kayıt dışı ekonominin payını azaltır. Vergi idarelerinin vergi mükellefleri ve potansiyel vergi mükellefleriyle doğrudan temaslarının azaltılması yolsuzluğu önler. Online yazarkasa veya sanal yazarkasa kullanma sisteminin temel başarısı, insanların yaşam tarzını kolaylaştırması ve yaşam kalitesini artırmasıdır. Sonuçta bu sistem mal ve hizmetlerin kalitesini artırır, gereksiz maliyetleri düşürür. Bu, yerel kamu kontrolünün güçlendirilmesi için temel sağlar. Tüketicilerin hak ve çıkarlarının korunması ayrıca garanti edilir. Zamanla bu, "gölge" ekonomiyle savaşmak için başka bir sistem haline gelebilir (Muminov, Olimjanova, Salimov ve Kim, 2020: 19).

Ülkeler kayıt dışılığı azaltmada düzenleyici ve kurumsal reformlar yapmalı ve kurumsal kaliteyi iyileştirmeye çalışmalıdırlar. İş ortamındaki darboğazlarla ve yolsuzluklarla mücadele kabiliyetlerini arttırabilmek için hukukun üstünlüğünü güçlendirmeye çalışmalıdırlar. Şeffaflığı ve katılımı arttırmalıdırlar. Yönetişimi iyileştirmelidirler.

Vergi idaresinin iyileştirilmesi, düzenleyici yüklerin azaltılması ve şeffaflığın artırılması, çıkış faktörlerinin yönlendirdiği kayıt dışı faaliyetlere yönelik teşvikleri azaltır. Kayıt, denetim ve tahsilat iyileştirilerek vergi uyumu artırılabilir. Devlet kurumları arasında bilgi alışverişi kolaylaştırılarak kayıt güçlendirilebilir. Vergi tabanı, mevcut çarpıtıcı muafiyetlerin kademeli olarak ortadan kaldırılmasıyla genişletilebilir.

Vergi ve sosyal yardım sistemlerinin basitleştirilmesi vergiye uyum maliyetlerini azaltır. Elektronik ödemeleri teşvik etmek, tahsilatları arttırmaya ve katma değerli vergi dolandırıcılığını azaltmaya yardımcı olabilir. Elektronik ödemelerin teşvik edilmesi ve nakit kullanımının sınırlandırılması, gölge faaliyetlerin azaltılmasına yardımcı olur.

Ülkeler, ayrıca, düzenleyici ve kurumsal reformlar yanı sıra vergi politikaları ve idaresine ilişkin tedbirler almalıdırlar. Düzenleyici ve idari yüklerin azaltılması, şeffaflığın teşvik edilmesi, hükümet etkinliğinin iyileştirilmesi, vergi uyumluluğunun iyileştirilmesi, prosedürlerin otomatikleştirilmesi ve elektronik ödemelerin teşvik edilmesi ile ilgili politikalar, gelişmekte olan ülkeler için en iyi politika enstrümanlarıdır.

Türkiye büyük verinin alt yapısını hazırlamıştır. Büyük veri uygulamasına geçildiğinde vergi tabanının genişlemesi sağlanabilecek ve veri güvenilirliği kişisel verileri korumaya yönelik yasal düzenlemelerle garanti edilebilecektir. Mahremiyet koruması, dijital veri güvenliği ve ulusal sınırları aşan veri transferleri konusunda daha sıkı düzenlemeler yapılmalıdır.

Kalkınma planları ülkelerin ekonomik ve sosyal hayatlarının planlanmasında oldukça önem taşır. Her ülke geleceğini planlar ve planlamak zorundadır. Türkiye ilk kez 7. Kalkınma Planıyla dijital faaliyetlerin kayıtlı ekonomiye geçmesi hedeflerini belirlemiş ve son 11. Kalkınma Planı dahil hedeflerini arttırmıştır. Planlama dönemlerindeki hedef ve gerçekleşme düzeylerine bakıldığında kimi performans göstergelerinde hedefe yaklaşıldığı, kimi göstergelerde ise hedeflerin aşıldığı görülmektedir. Kayıt dışı ekonomi yüzdesinin giderek düşmesi ve dijital rekabet gücünün giderek artması olumlu gelişmelerdir.

Giderek dijitalleşen dünyada gelişen bir varlık yaratmak için ülkelerin dijital pazar yapıcısı olmaları gerekmektedir. Ülke ekonomilerinde, internet erişilebilirliği daha geniş kesimlere ulaştırılmalı, yasal düzenlemeler iyileştirilmelidir. Politika yapıcılar dijital sektörü etkin tasarlamalıdır. İş dünyasının dijitalleşmenin zorluklarıyla mücadele edebilmeleri için sürekli inovasyon ve yaratıcı düşünceye odaklanmaları gereklidir.

Dijital ekonomide kayıt dışılığın azaltılmasında dijital teknoloji kullanımının yaygınlaşmasının önemli olduğunu, yapılan araştırma sonuçları göstermiştir. Dünya çapında henüz tüm ülkelerin dijitalleşme düzeyleri yeterli değildir, ancak hemen her ülke büyük bir hızla yeni dijital teknolojileri sistemlerine entegre etmeye çalışmaktadırlar. Özellikle blockchain tabanlı denetim mekanizmalarının kullanımının kayıt dışılığı önlemede son derece önemli bir rol oynayacağı açıktır. Nitekim Türkiye de bu sisteme hazırlanmakta ve kalkınma planlarında hedef olarak belirtmektedir. Türkiye henüz 11. Kalkınma Planında belirlediği dijital ödeme sistemleri, e-ticaret güvenilirliği, blockchain tabanlı Merkez Bankası parası ve e-ticaret bilgi sistemi hedeflerini gerçekleştirememiştir. Planda belirlediği; mahremiyet koruması, dijital veri güvenliği ve ulusal sınırları aşan veri transferleri konusunda daha sıkı düzenlemeler yapılması ilkelerini gerçekleştirmesi, hedeflerinin de gerçekleşmesini sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Altuğ, O. (2003). Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye'de Yeni Para Birimine Geçiş (YTL), <http://dosya.toprakisveren.org.tr/makale/2003-60-osmanaltug.pdf> (08.08.2019).
- Ben Kelmanson, B., Kirabaeva, K. ve Medina, L. (2021). Europe's Shadow Economies: Estimating Size and Outlining Policy Options, <https://www.imf.org>.
- Bruton, G., Tihanyi, L. ve Ireland, D. (2012). Research on Entrepreneurship in the Informal Economy: Framing a Research Agenda, *Journal of Business Venturing*, 28 (2013) 598–614.
- Budak, T. (2018). Dijital Ekonominin Vergilendirilmesi, Onikilevha Yayınları, İstanbul.
- Bukht, R. ve Heeks, R. (2017). Defining, Conceptualising and Measuring the Digital Economy Development Informatics, Working Paper Series Paper No: 68.
- European Commission. (2021) Digital Economy and Society Index (DESI) 2021, Thematic Chapters: 64.
- Gupta, S., Keen, M., Shah, A. ve Verdier, G. (2017). Digital Revolutions in Public Finance, International Monetary Funds.
- Güler, H. ve Toparlak, E. (2018). Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Ölçümü ve Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırılması, Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 11(1): 209-220.
- Gümüş, D. (2019). Dijital Ekonominin Kayıt Dışı Ekonomi Açısından Etkinliği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Kevin, B., Dave, C., William, J., Jessica R. N. ve Robert, O. (2018). Defining And Measuring The Digital Economy, Bureau of Economic Analysis Working Paper.
- Korudil, C. (2018). Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye'de Ekonomik Büyüme Üzerine Etkileri, Yüksek Lisans Tezi. Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.
- Loranger, A., Sinclair, A. ve Tebrake, J. (2018). Measuring The Economy in an Increasingly Digitalized World: Are Statistic up to the Task, <https://www.cigionline.org/articles/measuring-economy-increasingly-digitalizedworld/>
- Mantar, S. (2004). Yeni Ekonomik Düzendeki E-Devlet ve Dijital Para: Dijital Para ile Yeni Bir Harcama ve Vergilendirme Önerisi, Yüksek Lisans Tezi. Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Muminov, N., Olimjanova, S., Salimov, ve A. Kim, T. (2020). Digitalization As An Important Factor Of Legalization Of The Shadow Economy, *International Journal On Economics, Finance And Sustainable Development*, 16-19.
- OECD. (2018). G20 Policy Guide on Digitisation and Informality, <https://www.oecd.org/g20/G20-Policy-Guide-Digitisation-and-Informality.pdf> (08.12.2021).
- Palme, S. (2020). Lifelong Learning in the Informal Economy A Literature Review, Switzerland the International Labour Office, https://www.ilo.org/skills/areas/skills-policies-and-systems/WCMS_741169/lang--en/index.htm (08.08.2020).

- Raj, K. ve Aithal, P. S. (2018). Digitization of India - Impact on the BOP Sector, *International Journal of Management, Technology and Social Sciences (IJMITS)*, 3(1), 59-74, [https://papers.ssrn.com › sol3 › papers \(20.04.2018\)](https://papers.ssrn.com › sol3 › papers (20.04.2018)).
- Romero, G. Q. ve Alexander, F. T. (2021). Measuring the Informal Economy, [https://www.elibrary.imf.org/view/journals/007/2020/002/article-A001-en.xml \(02.02.2021\)](https://www.elibrary.imf.org/view/journals/007/2020/002/article-A001-en.xml (02.02.2021)).
- Schneider, F. (2004). Shadow Economy, <https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-0-306-47828-4-24>.
- Schneider, F. ve Enste, D. (2002). Hiding in the Shadows, [https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues30/ \(07.12.2021\)](https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues30/ (07.12.2021)).
- Smelser, N. J. ve Swedberg, R. (2005). *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press.
- Teyyare, E. (2018). OECD Ülkelerinde Kayıt Dışı Ekonomi ve Kurumsal Kalite İlişkisi, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 14 (1): 51-65.
- TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) (2021). Girişimlerde Bilişim Teknolojisi Kullanım Araştırması, [https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Survey-on-Information-and-Communication-Technology-\(ICT\)-Usage-in-Enterprises-2021-37435\(14.09.2021\)](https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Survey-on-Information-and-Communication-Technology-(ICT)-Usage-in-Enterprises-2021-37435(14.09.2021)).
- TMMOB (2008). Planlamanın Sonu: 9. Kalkınma Planı, [https://www.tmmob.org.tr/icerik/planlamanin-sonu-9-kalkinma-plani-tmmob-bildirisi \(07.12.2021\)](https://www.tmmob.org.tr/icerik/planlamanin-sonu-9-kalkinma-plani-tmmob-bildirisi (07.12.2021)).
- Ubay, B. ve Ünsal, H. (2021). Taxation of Digital Economy in Turkey in Three Steps. *Journal Of Business Innovation and Governance*, 4(1): 1 – 11.
- Yayman, D. (2021). Vergi Kaçakçılığı Tespitinde Büyük Veri Analitiği, 4th International Conference on Data Science and Applications (ICONDATA) 2021 ICONDATA'21 sözlü sunum ve yayım, 242-261, 05.06. 2021.
- Zait, A. ve Horodnic, I. A. (2021). Degree Of E-government Development And Level Of Informal Economy – A Nudge From The Covid-19 Pandemic? CEE e|Dem and e|Gov Days 2021, 33-44, Doi: 10.24989/ocg.v34i.2 , https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/P_33-42.pdf.
- URL 1: Digital Economy and Society Index 2021: Overall Progress in Digital Transition But Need for EU-Wide Efforts, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5481\(12.11.2021\)](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5481(12.11.2021)).
- URL 2: Digital Economy Report 2021, [https://unctad.org/webflyer/digital-economy-report-2021 \(29.09.2021\)](https://unctad.org/webflyer/digital-economy-report-2021 (29.09.2021)).
- URL 3: Eğilmez, M., Kripto Paralar, Bitcoin ve Blockchain, [http://www.mahfiegilmez.com /2017/11/ kripto-paralar-bitcoin-ve- blockchain.html \(12.12.2021\)](http://www.mahfiegilmez.com /2017/11/ kripto-paralar-bitcoin-ve- blockchain.html (12.12.2021)).
- URL 4: TÜBİSAD Announces Turkey's Digitalization Grade. [https://www.tubisad.org.tr/en/news/detail/TUBISAD-announces-Turkeys-digitalization-grade/132/2800/0 \(07.12.2021\)](https://www.tubisad.org.tr/en/news/detail/TUBISAD-announces-Turkeys-digitalization-grade/132/2800/0 (07.12.2021))
- URL 5: The Digital Disconnect of Informal Businesses, [https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/digital-disconnect-informal-businesses \(08.12.2021\)](https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/digital-disconnect-informal-businesses (08.12.2021)).

URL 6: Digital Transformation in The Informal Economy, <https://www.govet.international/dokumente/pdf/giz2020-0256en-digital-transformation-informal-economy.pdf> (08.12.2021).

URL 7: Türkiye'nin Dijital Dönüşüm Endeksi, <https://webrazzi.com/2020/06/09/tubisad-turkiyenin-dijital-donusum-endeksi/>(09.06.2020).

URL 8: <https://www.statista.com/statistics/1042743/worldwide-digital-competitiveness-rankings-by-country/>

URL 9: Dünya Dijital Rekabet Gücü Sıralamasında Türkiye, <https://sanaluzman.com/blog/on-izleme?contentId=236&category=isverenlere-ipuclari> (22.03.2019).

ÖZGÜRLÜĞÜ BAĞLAYICI CEZALARIN YERİNE GETİRİLMESİ

Cihan ERGÜN¹

Makale İlk Gönderim Tarihi / Recieved (First): 22.12.2021

Makale Kabul Tarihi / Accepted: 26.12.2021

Atıf/©: Ergün, C. (2021). Özgürlüğü bağlayıcı cezaların yerine getirilmesi, Scientific Journal of Finance and Financial Law Studies, 1(1), 25-49

Özet

Cezalandırma ve cezaların yerine getirilmesi, eski çağlardan bu yana çok çeşitli evrelerden geçmiştir. Baz aldığımız orta çağdan günümüze kadar ise, insanlığın cezaların yerine getirilmesinde, en üst aşamaya geldiği gözlemlenmektedir. Çünkü orta çağın işkence, eziyet ve acı çektirerek öldürme anlayışından vazgeçilmiştir. Özgürlüğü kısıtlayan, özgürlüğü bağlayıcı cezalandırma anlayışına doğru evrilmiştir. Bu aşamada da insan merkezli bir infaz usulü geliştirilmiş; iyileştirme ve ıslah anlayışıyla cezalar yerine getirilmeye başlanmıştır.

Bu amaçla infaz yasaları oluşturulmuş, yerine getirme yerleri olan ceza infaz kurumları köklü ıslah çalışmalarından geçmiştir.

5275 sayılı yasa ile Türkiye, tüm bu olumlu kazanımları kanunlaştırmıştır. Makalenin yayına hazırlandığı tarihlerde ise ileri bir adım daha atmış, altı yıla kadar Özgürlüğü Bağlayıcı Cezaya mahkûm olanlara; belli koşulların varlığı halinde ceza infaz kurumunda hiç kalmadan, denetimli serbestlik ofisleri aracılığı ile dış ortamda cezalarını çekme imkânı sağlamıştır.

Anahtar Kelimeler: İnfaz, Özgürlüğü Bağlayıcı Ceza, Adli Para Cezası, Denetimli Serbestlik.

JEL Kodu: K10, K12, K14

THE EFFECT OF DIGITAL ECONOMY IN THE INFORMAL ECONOMY: AN ASSESSMENT SPECIFIC TO TURKEY'S DEVELOPMENT PLANS

Citation /©: Ergün, C. (2021). Özgürlüğü bağlayıcı cezaların yerine getirilmesi, Scientific Journal of Finance and Financial Law Studies, 1(1), 25-49

Abstract

Punishment and execution of punishment have been through a variety of phases since old times. It can be seen that the humanity has come to the most advanced stage in execution of the punishments when compared to the middle ages. Middle ages' cruel idea of killing by torment and pain has been deserted. The idea of execution has leaned towards restricting freedom. At this stage, a method of execution which take human as the base has been developed; punishments have been started to be given with the thoughts of 'betterment' and 'reclamation'.

For this purpose, execution laws have been established, and penal institutions, as facilities of execution, have undergone radical rehabilitation works.

With the law numbered 5275, Turkey enacted all these positive gains. In the dates wherein the article has been being prepared for publishing, Turkey has taken one more step: Those sentenced to a punishment which restricts their freedom up to six years, under certain conditions, have been provided an opportunity to serve their sentences in an external environment through probation offices without ever needing to stay in a penitentiary institution.

Keywords: Execution; Freedom restricting punishment; Judicial fine; Probation

JEL Classification: K10, K12, K14.

¹ Emekli Cumhuriyet Savcısı, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Öğrencisi, e-mail:cihanerg@hotmail.com ; ORCID: 0000-0003-4623-7620.

GİRİŞ

Çağdaş ceza adalet sistemi, 17. yy ortalarından buyana insan yaşamına yönelen, bedene zarar veren, vücut bütünlüğünü bozan ya da insan yaşamına son vermeyi benimseyen cezalandırma ve bu cezaları yerine getirme anlayışından vaz geçmişi bulunmaktadır. ²

Cezalandırma anlayışında insan yaşamını sona erdirmeye ya da vücuttan belli birtakım organları eksiltme tutumundan vaz geçilmesinin nedenlerinin en başında sanayi devrimi gelmektedir ³. Sanayi devriminin cezaların yerine getirilmesinde özgürlüğü bağlayıcı cezaları, hapis cezasını tercih ettirmedeki ana sebep, insanlık anlayışı veya yaşam hakkının korunması değildir; salt iş gücü ihtiyacıdır. İnsan emeğine ihtiyacın artması da öldürmek yerine suç işleyenleri belli bir mekâna kapatıp emeğinden yararlanmak yolunun açılması demek anlamı taşımaktadır.

Elbette ki cezaların yerine getirilmesi anlayışında, özgürlüğü bağlayıcı cezalara dönülmesinde etken faktör yalnızca sanayi devrimi değildir. İnsanlık anlayışındaki felsefi/düşünsel gelişmeleri de göz ardı etmemek gerekir.⁴ Bu anlamda sosyal sözleşmecî görüşlerin etkisi büyük olmuştur. Bu felsefi düşüncelerin katalizörlüğü neticesinde meydana gelen, eşitlik, özgürlük, kardeşlik fikirlerinin büyümesi dolayısıyla 1789 Fransız İhtilali'nin etkilerini de unutmamak lazımdır.⁵

2 Demirbaş, T. (2008). İnfaz Hukuku; Seçkin Yayınları, 2. Baskı; Ankara, 91-92, "...Ceza infazının tarihçesinde, ...tenkil etmek suretiyle suçluyu zararsız yapma, yani kefarete (daha doğrusu intikam)düşüncesi, insanlık dikkate alınmadan, egemen..." olduğunu belirtmektedir.

*Demirbaş, T; (2021) "Cezaevleri Gerçeği", (Erişim) <https://hukuk.deu.edu.tr/wp-content/uploads/2020/01/T.Demirbas3.pdf> 07.11.2021 "...Hemen belirtelim ki, 16'ncı yüzyılın sonlarına kadar olan dönemde intikam düşüncesi esas olduğundan ölüm ve bedeni cezalar vardı. Yani hürriyeti bağlayıcı cezalar henüz bilinmiyordu..." demektedir.

3 Yediyıldız, B. (1994). Tarih; Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, İstanbul, (2): 78 "...Sanayi devrimi (Industrial verisyon insan ve hayvan gücüne dayalı üretim tarzından makine gücüne hakim Makine gözünün hakim oldu üretim tarzına geçmiştir bu tarz üretim 18 Yüzyıl'da İngiltere'de özellikle dokuma sektöründe ortaya çıkmış Daha sonra diğer alanlara yayılmıştır makinaya dayalı üretime geçişle birlikte üretimin şekli ve miktarı da artmıştır..." diyerek artan üretimi karşılamak için iş gücüne olan ihtiyacı vurgulamaktadır. İş gücü, emek ise verimli çalışma çağındaki insanı ifade eder. Bu anlamda endüstride çalışacak insanın cezalandırılıp yok edilmesi yerine endüstride çalıştırılması düşüncesi esas alınarak, suçlu kişiyi öldürmek ya da sakat bırakmak yerine çalıştırma mantığı ile özgürlüğü bağlayıcı ceza verilmesi düşüncesi gelişmiştir.

4 Fabre, Cécile; "Toplumsal Sözleşme" (Social Contract); Çeviren, Mehmet Fatih Deniz; Felsefe Dergisi; İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayını; 48. Sayı; İstanbul-2018. s. 123. Sosyal sözleşme; "...Klasik politik düşüncede toplumsal sözleşme, bir devletten yoksun bireylerin onun vasıtasıyla kendilerini koruma (preservation) doğal haklarına sahip oldukları, bu hakları bırakmaya rıza göstererek, kendilerini, devletin yaptırım gücüne ve kendileriyle aynı taahhütte bulunan diğer herkese bağlanmış oldukları bir anlaşma..." olarak tanımlanmaktadır.

* Toplumun, devletin kökenini araştıran filozoflardan Sosyal Sözleşmeciler olarak bilinenlerden en önemlileri, olarak bilinenleri; THOMAS HOBBS; JOHN LOCKE; JEAN-JACQUES ROUSSEAU; dur. Hobbes'un Leviathan, Locke'un Hükümet Üzerine İkinci İnceleme ve Rousseau'nun Toplum Sözleşmesi isimli eserleri sosyal sözleşmecî anlayışın hem kuramsal hem de pratiksel anlatımı niteliğindedir.

* Locke, John; YÖNETİM ÜZERİNE İKİNCİ İNCELEME Sivil Yönetimin Gerçek Kökeni Boyutu ve Amacı Üzerine Bir Deneme; Çeviri: Fahri Bakırcı; 2. Baskı; Ebabel Yayınları; İstanbul-2012; s. 9. Locke, bir doğa durumu öngörür. Bu doğal durumun; "...İnsanların başkasından izin istemeksizin ya da başkasının iradesine bağlı olmaksızın Doğa Yasasının sınırları içinde Eylemlerini düzenleyebilecekleri ve Sahiplikleriyle kişilikleri üzerinde uygun olduğunu düşündükleri biçimde tasarrufla bulunabilecekleri Yetkin bir Özgürlük Durumdur..." diyerek, devamında; "...Bu durum ayrıca hiç kimsenin diğerinden daha fazla İktidar ve Yetkiye sahip olamadığı, bütün İktidar ve Yetkinin karşılıklı olduğu bir Eşitlik Durumu..." olduğunu belirtir.

5 URL 1: "...Yine 18. Yüzyıl'da Fransa'da yaşamış olan Montesquieu (1689-1775), J.J. Rousseau (1712-1778), Diderot (1713- 1784), Voltaire (1694-1778) gibi Flozoflar mevcut düzenin doğru ve adil olmadığını, mevcut düzenden daha adil bir toplum düzeninin mevcut olabileceğinin fikri altyapısını oluşturmuşlar ve halkı aydınlatmaya çalışmışlardır..." neticesinde 14 Temmuz 1789 da ayaklanma olmuş, Fransa Cumhuriyete geçmiştir. İnsan ve Yurttaş hakları Bildirgesi ve arkasından Fransız anayasası kabul edilmiştir.

Cezaların yerine getirilmesinde özgürlüğü bağlayıcı cezalara geçilmesinin başka birçok nedenleri de mevcuttur. Ancak büyük etkiyi yapan nedenler, Fransız İhtilali ve sanayi devrim olarak gözükmektedir.

Takip eden dönemlerde, eşitlik özgürlük, kardeşlik fikirleriyle ihtilal sonrası Fransız Anayasası hazırlanmış, İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi kaleme alınmıştır. Evrensel ilkeleri benimseyen İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi, Fransa'yla sınırlı kalmamıştır. Etkileri tüm Avrupa'yı sarmış, zaman içerisinde devletlerin anayasalarına da girmeye başlamış olup, Osmanlı Devleti dahi bundan nasibini almıştır.

Ayanlarla Padişah'ı yıllık vergilendirmeler hususunda bir araya getiren, bu nedenle Magna Carta'ya⁶ benzetilen Sened-i İttifak⁷, esasen Fransız İhtilali rüzgarıyla düzenlenmiş bir belgedir. Ancak, Sened-i İttifak'ın da sonuçta bir ferman belge, olduğunu unutmamak gerekir.⁸

Anayasacılık ve yasallaşma çalışmalarının sonucunda Kıta Avrupası'nda, cezalandırma ve cezaların yerine getirilmesi hususlarında da kuralların yazılılığı esaslarına geçilmiştir. Bu anlamda inceleme konumuz, ana hatlarıyla özgürlüğü bağlayıcı cezaların yerine getirilmesi ve bu bağlamda 7242 sayılı yasa⁹ değişiklikleri ile getirilen koşullu salıverilmeye (KS) denetimli serbestlik (DS) uygulamalarındaki yenilikler kapsamında 5275 sayılı, Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanunu'nun (CGTİHK), somut, güncel uygulamalarına, insan merkezli ve insan lehine, yeni bir bakış ufku açabilmektir. Zaten yapılan yasal yeniliklerde, yasa koyucunun ana amacı da budur; insan yararına yasalar yapmak...

6 Akın, İ. F. (1966). Kamu Hukuku; Üçdal Neşriyat, Piyer Loti Cad. Dostluk Yurdu Sk. 4/1. 4. Baskı, İstanbul. 280-282. "...Magna Carta (Büyük Ferman) veya Magna Carta Libertatum (Büyük Özgürlük Fermanı), 15 Haziran 1215 tarihinde imzalanmış bir İngiliz belgesidir. Bu belge ile kral ilk kez yetkilerini kısıtlamış halk bazı hak ve özgürlükler tanımış..." olduğu belirtilmektedir. Belgeyi imzalayan, Kral Yurtsuz John, 24 Aralık 1166–19 Ekim 1216 yıllarında yaşamış ve 49 yaşında ölmüştür.

* URL 2: "...Magna Carta'nın en önemli maddeleri;

1) Hiçbir özgür insan yürürlükteki yasalara başvurmaksızın, tutuklanamaz, hapsedilemez, mülkü elinden alınamaz, sürülemez, ya da yok edilemez.

2) Adalet satılâmaz, geciktirilemez, hiçbir özgür yurttaş adaletten yoksun bırakılamaz.

3) Yasalar dışında hiçbir vergi, yüksek rütbeli kilise adamları ile baronlardan oluşan bir kurula danışmadan haiz yoluyla veya zor kullanarak toplanamaz..." olduğu 13. yy. da tespit edilip insan özgürlüğü açısından hüküm altına alınmıştır.

7 Gözler, K., (2004). Anayasa Hukukuna Giriş; Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 4-10. Gözler, 1215 tarihli İngiliz Magna Carta'sına benzetir.

* Ortaylı, İ; (1995) İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı; Hil Yayınları; İstanbul; s. 23. Ortaylı, Bu devirde, Osmanlı Devleti'nin merkezî otoritesinin taşrada büyük ölçüde etkisiz olduğunu belirtiyor, Alemdar Mustafa Paşa, padişahın ve merkezî devletin otoritesini sağlamak için güçlü âyanlarla bir anlaşma yapmayı ilk çare olarak gördüğüne dikkat çekiyor.

* URL 3: "...Sened-i İttifak, 2. Mahmud döneminde, 1808 yılında imzalanmış bir metindir. Sened-i İttifak tarihi tam olarak 7 Ekim 1808'dir. Sened-i İttifak ile ayanlar, padişaha itaat etme sözü vermiş, padişah da buna karşılık olarak ayalara bazı haklar vermiş ve bu hakları garanti altına alma sözü vermiştir..."

*VİKİPEDİ Özgür Ansiklopedi, web sitesi; "Sened-i İttifak"; (Erişim) https://tr.wikipedia.org/wiki/Sened-i_%C4%B0ttifak 08.11.2021. "...Sened'in bir giriş, 7 şart ve 1 zeyl bölümü vardır. Giriş bölümünde Osmanlı devlet düzeninin bozulduğu, devlet otoritesinin sarsıldığı ve bu durumun taraflarca gözlemlendiği, devletin kuvvetlenmesi gayesiyle bu toplantının yapıldığı ve sonunda bu anlaşmaya varıldığı yazılıdır..."

8 Ferman; Ferman-ı Humayun, Osmanlı Devleti'nde Padişah buyruğu. Uyulması gereken kuralların yazıldığı ve Osmanlı Padişahı'nın Tuğra'sı ile mühürlenene, genel, kişilik dışı, herkesi kapsayan, yasa niteliğinde ve ikinci bir buyrukla kaldırılmadığı müddetçe uygulanan emirnamedir.

9 7242 sayılı, "Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" 15 Nisan 2020 tarihli Resmî Gazete'nin, 31100 sayılı nüshasında yayınlanarak ve 14 Nisan 2020 kabul tarihli olarak yayınlanmış bulunmaktadır.

15 Nisan 2020 tarihindeki değişiklikler ile 7242 sayılı yasayla, hükümlüler lehine birçok yeni düzenlemeler getirilmiştir.

Özgürlüğü bağlayıcı cezaların yerine getirilmesi bağlamında, suç genel teorisi ve ceza hukuku anlamında yaptırım teorisi burada ele alınmamıştır. Suç teorisi ve suça karşılık gelen yaptırımlar, bu alanlara dair çalışmaların ve ceza hukukunun genel esasları içinde ayrıntılı olarak incelenmektedir.

Yaptırım türleri, özellikle özgürlüğü bağlayıcı cezalar açısından, Türk Ceza Kanunu'nun (TCK), tanımlamasıyla¹⁰ hapis cezaları ile para cezalarından hapse çevrilen özgürlüğü bağlayıcı cezaların yerine getiriliş biçimlerine ve yaşanan sorunlara, insan hakları, kanunilik esası, infazda suç tarihi mecburiyeti ve lehe yasa uygulamaları çerçevesinden bir bakış olacaktır.

Ceza adalet sisteminde, 1 Haziran 2005 değişiklikleri olmuştur. Bu değişikliklerle cezaların yerine getirilmesi hukukumuzda, adı denetimli serbestlik olan yepyeni bir kurum getirmiştir. Daha öncesinde, süregelen ve uygulanan 647 sayılı İnfaz Kanunu¹¹ vardı ve uygulanmaktaydı. Bu yeni yasanın kabul ettiği koşullu salıverilme uygulaması ile infaz adalet sistemine yeni giren denetimli serbestlik uygulamaları aslında birbirinin bütünleri olarak düşünülmüştü. Lakin uygulamada gerek suç tarihleri itibarıyla 647 sayılı yasa ile 5275 sayılı yasaların hangilerinin uygulanacağı hususunda çatışmalar çıkmaktadır. Bu yasalar çatışmasından hükümlüler, yani sonuçta insanlar zarar görmektedir. Görülen bu zarar insan özgürlüğüne yönelik olunca daha bir anlam kazanmaktadır.

İhtilafların çözüm yeri elbette uygulayıcılar olacaktır. Yasaları iyi anlamak uygulanma pratiklerini, hukuk ve adalet mantığı çerçevesinde çözmeyi amaç edinmek gerekmektedir. İnsan unsuru esas alınarak, yasaları zamana, yasa koyucunun amaçlarına ve konuluş gayelerine göre anlamak; insan lehine pratiğe dökmek gerekliliği, tüm kişi ve kurumlarca, doğru anlaşılmalıdır.

Özetle insan merkezli bir uygulamayı özümsemek lazımdır. Çünkü özgürlüğü bağlayıcı cezaların yerine getirilmesinin, cezaların infazının ana konusu insandır.

Yasalar konulduğu günden itibaren eskimeye başlarlar.

Yasalardaki zamana bağlı eskimeyi, güncel tutmak, zamana göre güncellemek gereklidir.

Bu bilgiler ışığında baktığımızda, 5275 sayılı CGTİHK, yasanın tek bir ilâm, tekbir hükümlü ve tek bir infazı esas olarak düzenlendiği görülmektedir.

¹⁰ TCK 45 maddesi; “Madde 45- (1) Suç karşılığında uygulanan yaptırım olarak cezalar, hapis ve adli para cezalarıdır.”

¹¹ Yürürlükten kaldırılmış, 647 Sayılı Cezaların İnfazına Dair Kanun; 13.7.1965 tarihli ve 16/7/1965 tarih, 12050 sayılı Resmî Gazete ‘de yayımlanarak yürürlüğe girmişti. 5275 sayılı yasanın yürürlüğe girişine kadar uygulanan infaz yasasıdır.

Bundan dolayıdır ki bir hükümlünün aynı ilâmda birden çok yasa maddesini ihlal ettiği (hırsızlık¹², mala zarar verme¹³, konut dokunulmazlığını bozma¹⁴ eylemlerinde olduğu gibi), kimi zaman da aynı hükümlünün onlarca ayrı zamanda onlarca farklı suç işlediği de bir gerçektir. Ceza infaz kurumlarında, hükümlüler arasında çoğunluğu bu tür kişilerin, yani birden çok mahkûmiyeti bulunan kişilerin oluşturduğu ortadadır. Cezaların infazında bütün sorun, hükümlüler aleyhine olarak, çoklu mahkûmiyetlerin yerine getirilmesinden kaynaklanmaktadır.

Son yıllarda kamuoyunda af olarak bilinen yerine getirme/infaz, indirimleri yukarda belirtilen haksızlıkları önlemek adına yapılan kamusal çabalardan başka bir şey değildir. Ancak çabalar yasa metinlerinde kalıp, aynı içselliği uygulama alanlarında bulamamaktadır.

Bu aşamada kısmen dahi olsa insan hakkına ilişkin bu sorunsala, çözüme yardımcı olan bir yol arayışı gaye edinilmiştir.

Soruşturma aşamasında suç şüphesi altındaki kişi; şüpheli olarak adlandırılır. Aynı kişi hakkında şüphe kuvvetlenmiş ve kuvvetli şüpheye dair delillerde elde edilmişse hakkında kamu davası açılır. Yargılama aşaması, soruşturma evresi dediğimiz bu safhada yargılanan kişi; sanık adını alır. Mahkeme bir kararla dosyayı bitirip, eğer ceza vermişse, bu karar kesinleştiğinde kişi artık hükümlü adını alır. Bu aşamadan sonra, özgürlüğü bağlayıcı cezanın yerine getirilmesi evresi başlar.

Bu aşamada suç şüphesi altındaki kişi, adeta isimsel evrim geçirerek sırasıyla;

Kişi: Şüpheli → Sanık → Hükümlü adını alır.

Yargılama sonucunda mahkemenin oluşturduğu belge de;

Nihaî Belge : Karar → Hüküm → İlama dönüşür.

Bu aşamadan sonra verilen cezanın yerine getirilmesi evresi başlamış olur. Çünkü mahkûmiyet hükümleri kesinleşmedikçe infaz olunamazlar .¹⁵

1.ÖZGÜRLÜĞÜ BAĞLAYICI CEZA KAVRAMI

Özgürlüğü bağlayıcı ceza, Ceza Adalet Sistemi içerisinde, suç kavramına karşılık gelen ve devletin yetkili organlarınca, usulüne uygun olarak; suça karşılık uygulanacak olan yaptırımlardır. Yaptırım kavramı, ceza terimini de içine alacak biçimde daha geniş bir anlama sahiptir .¹⁶

12 Hırsızlık Suçu; TCK 141 de tanımlanmıştır; “Hırsızlık, Zilyedinin rızası olmadan başkasına ait taşınır bir malı, kendisine veya başkasına bir yarar sağlamak amacıyla bulunduğu yerden alan kimse...” hırsızlık suçunu işlemiş olur; şeklinde tanımlanmıştır. Devamında ise 142. Maddeden başlayarak 147. maddeye kadar bu suça etki eden nedenler belirlenmiştir Yani hırsızlık eyleminin daha çok cezayı gerektiren biçimleri ile hafifletici nedenler düzenlenmiştir.

13 Mala Zarar Verme Suçu; TCK 151 de düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; “Başkasının taşınır veya taşınmaz malını kısmen veya tamamen yıkan, tahrip eden, yok eden, bozan, kullanılamaz hale getiren veya kirleten kişi, mağdurun şikayeti üzerine...” cezalandırılır, diyerek tanımlanmış bulunmaktadır.

14 Konut Dokunulmazlığını Bozma Suçu; TCK 116. maddede düzenlenmiş; “Bir kimsenin konutuna, konutunun eklentilerine rızasına aykırı olarak giren veya rıza ile girdikten sonra buradan çıkmayan kişi, mağdurun şikayeti üzerine...” cezalandırılır; şeklindedir.

15 5275 sayılı CGTİHK yasanın 4. maddesi; “Mahkûmiyet hükümleri kesinleşmedikçe infaz olunamaz” emredici hükmünü içermektedir.

16 Özen, M; (2019), Öğreti ve Uygulama Işığında Ceza Hukuku Genel Hükümler; 3. Baskı; Adalet Yayınevi, Ankara. s.983.

Öğretide, ceza hukuku içerisinde cezanın iki temel amacı vardır; birisi ödetme(kefare), diğeri de önlemedir. Aslında cezanın amacı aynı zamanda cezaların yerine getirilmesinin de amacını oluşturur. Ödetme anlayışından özellikle cezaların yerine getirilmesi uygulamalarında vaz geçilmiş gibi olsa da kişiyi (hükümlüyü) dış özgür alanından alıp kısa bir süre dahi olsa birçok özgürlükten kısıtlı bırakmak, başlı başına bir ödetme biçimidir.

Ancak önleme, anlayışı içerisinde artık felsefi olarak da olsa, cezaların yerine getirilmesinin amacı; özel ve genel önlemeyi gerçekleştirmektir. Kişinin tekrar suç işlemesini önlemek ve toplumu da suç işlenmesine karşı korumak.

Özgürlüğü bağlayıcı cezalar, kişilerin şahıs varlığı haklarından olan bireysel özgürlüğüne yönelen, özgürlüğü, yasalarca belirlenmiş sınırlar dahilinde bağlayan bir ceza türüdür. İşlenmiş olan bir suça karşılık, işlenen suçla orantılı bir biçimde, kişisel özgürlüğün belirli süre kısıtlanmasıdır. Ancak cezalandırma da asıl olan, işlenen suçta kusurluluktur. Meydana getirdiği iddia edilen olayda kişinin kusurluluğu dolayısıyla kınanabilmesidir .

¹⁷Genel veya özel önleme düşüncesi ile de olsa işlediği fiil dolayısıyla kusurlu bulunmayan bir kimsenin cezalandırılmasının hiçbir haklı yönü olamaz. Kusurun varlığı ispatlanamıyorsa cezada olmayacaktır. Özetle, kanunsuz suç ve ceza olamayacağı gibi, kusursuz cezalandırma da olamayacaktır.

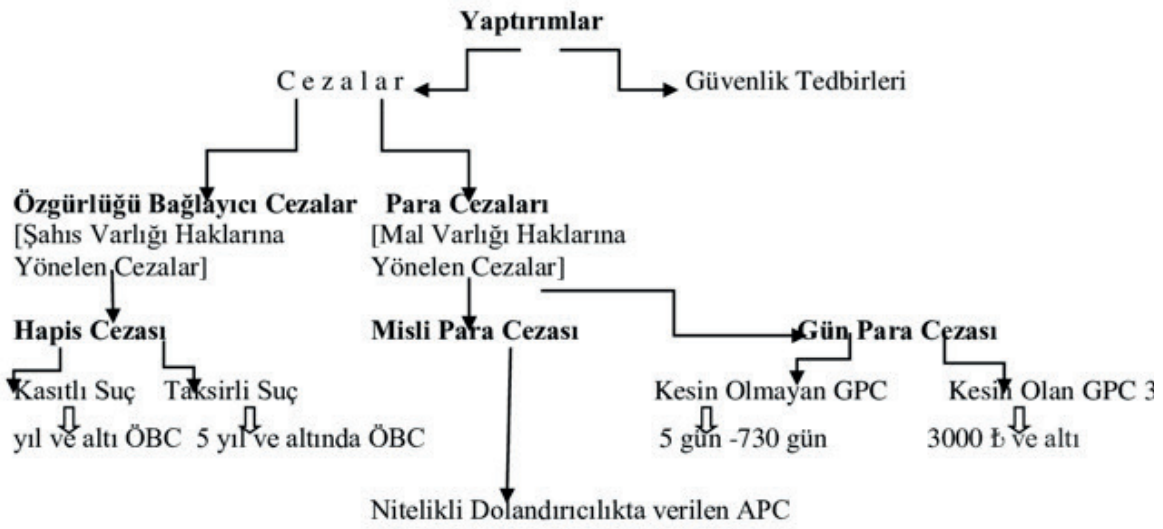
Cezalandırmada ise nihayet bir üst sınır olmalıdır. Bu anlamda özgürlüğü bağlayıcı ceza uygulamaları içerisinde, ömür boyu süren bir kısıtlama benimsenmemiştir.

Bu tür, ömür boyu sürecek özgürlüğü bağlayıcı bir ceza, özgürlük umudunu, ömür boyu hapis cezası alanlarında, nihayet bir gün çıkacağına dair, umut hakkını ortadan kaldıran bir cezalandırma biçimi olacaktır ki, bu da insan hakları anlayışına uygun düşmeyeceği gibi; hukuk devleti olmak geleneği ile bağdaşmayacak, demokratik toplum ilkelerine de uygun olmayacağı açıktır.

2. YERİNE GETİRİLECEK YAPTIRIMLAR

Yaptırım kavramının, cezaları da içine alacak biçimde daha geniş ve kapsayıcı bir anlama sahip olduğunu yukarıda belirtmiştik. Yaptırımlar yerine getirilişleri/infaz edilişleri açısından özgürlüğü bağlayıcı cezalar bağlamında ele alınmaktadır.

¹⁷ Özgenç, İ; (2001). Bir Ceza İnfaz Rejimi Olarak Erteleme (28/8/1999 tarih ve 4453 sayılı Basın ve Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesine Dair Kanun Hakkında Hukuki Değerlendirme); Anayasa Yargısı Dergisi (2001). 18; Ankara, s. 100. Cezalandırılabilirliğin kusura bağlı olduğunu belirten, Özgenç; "...Kusur cezanın meşruluk zeminini oluşturmaktadır. Kusur kınamanın somutlaşmış bir ifadesi olan cezanın temelini teşkil etmektedir. Cezalandırma ile güdülen asıl amaç, suç teşkil eden bir haksızlığı gerçekleştiren kişinin, bu suçu işlemek dolayısıyla içinde bulunduğu kusurluluk durumundan İbra olmasını sağlamaktır..." diyerek, kusursuz ceza olamayacağını belirtmektedir.



Yaptırımlar şekilde anlatıldığı üzere yalnızca cezalar ve güvenlik tedbirlerinden ibaret değildir. Bunların dışında idarî yaptırım tedbirleri olduğu gibi, disiplin yaptırımları ve benzer birçok yaptırım türü bulunmaktadır.

Özgürlüğü bağlayıcı cezaları burada inceleyeceğimiz için, yaptırım türlerinden olan cezalar ele alınmıştır. Daha özeldir ise ceza mahkemelerince verilen hapis cezaları ile para cezalarının ödenmemesinden dolayı, hapse çevrilmesi halinde bu cezalarında hapis cezaları gibi yerine getirilmesi dolayısıyla, para cezalarına da değinilmektedir.

Özgürlüğü bağlayıcı cezaların yerine getirilmesi, 5275 sayılı CGTİHK yasınının kabul ettiği biçimiyle, cezaların infazı; Türk Ceza Adalet Sistemi'nin ayrılmaz bir parçasıdır. Hatta olmazsa olmazdır.

Ceza mahkemeleri tarafından verilen ve kesinleşen özgürlüğü bağlayıcı cezalara dair kararlar; bir suçun varlığına, haksızlık teşkil eden¹⁸ bu suçun, kararda açık kimliği belirtilen hükümlü kişi tarafından işlenmiş olduğuna, hükümlü kişinin meydana getirdiği eylem nedeniyle, bir gerçek kişi ya da kamunun zarar görmüş olduğuna ve eylemine karşılık gelen özgürlüğü bağlayıcı ceza ile cezalandırılmış olduğuna dair bir tespit hükmüdür. Yerine getirilemedikçe de bir belirleme/tespit olarak kalmaya devam edecektir.

Bu çerçeveden bakılarak bir değerlendirme yapıldığında, özgürlüğü bağlayıcı cezaların yerine getirilmesi, ceza adalet sistemimizin olmazsa olmazı niteliğindedir.

Toplumsal dinginliğin sağlanmasının asıl gerçekleştirici gücü, verilen cezanın yerine getirilmesi ile mümkün olacaktır. Verilen cezanın caydırıcılığı ya da cezalandırmaktan beklenen amacın ortaya çıkması için mutlak surette yerine getirilmesi/infaz edilmesi gereklidir.

Cezaların yerine getirilmesi yasal sınırlar çerçevesinde alenî olmalıdır. Böylelikle suça yönelme eğiliminde olanlar, cezaların yerine getirildiğini görüp bundan vaz geçme eğilimine gireceklerdir., suç faili olan kişiler ise kesinleşmiş özgürlüğü bağlayıcı cezalarını infaz ederken, işlenen suçun mutlak bir karşılığının olduğunu ve cezaların yerine getirildiği yerler olan, ceza infaz kurumlarında ıslah edilerek, bir daha sosyal tipte sapmalara düşmemeleri sağlanarak ve topluma yararlı, yeniden suç işlemeyen birey olarak, aidiyet psikolojisi içerisinde sosyal alanlarına geri dönmelidirler. Cezaların 18 Haziran 2005 tarihinden itibaren Türk Ceza Adalet Sisteminde yapılan bir seri değişikliklerle, 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu ile birlikte suç teorisi içerisinde, suç tanımlaması da değişmiş bulunmaktadır. “suç, bir haksızlık” olarak tanımlanmış; “haksızlık içeren kusurluluktan dolayı kınanabilmek” suç olarak ifade edilmiştir.

yerine getirilmesinden/infazından beklenen ana netice bu olmak gerekir.

Anlaşılabileceği üzere, burada, özgürlüğü bağlayıcı cezaların yerine getirilmesinden beklenen iki amaç ortaya çıkmaktadır; toplum bakımından caydırıcılık, hükümlü kişi açısından ise ıslah olmuş olmak ve böylece bir daha suç işlememektir.

Bunu sağlayacak mekanik bir sistemi oluşturmak, sağlam hukuksal temellere oturtmak gereklidir. Elbette ki cezaların yerine getirilmesi sistemini devlet aygıtı oluşturacak, bu sistemin mobilizasyonunu, hiç aksamadan devamını da devlet sağlayacaktır. Hukuk çerçevesinde tüm ülke üzerinde, genel, eşit, adil, insan merkezli bir uygulamayı da sürdürülebilir bir şekilde yine devletin kendisi, kurumları vasıtasıyla sağlamak durumundadır.

Cezaların yerine getirilmesi sistemini şöyle tanımlayabiliriz; yasal usuller doğrultusunda, ceza mahkemeleri tarafından, yapılan yargılama neticesinde verilen mahkûmiyet kararlarından kişisel özgürlüğü bağlayan hapis cezası ya da adli para cezası ve güvenlik tedbirlerinin nasıl ve ne şekilde yerine getirileceğini açıklayan, bunun yerine getiriliş biçimini gösteren, hukuksal, usulî bir yol, bir uygulama disiplini.

2.1. Cezaların Yerine Getirilmesi İlkeleri

Bu konuda 5275 sayılı CGTİHK kanunu son derece önemli esaslar belirlemiştir. Ceza hukukunda nasıl ki, kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi geçerli ise; cezaların yerine getirilmesi sistemi içerisinde de kanunsuz yerine getirme olmaz ilkesi esastır. Cezaların infazı yapılırken de kanunsuz infaz olmaz; kuralı evrensel geçerliğe sahiptir. Bu ilke doğrultusunda 5275 sayılı CGTİHK yürürlüğe konulmuş bulunmaktadır.

Cezaların yerine getirilmesinde esas teşkil edecek birtakım ilkeler benimsenmiştir. Bu ilkeler yasalara yansıtılmış, yerine getirme uygulamalarında uyulması zorunlu düzenlemelerdir.

2.1.1. Cezaların Yerine Getirilmesinde Yasallık

Bu açıdan, cezaların yerine getirilmesinde ilk husus yasallık ilkesidir. Kişi özgürlüğüne ya da kişinin mal varlığına dokunan, sınırlama getiren bir uygulamanın bir hukuk devletinde yasayla önceden belirlenmiş olması gereklidir.

Gerek 1982 Anayasası m.38’de ve gerekse 5237 sayılı TCK m.2’de yasallık ilkesi düzenlenmiş bulunmaktadır. Anayasanın düzenlediği temel hususlardan biri yasallıktır. 38/3 maddesinde; ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur” düzenlemesiyle yasallığı anayasal zorunluluk olarak hüküm altına almıştır. Aynı biçimde TCK- 2.maddesi; suçta ve cezada kanunilik” başlığını taşır; anayasanın 38/3 maddesindeki düzenlemenin bir tekrarı niteliğindedir. Suçta ve cezada yasallığı pekiştirir niteliktedir.

Anayasa ve TCK’na benzer bir düzenlemede 5275 sayılı CGTİHK da 6/1-c bendinde; “...cezanın infazında... ..kanunilik ve hukuka uygunluk ilkeleri...” nin esas alınacağı açık bir biçimde ifade edilmiş bulunmaktadır.

2.1.2. Cezaların Yerine Getirilmesinde Adalet İlkesi

Kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesinin doğal bir uzantısı olarak, cezaların infazı da kanunsuz olamayacaktır.

Cezaların yerine getirilmesi hiçbir ayrımcılığa yer verilmeden; hakkaniyete uygun, adalet ve eşitlik

ilkeleri doğrultusunda olacaktır.

İnfazın iki önemli yönü vardır; biri hükümlü açısından, ikincisi de mağdur ve kamu vicdanı açısından. O yüzden, cezaların yerine getirilmesi; hükümlü ile kamu vicdanı arasında, keskin bir kılıca benzetilir.

Cezaların yerine getirilmesinin, yani infaz işinin keskin bir kılıca benzetilmesi, şu anlama gelir; verilen ve kesinleşen bir ilâmdan dolayı, CGTİHK kanunu gereğince hükümlü ne kadar hapis cezası yatması gerekiyorsa, o kadar ceza infaz kurumunda yatırılabilir. Ya da ne kadar adli para cezasının tahsil edilmesi gerekiyorsa, ancak o kadar tahsil edilebilir. Verilen adli para cezasından nasıl ki bir tek kuruluş fazla tahsil edemeyeceğimiz gibi; CGTİHK'un belirlediği miktardan da bir dakika dahi fazla kişiyi ceza infaz kurumunda tutmamak yasal bir zorunluluktur.

Bir hükümlünün, ceza infaz kurumunda; CGTİHK kanuna aykırı olarak fazladan yatırılması halinde hükümlünün özgürlük hakkı zarar görecektir. Şayet ceza infaz kurumunda az yatırırsanız mağdurun hakkı zedelenir; kamu vicdanı bundan zarar görür.

Bu nedenle; CGTİHK kanunu gereğince hükümlünün ne kadar yatması gerekiyorsa ya da ne kadar adli para cezasının tahsili gerekiyorsa o kadarının tahsil edilmesi gerekir. Burada şu ayrıntıya dikkat etmek ve altını çizmek gerekir; ilâmda belirtilen özgürlüğü bağlayıcı ceza değil, CGTİHK kanunun infaz edilmesini istediği ceza miktarı asıldır. Yani hükümlü ilâmda belirtilen ceza kadarını ceza infaz kurumlarında yerinde yerine getirmekle yükümlü değildir. Hükümlü aleyhinde ancak, CGTİHK'un belirlediği oranda infaz edilebilir.

2.1.3. İnsan Haklarına Saygılı Biçimde Cezaların Yerine Getirilmesi

1982 Anayasası'nın başlangıç bölümünde, ayrıca, Cumhuriyetin Niteliklerinin düzenlendiği 2. maddesinde "...insan haklarına saygılı..." olmak düzenlenmiştir. 14. Maddesinde ise yine insan haklarına dayanmak, vurgulanmıştır.

Ayrıca Anayasa'nın 90/son fıkrası ikinci cümlesi; "...Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri..." nin esas alınacağını hükme bağlamıştır. Dolayısıyla temel hak ve özgürlüklere ilişkin hususlarda uluslararası sözleşmelerin üstün tutulacağını anayasal bazda kabul etmiş bulunmaktadır. ¹⁹Cezaların yerine getirilmesinde de öncelikle taraf olunan uluslararası sözleşmeler uygulanmak gerekecektir. CGTİHK ile şayet temel haklara dair bir uluslararası sözleşme çatışması durumunda; uluslararası sözleşme öncelikle uygulanmak gerekecektir.

Özgürlüğü bağlayıcı cezalar yerine getirilirken, öncelikle ve her şeyden evvel, hükümlünün de insan olduğu asla unutulmamalıdır. Özü insan olan bu ana kurul, hiçbir zamanda, hiçbir yerde ve hiçbir koşulda, unutulmadan; hiçbir hükümlüye ayrıcalık tanınmamak kaydıyla, insan hakları evrensel ilkelerinin çizdiği uluslararası sözleşmelerce belirlenen²⁰ insanî sınırlar asla aşılmadan, insan onuruna

19 1982 Anayasası madde 90/son fıkrası; "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz (Ek cümle: 7/5/2004- 5170/7 md.). Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır" düzenlemesini getirmiştir.

20 İnsan Hakları Evrensel Beyanname; İnsan Hakları Evrensel Bildirisi (Universal Declaration of Human Rights; kısaca UDHR), Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu'nun Haziran 1948'de hazırladığı ve birkaç değişiklik yapıldıktan sonra 10 Aralık 1948'de, BM Genel Kurulu'nun Paris'te yapılan 183. oturumunda kabul edilen 30 maddelik bildiri. Türkiye Cumhuriyeti, bu metni, Türkiye bakımından ise Bildirge Bakanlar Kurulu kararıyla 27 Mayıs 1949 yılında, 7217 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanmıştır.

yakışan; eşit, adil ve hakkaniyete uygun bir şekilde özgürlüğü bağlayıcı cezaların yerine getirilmesi işlemlerinin yapılması gereklidir. Bu uygunluk, hem evrensel bildirgelerle tanımlanan insanî bir ödev, hem de yasal bir zorunluluktur .²¹

Tüm ilkelerin varlığı ve uygulanması zorunlu Özgürlüğü bağlayıcı cezaların yerine getirilmesinden beklenen amacın gerçekleşebilmesine yöneliktir. İlkeler ışığında bir uygulama yapılarak infazdan beklenen ana amaç, hükümlünün tekrar suç işlemesini önlemek, yeniden topluma kazandırılmasını sağlamaktır.

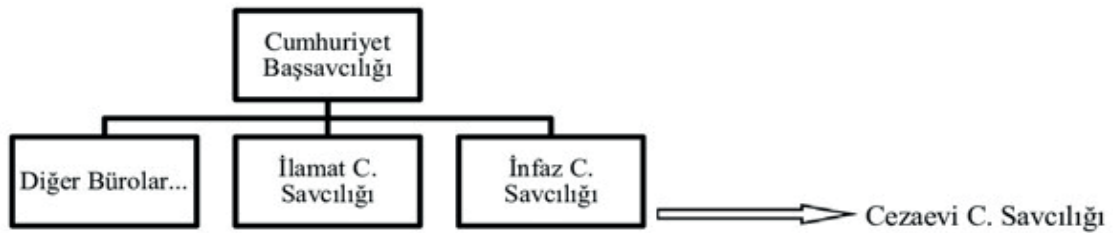
2.2.Yerine Getirilecek Kararların Kesinleşmesi

Kişilerin özgürlüğünü bağlayan, dış dünya ile belli bir süre irtibatını, ilişkisini kesen, kişiyi yasal cebir altında belli sınırlar dahilinde tutan kararların, yargı kararı olsa dahi uygulanabilmesi için, belli bir süreci izleyip kesinlik kazanması gerekir. CGTİHK 4/1. maddesi bu hususu düzenlemiştir. Madde gereği mahkûmiyet hükümleri, kesinleşmedikçe infaz olunamayacaktır.

Ceza mahkemeleri birçok kararlar verirler. CMK 223. maddesi mahkemelerce verilecek kararları saymış bulunmaktadır. CMK 223/1 maddesine göre; ceza mahkemeleri, "...Beraat, ceza verilmesine yer olmadığı, mahkûmiyet, güvenlik tedbiri..., davanın reddi ve düşmesi kararı..." gibi kararlar verirler.

Yerine getirilmek üzere Cumhuriyet Başsavcılıklarına gelen ceza mahkemesi kararları; yalnızca mahkûmiyet kararlarıdır. Bu mahkûmiyet kararları ise ya özgürlüğü bağlayıcı hapis cezalarına ilişkindir; ya da adli para cezalarına ilişkin ceza ilâmlarıdır.

Cumhuriyet Başsavcılıkları "kül" halinde, yani bir bütün olarak çalışırlar. Dolayısıyla cezaların yerine getirilmesinde asıl yetki, Cumhuriyet Başsavcılıklarına aittir. Ancak Cumhuriyet Başsavcısı tarafından bir iş bölümü yapılır. Bu iş bölümünde, büyük merkezlerde, ilâmat bürosu ayrı infaz bürosu ayrıdır. Her büroda yeteri kadar Cumhuriyet Savcısı iş bölümü esasınca görevlendirilir.



İnfaz işlerine bakan Cumhuriyet Savcısı genelde ceza infaz kurumuna da bakmaktadır. Kompleks, birden çok ceza infaz kurumu olan yerlerde ayrıca ceza infaz kurumu Cumhuriyet Savcısı bulunmaktadır.

2.2.1. Yerine Getirilmek Üzere Gelen Ceza İlâmında Dikkat Edilecek Hususlar

Ceza mahkemeleri tarafından verilen mahkûmiyete dair ilâmlar, yerine getirilmek üzere Cumhuriyet Başsavcılığı, ilâmat bürolarına gelir. Büroya gelen bir ceza ilâmı ile ilgili olarak şu üç hususa dikkat edilir (infaz edilmek üzere gelen ilâmda üç hususun birlikte bulunması gerekir);

²¹ CGTİK 2/1 maddesi infazda ilkeleri düzenlemektedir; "Ceza ve güvenlik tedbirlerinin infazına ilişkin kurallar hükümlülerin ırk, dil, din, mezhep, milliyet, renk, cinsiyet, doğum, felsefî inanç, millî veya sosyal köken ve siyasî veya diğer fikir yahut düşünceleri ile ekonomik güçleri ve diğer toplumsal konumları yönünden ayırım yapılmaksızın ve hiçbir kimseye ayrıcalık tanınmaksızın..." uygulanacağını belirtmektedir.

- kesinleşmiş mahkeme kararı(ilâm)
- kesinleşme şerhi,
- ceza fişi.

2.2.1.1. Ceza Mahkemesi İlamlarının Yerine Getirilirlilik Açısından İncelenmesi

İlam kendisine gelen Cumhuriyet Savcısı öncelikle bir ilâmla ilgili olarak bunları kontrol eder. Ceza mahkemesi tarafından verilen nihaî karar kesinleşmiş mi, kesinleşmiş ise karar arkasında ya da ek bir evrakta kesinleşme şerhi var mı, ek olarak bir de ceza fişi düzenlenmiş mi? Bunları ayrı ayrı kontrol edecektir.

2.2.1.2. Ceza Mahkemesi İlamının Sayısı

Ceza mahkemeleri verdikleri kararlardan kesinleşmesini takiben infaz savcılıklarına kaçar adet göndereceklerdir? Bir ilâm, bir hükümlü, bir suç varsa sorun yoktur. Bir tek ilâmın infaz savcılığına gönderilmesi yeterli olacaktır.

Verilen bir mahkûmiyet kararında, birden fazla suç ya da birden fazla hükümlü varsa hem hükümlü sayısınca hem de her hükümlüye ait suç adedince yukarıda belirtilen üç şey ayrı ayrı var mı, ona bakılacaktır.

Örnek: A, B, C, şahısları oturulan ev içerisinde, kapıyı kırmak suretiyle, hırsızlık suçunu birlikte işlemişlerse ve birlikte yargılanmışlarsa, mahkeme, karar kesinleştikten sonra, mahkûmiyetler yerine getirilmek üzere Cumhuriyet Savcılığına gönderecektir.

Bu durumda işlenen suçlar; hırsızlık, mala zarar vermek ve kont dokunulmazlığını bozmak biçiminde oluşacaktır. A, B, C'nin bu üç suçtan da mahkûm olmaları halinde, mahkeme dokuz adet kesinleşmiş karar, dokuz adet kesinleşme şerhi ve dokuz adet ceza fişi, düzenleyip Cumhuriyet Savcılığı'na gönderecektir.

2.2.1.3. İnfaz Cumhuriyet Savcısının Bakacağı Hususlar

Karar kendisine gelen Cumhuriyet Savcısı, öncelikle kararın kesinleşip kesinleşmediğini kontrol edecektir. Çünkü CGTİHK; 4/1. Maddesi, "Mahkûmiyet hükümleri kesinleşmedikçe infaz olunamaz." emredici hükmünü getirmiştir. Yerine getirilecek bir mahkeme ilâmının, sonuçta kişi özgürlüğüne yönelik bir durum içerdiğinden, mutlak surette kesinleşmiş olması gerekmektedir.

Ceza mahkemelerince verilen ve kesinleşmiş olan kararda, ikinci olarak, Cumhuriyet Savcısı, kesinleşme şerhinin olup olmadığını kontrol edecektir. Bu şartında yerine getirilmiş olduğunu görürse, hakkında mahkûmiyet hükmü verilen hükümlüyle ilgili olarak ceza fişi düzenlenip düzenlenmediğine bakacaktır.

Yukarıda belirtilen üç işlemde yerine getirildiğini tam ve doğru olarak gören Cumhuriyet Savcısı, ilâmat defterine kaydını yapacaktır, ilâmat numarası denilen bir numara verilmesini sağlayacaktır.

2.2.1.4. İlamın Alacağı Kayıt: İlâmat Numarası

İlâmat numarası, son derece önemlidir. Alınan bu numara cezanın yerine getirilmesinde, koşullu salıverilmede, denetimli serbestlik işlemlerinde, hakkederek tahliye edilme işlemlerinde de kullanılacak, adeta vatandaşlık numarası benzeri bir işlev görecektir, hükümlülük seyrine dair bir kod olacaktır.

Hak ederek tahliyeden sonra dahi, belli koşulların gerçekleşmesi durumunda adli sicil kaydı ya da adli

sicil arşiv kaydı silinmesi talep edilirken dahi, belirlenen bu ilâmat numarası üzerinden, iş ve işlemler yapılacaktır. Kişinin herhangi siyasi yaşama atılma, millet vekili olma istekleri olması durumunda Anayasa'nın 76. maddesi anlamında²², geçmişe dair arşiv kaydı da yine bu ilâmat numarası üzerinden araştırılmaktadır.

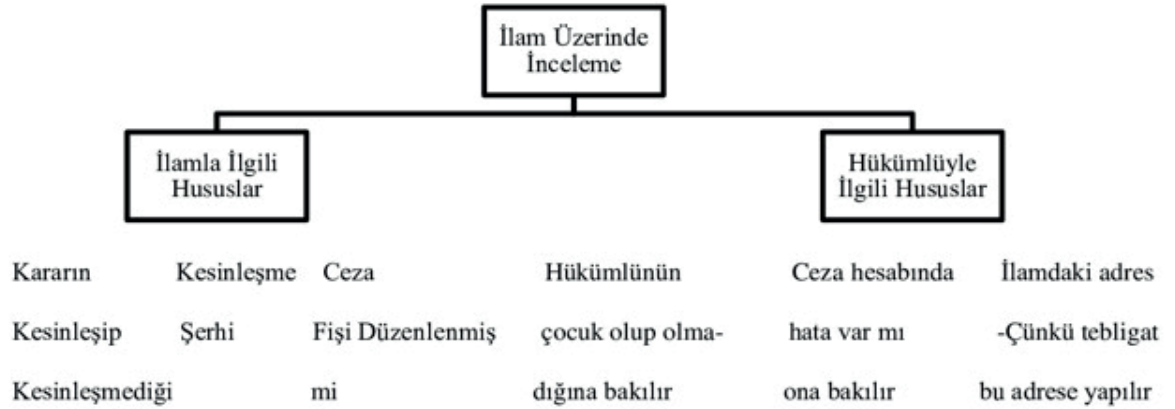
İlâmat numarası dediğimiz rakamsal ifade, iki bölümden oluşmaktadır. Birincil rakam gurubu, ilâmın yılını; ikincil rakam gurubu ilâmın ilâmat defterindeki kayıt sırasını ifade eder.

Gelen ilâmda kontroller yapıldıktan sonra o yıl için açılan ilâmat defterine, silsile halinde tutulan defterin o anki sırasına kaydedilir. Bu yıl ve sıra ilâmat numarası olarak devam eder. Bütün işlemler bu numara üzerinden yapılır.

2.2.2. İlâmda Kesinleşme İncelemesi

GGTİHK'nun temel maddelerinden birisi, kanunun 4. maddesidir. Bu maddede açık ve net olarak şu belirtilir; mahkûmiyet hükümleri kesinleşmedikçe infaz olunamayacaktır.

Demek ki öncelikle ceza mahkemelerince, bir mahkûmiyet hükmü verilmesi gerekir. Verilen bu mahkûmiyet hükmünün, ya istinaf veya temyize gidilmek sizin veya istinafta ya da temyiz kanun yolundan geçerek kesinleşmiş olması gerekir. Çünkü kesinleşmeyen hiçbir mahkûmiyet hükmünün infaz edilme imkânı bulunmamaktadır.



• İlâmat kendisine gelen infaz savcısının öncelikle gelen kararın kesinleşip kesinleşmediğine bakar. Ceza mahkemesi kararlarının kesinleşmesi ve infaz edilebilir hale gelmesi, üç şekilde olmaktadır.

- İstinaf ya da temyiz süresinin geçmesiyle;
 - İstinaf kanun yoluna gidilerek, yapılan istinaf incelemesi sonucu kesinleşmesi;
- İstinaf isteminin esastan reddi biçiminde(onama),

²² 1982 Anayasası 76. maddesi; “kamu hizmetinden yasaklılar, taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar; zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, Resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilemezler.” Hükmünü getirmiştir. Bu madde nedeniyle millet vekili adayı olacaklara ilişkin adli sicil kaydı ya da adli sicil arşiv kayıtları yukarıda belirtildiği üzere infaza başlanırken verilen ilâmat numarası üzerinden yapılmaktadır.

- İstinaf isteminin düzeltilerek esastan reddi (düzelterek onama),
 - c. ya da Yargıtay incelemesine gidilmek suretiyle
 - Yargıtay tarafından onanması yoluyla
 - Yargıtay tarafından düzeltilerek onanması yoluyla, hüküm kesinleşir.
- d. Verildiği anda kesin olan kararlar vardır. Örneğin 3000 TL dahil, 3000 TL ye kadar adli para cezaları ilk derece mahkemesinin karar verdiği anda kesindir.

Verilen hükmün kesinleşmiş olduğunu tespit eden infaz savcılığı, kesinleşme şerhini kontrol eder; kesinleşme şerhi de tamamsa, ekinde ceza fişinin olup olmadığına bakar. Ceza fişi de karara eklenmiş ise ilâmat kaydını yaptırır. Bunlardan biri noksan ise mahkemeden gelen tüm evrakı, doğru biçimde gönderilmesi için, hiçbir işlem yapmadan iade eder.

Belgeler tamamsa, ilâmat kaydı yapılır. Sonrasında hüküm ile ilgili hususlar incelenir. Öncelikle hükümlünün 18 yaşını ikmal edip etmeyen kişi olup olmadığına, yani çocuk mu büyük mü olduğuna bakılır. Çünkü çocuklara özgü infaz rejimi farklılıklar göstermektedir.

İlamın büyüklere ya da küçüklere özgü ilâm olduğunun tespitinden sonra, ilâm adresinin tam ve doğru olup olmadığına bakılacaktır. Çünkü hükümlüyle ilgili olarak, çağrı kâğıdı(davetname)[Ek-1], ya da para cezası ödeme emri ilâmda belirtilen adrese gönderilecek, hükümlüyle ilgili tebligatlar bu adrese yapılacaktır.

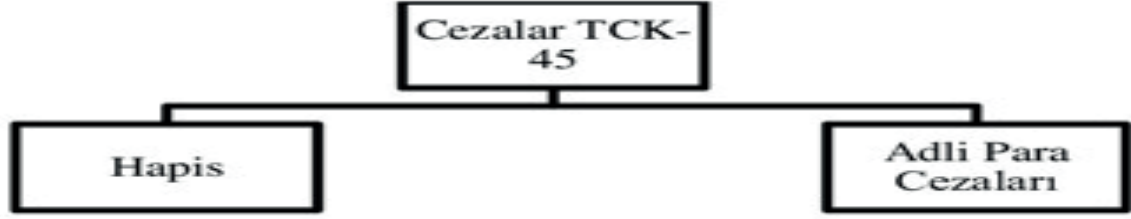
Cumhuriyet savcılığının hükümlüye yakalama, davetname ya da adli para cezası ödeme emri göndermeden yani infaz işlemlerini başlatmadan hemen önce, son yapacağı iş, ilâmda verilen, ceza hesabında matematiksel bir hata, para cezası ilâmıysa rakamsal bir farklılık olup olmadığı kontrol edilecektir. Kontrol edilip, bir hata olmadığı görülmesi üzerine;

-Kasıtlı suçlarda 3 yıl ve 3 yılın altında; taksirli suçlarda 5 yıl ve 5 yılın altında özgürlüğü bağlayıcı cezaya mahkûmiyet halinde, hükümlüye davetname çıkarılacaktır. Bu nedenle ilâmatla verilen adres önemlidir.

Davet name üzerine verilen 10 günlük süre içerisinde en yakın infaz savcılığına müracaat edilmesi halinde, infaz ertelemesi ya da açık ceza infaz kurumunda, hükümlüye verilen özgürlüğü bağlayıcı cezanın infazı hakları kazanılacaktır.

2.2.3. Cezalar

Yerine getirilecek yaptırımların ilki cezalardır. Cezalar kişi haklarına yönelen yaptırımlardır. Bu anlamda kişinin ya mal varlığında bir eksiltmeye ya da kişisel özgürlüğünde birtakım sınırlar koymaya yönelirler. Dolayısıyla cezalar, eğer şahıs varlığı haklarına yönelmişler, özgürlük haklarında bir takım eksiltme yapacaklar demektir.



Cezalar, TCK 45. maddede, hapis ve adli para cezası olarak belirtilmiştir .²³

Belirtildiği üzere asıl konu özgürlüğü bağlayıcı cezaların yani hapis cezalarının yerine getirilmesidir. Ancak belli bazı koşulların varlığı halinde mahkemelerce verilen ve kesinleşen para cezaları da ödenmemesi, halinde hapse çevrilerek infaz edilmek yoluna gidilmektedir. Bu nedenle para cezaları da özgürlüğü bağlayıcı cezaya dönüştüğü oranda hapis cezası gibi infaz edilecektir.

2.2.3.1.Özgürlüğü Bağlayıcı Cezaların/Hapis Cezalarının Yerine Getirilmesi

Ceza mahkemeleri tarafından verilen mahkûmiyetlerin en başında, özgürlüğü bağlayıcı cezalar gelmektedir.

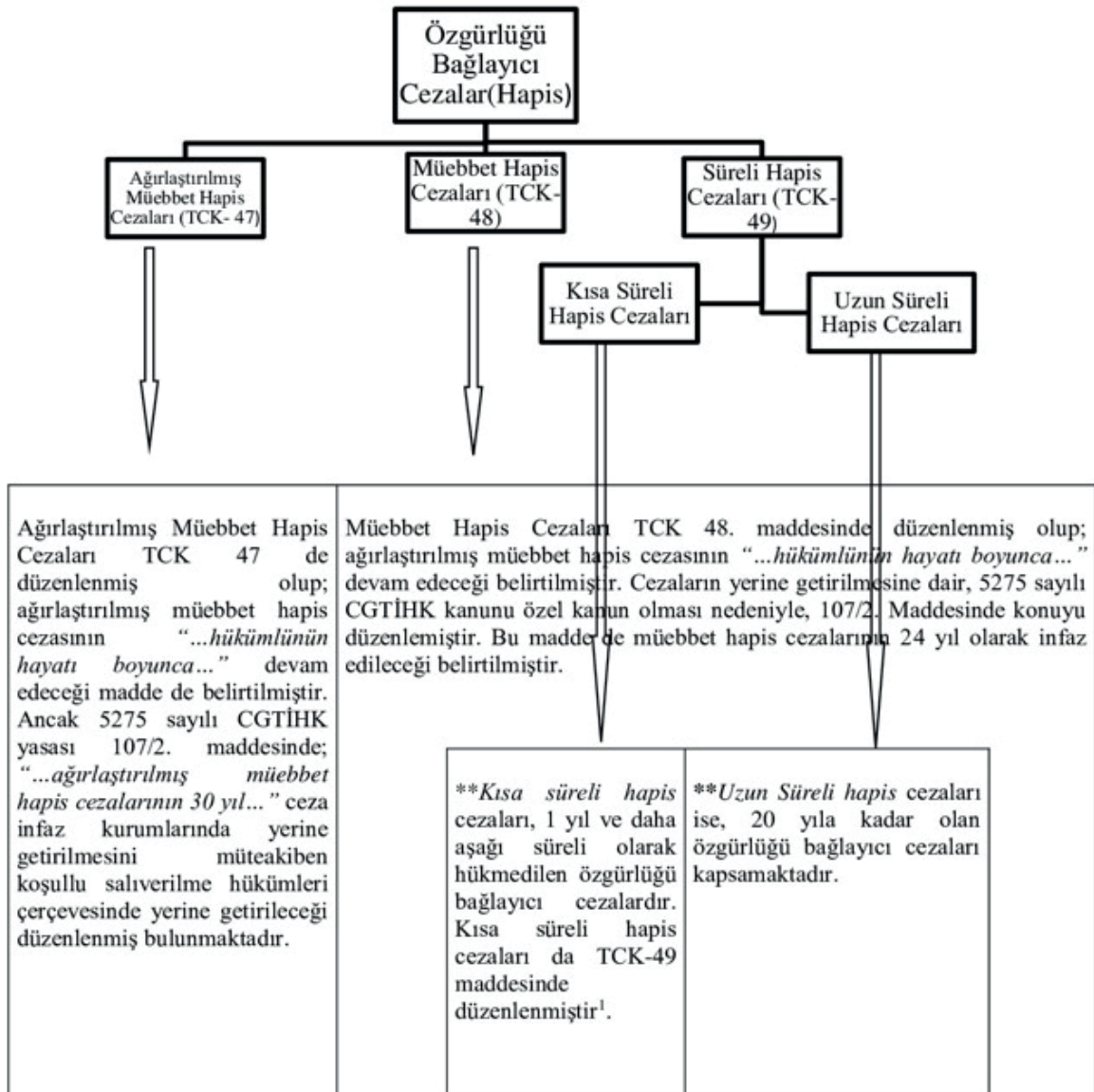


Özgürlüğü bağlayıcı cezalar öncelikle TCK'nın yaptığı ayırıma göre; ağırlaştırılmış müebbet hapis cezaları, müebbet hapis cezaları ve süreli hapis cezaları olarak belirtilmiştir.

2.2.3.2. Ağırlaştırılmış Müebbet Hapis Cezalarının Yerine Getirilmesi

-Ağırlaştırılmış Müebbet hapis cezaları TCK 47/1. maddesinde düzenlenmiştir. Madde metninde; "ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası hükümlünün hayatı boyunca devam..." edeceği belirtilmiştir. Yasanın lafzından anlaşılan, ağırlaştırılmış müebbet biçiminde verilen özgürlüğü bağlayıcı cezaların, ömür boyu ceza infaz kurumlarında yerine getirileceği gibi bir sonuç çıkmaktadır. TCK 47/1. maddesine ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası almış olan bir hükümlü ölünceye kadar ceza infaz kurumunda kalacaktır. Aşağıdaki şematik anlatıda da görülmektedir.

²³ 5237 sayılı TCK; 45. maddesinde, "Cezalar" başlığıyla; ...suç karşılığında uygulanan yaptırım olarak cezalar, hapis ve adli para cezalarıdır" şeklinde bir düzenleme getirmiş bulunmaktadır.



Oysa CGTİHK ağırlaştırılmış müebbet hapis cezasına hükümlü bir kişinin 30 yıl ceza infaz kurumlarında kaldıktan sonra koşullu salıverileceğini düzenlemiş bulunmaktadır. Dolayısıyla ömür boyu değil, ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası almış biri 5275 sayılı yasanın 107/2. Maddenin ilk yarım cümlesi, gereğince; “...ağırlaştırılmış müebbet hapis cezasına mahkûm edilmiş olanlar otuz yılını...” ceza infaz kurumunda çekmek suretiyle, koşullu salıverilmek hakkından yararlanacağı hüküm altına alınmış bulunmaktadır.

2.2.3.3. Müebbet Hapis Cezalarının Yerine Getirilmesi

Müebbet hapis cezaları da yine yasada; “...hükümlünün hayatı boyunca devam eder...” şeklinde düzenlenmiş bulunmaktadır (TCK 48/1). Müebbet özgürlüğü bağlayıcı hapis cezalarının yerine getirilme süresi, CGTİHK 107/2-ikinci cümlesinde; 24 yıl olarak belirtilmiştir. Ceza mahkemelerinden, müebbet özgürlüğü bağlayıcı hapis cezası almış olan bir hükümlü, 24 yıl ceza infaz kurumlarında kalarak koşullu salıverilme hakkından yararlanacaktır. Ayrıntıları yukarıdaki şematik anlatıda da ayrıntıları ile izah edilmiş bulunmaktadır.

2.2.3.4. Süreli Özgürlüğü Bağlayıcı cezaların Yerine Getirilmesi

Süreli özgürlüğü bağlayıcı cezalar, hükümlünün belli bir müddet ceza infaz kurumlarında kalarak, yine belli koşulları taşımaları ve sürdürmeleri halinde, koşullu salıverilme haklarına binaen tekrar özgür ortama çıkmalarına imkân veren ceza mahkûmiyetleridir.

Süreli özgürlüğü bağlayıcı cezalar ikiye ayrılırlar; bunlar kısa süreli hapis cezaları ve uzun süreli hapis cezalarıdır.

i. Kısa süreli özgürlüğü bağlayıcı cezalar;

TCK, 49/2. maddesinde; “Hükmedilen bir yıl veya daha az süreli hapis cezası, kısa süreli hapis cezasıdır.” şeklinde tanımlamıştır. Bir yıl ve altındaki özgürlüğü bağlayıcı cezalar, kısa süreli hapis cezalarıdır.

Cezaları kısa süreli özgürlüğü bağlayıcı cezalar ve uzun süreli özgürlüğü bağlayıcı cezalar diye ayırım yapılmasının nedeni cezalar yerine getirirken önem kazanmaktadır. Çünkü kısa süreli özgürlüğü bağlayıcı cezaya mahkûm olan bir kişi; ilâm adresini doğru verdiği müddetçe, infaz için gelen davetnameyi aldığı tarihten itibaren yasal 10 günlük süresinde infaz savcılığına gitmek koşuluyla, dilerse, infaz erteleme alabilecektir. Yine davet name ile çağırıldığında belirtilen 10 günlük sürede gitmek koşuluyla aldığı kısa süreli özgürlüğü bağlayıcı cezasını koşullu Salı verilme tarihine kadar açık ceza infaz kurumunda yerine getirecektir.

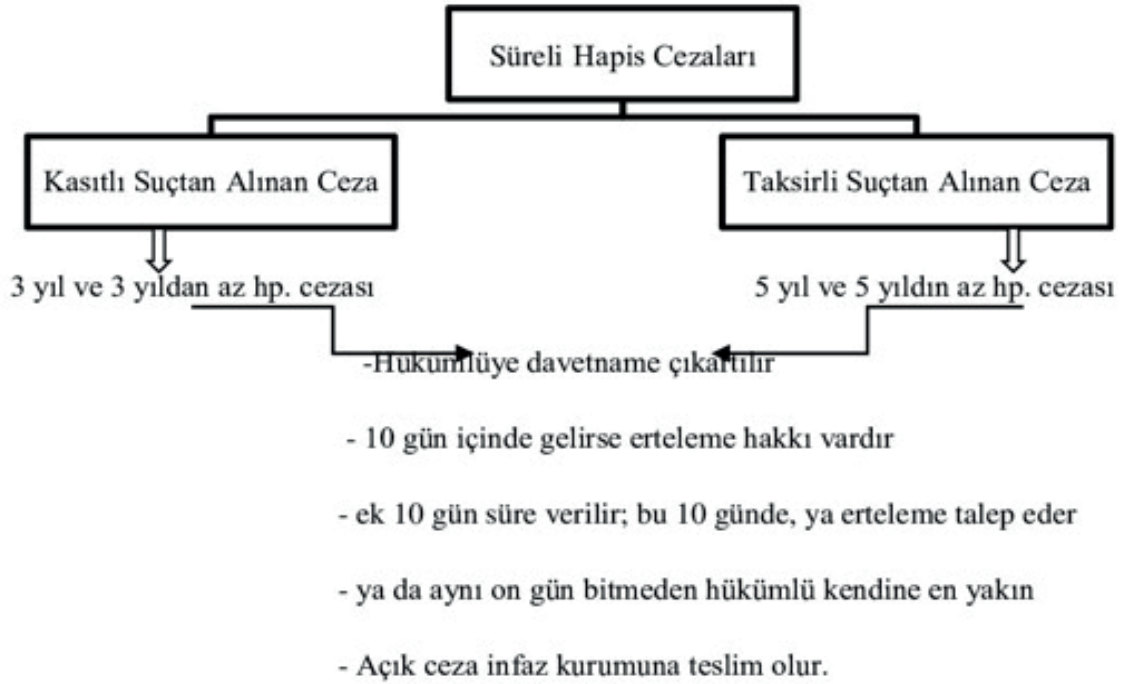
Dolayısıyla alınan özgürlüğü bağlayıcı cezanın kısa süreli olarak adlandırılmasının faydası, hükümlü açısından infazda erteleme alabilme şansının olması ve açık ceza infaz kurumunda kalarak cezasını yerine getirme ihtimalinin bulunmasıdır.

ii. Uzun süreli özgürlüğü bağlayıcı cezalar;

TCK 49/1. Maddesinde şöyle düzenlenmiştir; “...kanunda aksi belirtilmeyen hallerde bir aydan az, yirmi yıldan fazla...” olamayacaktır. Dolayısıyla Bir yıla kadar olan hapis cezaları kısa süreli olarak tanımlanınca, bir yıldan 20 yıla kadar olan özgürlüğü bağlayıcı cezalarda uzun süreli cezalar olarak tanımlanacaktır. Ancak yerine getirme açısından kasıtlı suçlarda 3 yıl ve 3 yılın altında kalan özgürlüğü bağlayıcı cezalar ile taksirli suçlarda 5 yıl ve 5 yılın altında kalan özgürlüğü bağlayıcı cezalarda yine hükümlü kişiye davetname çıkarılacak, 10 günlük yasal süresinde infaz savcılığına baş vurma şartıyla; belirtilen sınırlar dahilindeki özgürlüğü bağlayıcı cezaya hükümlülük hallerinde de infaz erteleme ihtimali ve açık ceza infaz kurumunda cezasını yerine getirme hakkı olacaktır.

Fakat, kasıtlı suçlarda 3 yılın üstünde olan özgürlüğü bağlayıcı cezalar ile taksirli suçlarda 5 yılın üstünde olan özgürlüğü bağlayıcı cezalara mahkûm olanlar hakkında, davet name değil, infaz savcılıkları tarafından doğrudan yalama yazısı yazılacaktır. Uzun süreli hapis cezalarının infaz açısından ayırıcı özelliği budur.

2.2.3.5. Süreli Özgürlüğü Bağlayıcı Cezalarda Yerine Getirme



Hükümlü davetname tebliğine karşın 10 günlük süre içinde gelmezse, tebligat parçası kendisine dönen infaz savcılığı, 10 gün bekler; bu bekleme tebliğ tarihinden itibaren 10 gündür. 10 günün sonunda tekrar yakalama yazısı çıkartır.

Zaten süreç kasıtlı suçlarda 3 yıldan fazla, taksirli suçlarda 5 yıldan fazla bir hükümlülük içeriyorsa; doğrudan yakalama çıkarmak biçiminde olacaktır. Hükümlü kişi yakalandığı yer infaz savcılığına çıkarılacak ve çıkarıldığı infaz savcılığına en yakın olan kapalı ceza infaz kurumuna teslim edilecektir.

Davetname tebliğine rağmen gelmeyen kasıtlı suçlarda 3 yıla kadar, taksirli suçlarda 5 yıla kadar hükümlülüğü olan kişi de yakalama ile yakalanırsa doğrudan kapalı ceza infaz kurumuna gönderilecektir.

Ancak süreli hapis cezasına mahkûm olan hükümlüler, belli bir süre kapalı ceza infaz kurumunda kalacaklardır. Bu sürenin bitiminde, Açık Ceza İnfaz Kurumuna Ayrılma Yönetmeliği'nde belirtilen koşullara uymak şartıyla, açık ceza infaz kurumuna geçiş yapacaklardır. Dolayısıyla, koşullu salıverilme hakkından yararlanabilecekler, denetimli serbestlik sisteminden de yararlanma hakları olacaktır.

3. KOŞULLU SALIVERİLME

Süreli özgürlüğü bağlayıcı cezalardan olan hapis cezalarına mahkûmiyet halinde hükümlüler süreli hapsin tamamını yatmazlar. Belli şartların varlığı halinde koşullu salıverilmeden yararlanıp erken tahliye olurlar. Hak ederek tahliye tarihine kadar geçirilen bu döneme koşullu salıverilme dönemi denmektedir.

5275 sayılı yasada 7242 sayılı yasayla yapılan değişikliklerle, 107/2 maddesi son cümlesinde; "...süreli hapis cezalarına mahkûm edilmiş olanlar cezalarının yarısını infaz kurumunda çektikleri takdirde..." koşullu salıverilmeden yararlanabileceklerdir.

Koşullu salıverilmeden yararlanmak için iyi halli hükümlü olmanın yanında yasa bir takım istisna

suçlar belirlemiştir. İlamda belirtilen suçun aynı zamanda istisna suçlardan da olmaması lazımdır.

3.1. İstisna Suçlar

7242 sayılı yasa²⁴ ile 5275 sayılı CGTİHK kanunu 107. madde, 2. fıkrasına yapılan ekle, infaz rejimi içerisindeki, koşullu salıverilme sistemine, sırf cezaların yerine getirilmesine özgü olmak üzere, tıpkı TCK'daki "katalog suçlar" ayırımı gibi bir istisna suçlar gurubu oluşturulmuştur.

Cezaların yerine getirilmesi açısından, istisna suçlar olarak nitelenen eylemler, çoğunluğu şahıs varlığı haklarına yönelik olan, yaşam hakkı bağlamında öldürme ve yaralamanın neticesi sebebiyle ağırlaşmış biçimiyle yüzde sabit iz (çehrede sabit eser) olmak üzere; kişi özgürlüğü ve cinsel dokunulmazlığını da içine alan bir düzenleme getirilmiştir. Bunlara yine şahıs varlığı haklarından olan özel hayatın korunmasına dair eylemler de eklenmiştir.

Sonrasında uyuşturucu madde ticareti ile devletin güvenliğine karşı işlenen suçlar istisna suçlar kategorisine dahil edilmiştir. Bu eylemleri takiben, Milli İstihbarat Teşkilâtı (MİT) Kanunu kapsamındaki suçlar ile 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu (TMK) kapsamında işlenen suçlar da cezaların yerine getirilmesi açısından istisna suçlar kapsamında kabul edilmiş bulunmaktadır.

Cezaların yerine getirilmesi açısından, 7242 sayılı yasa ile değişik CGTİHK 107/2 maddesinde yer alan, istisna suçları şu şekilde sıralanmaktadır²⁵ ;

²⁴ 7242 sayılı yasa 30.3.2020 tarihinde getirilmiştir. Bu yasada özellikle 5275 sayılı infaz yasası 4675 sayılı infaz hakimliği yasasında, TCK ve yine 5271 sayılı CMK olmak üzere 11 farklı kanununda değişiklikler yapılmıştır toplam 69 maddeden oluşmaktadır.

²⁵ 7242 sayılı yasa ile CHTİHK 107/2 ve devamında getirilen istisna suçlar; 7242 sayılı yasanın 48. maddesinde şöyle yer almaktadır:

- a) Kasten öldürme suçlarından (madde 81, 82 ve 83) süreli hapis cezasına mahkûm olanlar,
- b) Neticesi sebebiyle ağırlaşmış yaralama suçundan (madde 87, fıkra iki, bent d) süreli hapis cezasına mahkûm olanlar,
- c) İşkence suçundan (madde 94 ve 95) ve eziyet suçundan (madde 96) süreli hapis cezasına mahkûm olanlar,
- d) Cinsel saldırı (madde 102, ikinci fıkra hariç), reşit olmayanla cinsel ilişki (madde 104, ikinci ve üçüncü fıkra hariç) ve cinsel taciz (madde 105) suçlarından süreli hapis cezasına mahkûm olanlar,
- e) Cinsel dokunulmazlığa karşı işlenen suçlardan (madde 102, 103, 104 ve 105) hapis cezasına mahkûm olan çocuklar,
- f) Özel hayata ve hayatın gizli alanına karşı suçlardan (madde 132, 133, 134, 135, 136, 137 ve 138) süreli hapis cezasına mahkûm olanlar,
- g) Uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti suçundan (madde 188) hapis cezasına mahkûm olan çocuklar,
- h) Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçlarından (madde 326 ilâ 339) süreli hapis cezasına mahkûm olanlar.

1. Kasten Öldürme suçları (TCK 81, 82, 83)
2. Neticesi sebebiyle ağırlaşmış yaralama suçundan, (madde 87, fıkra iki, bent d) süreli hapis cezasına mahkûm olanlar
3. İşkence suçu
4. Eziyet suçu
5. Cinsel saldırı (TCK 102/1)
6. Reşit olmayanla cinsel ilişki (TCK 104/1)
7. Cinsel taciz
8. Devletin sırlarına karşı suçlar
9. Suç işlemek için örgüt kurmak veya yönetmek ya da örgütün faaliyeti HAKKINDA çerçevesinde işlenen suçlar
10. Özel hayata ve hayatın gizli alanına karşı suçlar Uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti suçu

Çocuklar için ²⁶:

1. Cinsel dokunulmazlığa karşı suçlar
2. Uyuşturucu suçları
3. Terör suçları (3713 s.y.)
4. Suç işlemek için örgüt kurmak veya yönetmek ya da örgütün faaliyeti çerçevesinde işlenen suçlar

Özel Nitelikli İstisna Suçlar:

1. Cinsel dokunulmazlığa karşı suçlar
2. Uyuşturucu suçları
3. Terör suçları (3713 sayılı y.)

Yetişkinlerde, suç tarihi 30.03.2020 tarihinden önce ise, işlenen suç yukarıda belirtilen istisna suçlar dışında ise, şartla tahliye oranı (1/2) olarak uygulanacak, ayrıca 5275 sayılı yasaya 30.3.2020 tarihinden önce işlenen suçlar için geçerli olmak ve uygulanmak üzere, geçici 6. madde ile denetimli serbestlik süresi de 3 yıl olarak uygulanacaktır.

26 Not: Çocuklar hakkında, 6008 sayılı kanun ve 5275 sk 107/4 md. gereği terör müddetnamesi yapılamaz

Konuyu bir örnekle değerlendirelim.

Örnek 1: Hükümlü 10 yıl özgürlüğü bağlayıcı ceza/hapis cezası almış olsun. Bu cezaya ilişkin ilişkin ilâmda belirtilen suç yukarıda sayılan istisna suçlardan olmadığını var sayalım. Suç tarihi de 30.03.2020 tarihinden öce olsun. (Yakalanma ya da infaz savcılığına gelme tarihi de 15.4.2020 den sonraki bir tarih ise)

- Örneğimizde toplam süre 10 yıl olduğundan, infaz savcılığınca, doğrudan yakalama çıkarılacaktır.
- Öncesinde kesinleşme, ilâm kontrolü, kesinleşme şerhi, ceza fişi kontrolleri yapılacaktır.
- İlamat kayıt işlemleri yerine getirilecektir.
- 10 yıl hapis $\frac{1}{2}$ = 5 yıl (107/2 ye göre koşullu salıverilme indirimi nedeniyle)
- 5 yıl yatması gereken miktardan – 3 yıl denetimli serbestlik (DS) indirimi=2 yıl. Yatması gereken süre olarak bulunacaktır.

Bu 2 yılın %10 unu kapalı ceza infaz kurumunda geçireceğinden;

2 yıl X 365 = 730 gün. Bunun %10 u ise 73 gündür. 73 gün kapalı infaz kurumunda kalarak, dış güvenliğinin bulunmadığı açık ceza infaz kurumuna geçecektir.

657 gün açık kurumda kalarak, denetimli serbestlik şartıyla koşullu salıverilecektir.

Örnek 2: Yukarıdaki örnekte aynı şartlar geçerli olmak üzere ceza süresi 6 yıl ya da daha az olsa durum ne olacaktır?

- 6 yıl $\frac{1}{2}$ = 3 yıl (koşullu salıverilme indirimi)

3 yıl da DS indirimi; 3 yıl – 3 yıl DS = 0 yasal şartlarda hiç ceza evine girmeden kişinin koşullu salıverilmesi gerekecekti.

Ancak Açığa Ayrılma yönetmeliği geçici 1. Maddesi 3 gün süreyle ceza evine girilmesi gerekliliğini düzenlemiştir. Yönetmelik maddesi gereği 6 yıla kadar olan hapis cezalarında 3 gün ceza infaz kurumunda kalmak gerekmektedir. İnfaz kurumu bu şartlarda açık ceza infaz kurumudur.

Örnek 3: 10 yıl ceza alan kişi aynı ceza koşullarında, suç tarihi 30 Mart 2020 tarihinden sonra ise;

İstisna suçlardan olmadığı müddetçe koşullu salıverilme indirimi $\frac{1}{2}$ olmaya devam edecektir. Ancak 30 Mart 2020'den sonra suç tarihli hükümlülükler de DS süresi maktu olup herkes için 1 yıl olarak uygulanacaktır.

10 yıl $\frac{1}{2}$ = 5 yıl koşullu salı verilmeden yararlanacağı süre

5 yıl – 1 yıl DS = 4 yıl olarak bulunacaktır yatması gereken süre.

Yine %10 unu kapalı kurumda yerine getirecek, 146 gün kapalı kurumda kalacaktır.

SONUÇ

Ceza adalet sistemi içerisinde gerek maddi ceza hukukunda ve gerekse ceza yargılama hukukunda, baştan sona kadar “suç olgusu” esas alınmaktadır. Bir suçun işlenmesinden, yargılama yapıp nihai karar kesinleşinceye kadar; “suç olgusu” esasından bütün işlemler yürütülmektedir. Buna karşın cezaların yerine getirilmesi uygulamasında suç değil; artık “suçlu olgusu” yani “hükümlü esas” alınır. Çağdaş ceza adalet sistemlerinin temelinde bu vardır. İnsan esas alınarak, çağdaş dünyanın kabul ettiği insan hakları ve temel özgürlükleri esas alınarak bu cezaların yerine getirilmesini sağlayacak ülkesel politikaları belirlemek gereklidir.

Zaten, 1948 yılında Birleşmiş Milletler Örgütü bünyesinde kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile tarafı ve hazırlayıcılarından biri olduğumuz, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesiyle, bu sözleşme sonucunda ortaya çıkan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları da cezaların yerine getirilmesinin uygulamalarında, suçlu olgusunun esas alınmasına açıkça vurgu yapmaktadır.

Cezaların yerine getirilmesi düzenlemeleri, yani yasalar yapılırken de “hükümlü esas alınmak” zorunluğu vardır.

Maddi ceza hukukunun ve ceza yargılama hukukunun iki temel amacı vardır; biri ödetme (kefarete) bir diğeri de önlemedir. Ödetmeden güdülen amaç, suçu işlemiş olana hiç olmazsa işlemiş olduğu suç oranında ve ağırlığında bir karşılık olarak ceza vermektir. Önleme ise suçluya bir ceza verilerek toplum içerisinde, suçlu için yeniden; bir daha suç işlenmesini önlemektir.

Ancak cezaların yerine getirilmesi hukuku açısından durumu ele aldığımızda, ödetme amacından vaz geçilmiş olduğunu görmekteyiz. İnfazın amacı iyileştirme ve yeniden topluma kazandırmadır. Cezanın ödetme amacından değil, artık, esas alınan değer suçlu olduğu için, suça ilişkin ödetme olgusu orada bırakılmış, iyileştirme ve yeniden topluma kazandırmayla önleme amacına hizmet edilmek baz alınmış bulunmaktadır.

Genel ya da özel önlemeyi veya bunların alt dalı olan pozitif özel önleme ya da negatif özel önleme amaçlarını gerçekleştiriyoruz derken, hükümlü infazın objesi haline gelmemelidir.

Nasıl ki ceza yargılaması aşamasında şüpheli ya da sanık muhakemenin objesi (oysa ki bu aşamada esas alınan suçlu kişi/şüpheli -sanık, değil suçtur) haline geldiğinde, bu durum insan haysiyetinin dokunulmazlığını ihlal edecektir; aynı biçimde ceza yargılaması sistemi uygulanırken sanık ya da şüpheliyi obje haline getirmek, bir insan hakkı ihlali oluşturuyor ise tıpkı bunun gibi cezaların yerine getirilmesi hukukunda da hükümlü asla yerine getirme sisteminin yani “infazın objesi” haline getirilmemelidir. Şayet hükümlü cezaların “yerine getirilmesinin objesi” durumuna sokuluyor ise, bu durumda da insan haysiyetinin dokunulmazlığı ilkesi ihlal edilmiş olacaktır.

Özgürlüğü bağlayıcı cezalar yerine getirilirken, hükümlüyü “infazın objesi” haline getirmemek gereklidir.

Bu anlamda iyileştirme, ya da infaz indirimi olarak bilinen 7242 sayılı yasa²⁷ yapılırken “istisna suçlar” uygulaması getirilerek, “hükümlü değil suç esas” alınmak suretiyle bir düzenlemeler manzumesi yapıldığı açıktır²⁸. Bu tür düzenlemeler Anayasa’nın benimsediği eşitlik ilkesine uygun düşmeyecektir.

Başka bir ıslah etmek metodu çağımızda bulunamadığından dolayı, özgürlüğü bağlayıcı cezaların yerine getirildiği yerler olan, ceza infaz kurumları suçlu mektepleri haline dönüşmemelidir. Cezaevilileşmek kavramının önüne geçilmeli, cezaevilileşmek kurumsallık kazanmamalıdır. Kavramlar bize ait olmayıp, tüm dünyanın yaşadığı cezaların yerine getirilmesi sorunsalının adeta pandemisi halini almış bulunmaktadır.

Aslında bunun çözümü güvenlik tedbiri anlayışının yasalaştırılmasıyla ve denetimli serbestlik kurumu aracılığı ile kısmen bulunmuş gibi gözükmektedir. Lakin bu kurumlar henüz yeterince verimli kullanılamamaktadır. Çünkü DS ofislerinin başında bulunanlar ya da DS ofislerinde çalışan insanlar da işin yabancıdır. DS personelleri arasında yapılmış bir anket mevcut değildir, ama hiç birisi daha önceden, hükümlü, yükümlü, suçlu ya da mahkûm kavramlarını belki duymuşlardır, ancak hiç yüz yüze gelip karşılaşmamışlardır.

DS çalışanları ya ciddi bir meslek içi eğitimden geçirilmeli ya da bu işlere mahsus akademik eğitim programlarından özel yetiştirilmelidir. Yoksa DS çalışanları iyileştirip ıslah edeyim derken tam aksi durumlara da neden olunmaktadır. DS ofisleri de sonuçta cezaların yerine getirilmesi sisteminin bir parçasıdır; ceza infaz kurumları kadar infaz uygulamalarının içindedirler. Bu bilinç ve ıslah amacına, yeniden topluma kazandırma ihtiyacına cevap verecek bilgi nitelik ve donanıma sahip olmalıdırlar. Aynı biçimde ceza infaz kurumu çalışanları da müdürden yeni istihdam edilen infaz koruma memuruna kadar aynı bilgi donanımına sahip hale getirilmek zorundadır.

Kişi bir suç işleyip özgürlüğü bağlayıcı bir ceza alabilir. Ancak bu cezasını mutlak surette dört duvar arasında kapatılarak, izole bir biçimde yerine getirmesi gerekmez. Ceza infaz kurumlarına hiç girmeden de devletin denetim ve kontrolü altında DS ofisleri aracılığı ile yerine getirebilir. Böylece ceza evi alt kültürüne bulaşmadan, cezaevilileşmek olgusuyla hiç karşılaşmadan cezasını yerine getirebilir.

Cezaların yerine getirilmesinden amaç, suçluyu iyileştirme ve topluma yeniden kazanmadır; ceza infaz kurumu ile hiç karşılaşmadan toplum içinde, daha rehabilite bir ortamda cezasını yerine getirebilir ve kendi sosyal çevresine tekrar dönebilir. Özellikle bu tür yerine getirme, kısa süreli özgürlüğü bağlayıcı cezalarda uygulanarak bir başlangıç yapılması daha insancıl ve daha kişi lehine bir durumdur. Gerek ceza infaz kurumlarında gerek DS ofislerinde gerekse cumhuriyet savcılıklarına bağlı olarak çalışan ilâmat ve infaz bürolarında; eğitilmiş, sırf o hususa yönelik eğitilmiş personel oluşumuna acilen gitmek gerekmektedir.

Arka arkaya af çıkarmak ya da cezada indirimi yasaları yapılarak erken tahliye, palyatif çözümlerden vaz geçmek lazımdır. Aksi takdirde hükümlüler arasında bu durum öğrenilmiş çaresizlik gibi, haksal beklentiye dönüşmektedir.

27 Resmi Gazete; Sayı: 31100, Tarih: 15.04.2020: 7242 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

28 7242 sayılı yasayla 5275 sayılı CGTİHK yasanın geçici 6 maddesinde belirtilen 3 yıllık denetimli serbestlik (DS) şartıyla koşullu salıverilmek hakkından; “istisna suçlar” olarak belirtilmiş olan eylemleri gerçekleştirenler yararlanamayacaktır. Bu düzenleme özgürlüğü bağlayıcı cezaların yerine getirilmesinde, yani infazda suçlunun değil, suçun esas alındığı düzenlemelerden biridir. Bir diğer hususta, “istisna suçları” işleyenler ½ koşullu salıverilmek hakkından da yararlanamayacaklar ki, bu durum da bir başka suçu esas alma niteliği taşıyan yasal düzenlemedir. Dolayısıyla Anayasanın benimsediği ilkelere olan, eşitlik ilkesine aykırılık niteliği taşımaktadır.

Cezaların yerine getirilmesinde zindan anlayışı kalıntısı olan dört duvar arasına kapatmak anlayışından yavaş yavaş vazgeçmek gerekmektedir. Hiç olmazsa kısa süreli özgürlüğü bağlayıcı cezaların yerine getirilmesinde, hiç ceza infaz kurumuna insanı koymadan DS ofisleri aracılığı ile özgürlüğü kısıtlanmadan infazı yollarını derhal açmak lazımdır.

Cezaların yerine getirilmesinde, infaz uygulamaları açısından ceza yasalarındaki cezalar yeniden gözden geçirilmelidir. Küreselleşen dünyada hiçbir ülke yalnız yaşamamaktadır. Diğer ülkelerdeki cezalar incelenerek paralel düzeyde fazla olan cezaların, infaz sistemi de düşünülerek yenilenmesi gereklidir.

KAYNAKÇA

- Akın, İ. F. (1986). Kamu Hukuku, Üçdal Neşriyat Yayıncılık. 4. Baskı, İstanbul.
- Demirbaş, T. (2008). İnfaz Hukuku, Seçkin Yayınları, 2. Baskı; Ankara.
- Gözler, K. (2004). Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Yediyıldız, B. (1994). Tarih; Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, İstanbul.
- Locke, J. (2012). Yönetim Üzerine İkinci İnceleme, Sivil Yönetimin Gerçek Kökeni Boyutu ve Amacı Üzerine Bir Deneme, Çeviri: Fahri Bakırcı; 2. Baskı; Ebabil Yayınları, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (1995). İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, Hil Yayınları, İstanbul.
- Özen, M. (2019). Öğreti ve Uygulama Işığında Ceza Hukuku Genel Hükümler, 3. Baskı, Adalet Yayınevi; Ankara.

Makaleler

- Fabre, C. (2018). Toplumsal Sözleşme (Social Contract), Çeviren: Mehmet Fatih Deniz; Felsefe Dergisi, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayını, 48, İstanbul.
- Özgenç, İ. (2001). Bir Ceza İnfaz Rejimi Olarak Erteleme (28/8/1999 tarih ve 4453 sayılı Basın ve Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesine Dair Kanun Hakkında Hukuki Değerlendirme); Anayasa Yargısı Dergisi, 18, Ankara.

İnternet Kaynakları

- Demirbaş, T. (2021). Cezaevleri Gerçeği, <https://hukuk.deu.edu.tr/wp-content/uploads/> (07.11.2021).
- URL 1: Fransız Devrimi ve 19. Yüzyıla etkileri (I), <http://www.yarin11.com/fransiz-devrimi-ve-19yuzyila-etkileri-i-makale,109.html> (08.11.2021).
- URL 2: Magna Carta, <https://www.tarihiolaylar.com/tarihi-olaylar/magnacarta-103> (08.11.2021).
- URL 3: Sened-i İttifak Nedir, Hangi Padişah Zamanında İmzalanmıştır? Sened-i İttifak Tarihi, Maddeleri ve Özellikleri, <https://www.sabah.com.tr/egitim/sened-i-ittifak-nedir-hangi-padisah-zamaninda-imzalanmistir-sened-i-ittifak-tarihi-maddeleri-ve-ozellikleri-e1-5425423> (08.11.2021).

Resmî Gazete Kaynakları

- Resmî Gazete: 1982 Anayasası, Sayı. 17844, Tarih: 20.10.1982.
- Resmî Gazete: Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Sayı: 7242, Tarih: 15.04.2020.
- Resmî Gazete: 5271 sayılı, Ceza Muhakemesi Kanunu, Sayı: 25673, Tarih: 17.12. 2004.
- Resmî Gazete: 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, Sayı: 25611, Tarih: 12.10.2004.
- Resmî Gazete: Cezaların İnfazına Dair Kanun (5275 sayılı yasanın yürürlüğü ile yürürlükten kaldırılmıştır), Sayı: 12050, Tarih: 13.07.1965.
- Resmî Gazete: İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Sayı: 7217, Tarih: 27.05.1949.

Resmî Gazete: 6008 sayılı Terörle Mücadele Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Sayı: 27652, Tarih: 25.07.2010.

EKOLOJİK İKTİSAT TEORİSİ AÇISINDAN YEŞİL TAHVİLİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Fatma AÇAR¹

Makale İlk Gönderim Tarihi / Recieved (First): 22.12.2021

Makale Kabul Tarihi / Accepted: 27.12.2021

Atıf/©: Açar, F. (2021). Açar, F. (2021). Ekolojik İktisat Teorisi Açısından Yeşil Tahvilin Değerlendirilmesi, Scientific Journal of Finance and Financial Law Studies, 1(1), 50-63

Özet

Değişen ekolojik sistem ve artan enerji ihtiyacı ile, ekonomik amaçlar da yön değiştirmektedir. Gelişen sanayi ve teknoloji sektörünün enerji ihtiyacını karşılamak amacıyla yapılan yatırımlarda çevresel faktörler önem kazanmıştır. Sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan olumsuz etkileri azaltmak için birçok ülke yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelmektedir. Yenilenebilir enerjinin önem kazanması ve yaygın hale gelmesi amacıyla piyasa araçları kullanılmaktadır. Bu doğrultuda bir piyasa aracı niteliği taşıyan yeşil tahvil önem arz etmektedir. Bu tahvilin kullanımındaki amaç, yenilenebilir enerjinin daha aktif kullanılması ve ekolojik dengeye duyarlı yatırımların teşvik edilmesidir. Çalışmada, ekolojik iktisat teorisi çerçevesinde incelenen yeşil tahvilin piyasadaki etkileri ele alınmıştır.

Çalışmada yeşil tahvil kullanımı ile ekolojik yatırımların artış oranları incelenmiş ve bir teşvik politikası olarak etkileri değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yeşil Tahvil, Ekolojik İktisat, Yenilenebilir Enerji.

JEL Kodu: Q50, Q51, Q56, Q57, Q58

EVALUATION OF GREEN BOND IN TERMS OF ECOLOGICAL ECONOMIC THEORY

Citation /©: Açar, F. (2021). Açar, F. (2021). Ekolojik İktisat Teorisi Açısından Yeşil Tahvilin Değerlendirilmesi, Scientific Journal of Finance and Financial Law Studies, 1(1), 50-63

Abstract

With the changing ecological system and increasing energy need, economic goals are also changing direction. Environmental factors have gained importance in investments made to meet the energy needs of the developing industry and technology sector. In order to reduce the negative effects of industrialization, many countries turn to renewable energy sources. Market instruments are used in order for renewable energy to gain importance and become widespread. In this respect, the green bond, which is a market instrument, is important. The purpose of using this bond is to use renewable energy more actively and to encourage investments sensitive to ecological balance. In the study, the effects of green bonds on the market, which are examined within the framework of ecological economic theory, are discussed.

In the study, the use of green bonds and the increase rates of ecological investments were examined and their effects as an incentive policy were evaluated.

Keywords: Green Bond, Ecological Economics, Sustainability

JEL Classification: Q50, Q51, Q56, Q57, Q58

¹ Doktora Öğrencisi, Akdeniz Üniversitesi, S.B.E. Maliye Bölümü, Antalya Şehri 07070, Türkiye email: fatmaacar433@gmail.com., ORCID No: 0000-0003-4157-3975.

GİRİŞ

Ekolojik iktisadın gelişimi ile, insan yaşamında önemli bir yere sahip olan çevre, önem arz etmeye başlamıştır. Sürdürülebilir kalkınmanın sadece ekonomik kaygılar ile sağlanamayacağı, çevrenin de önemli bir yere sahip olduğu düşüncesiyle sosyolojik, ekonomik ve ahlaki boyutu da değerlendirilmiştir. Ekolojik iktisat, çevre ve ekonomi ilişkisini kuvvetlendiren sosyo-ekonomik değerlendirmeleri incelemektedir. Ana akım iktisat teorilerinden olan ekolojik iktisadın büyüme ve çevre arasındaki değiş-tokuş ilişkisini eleştiren yeşil ekonomi yaklaşımı ise büyüme yanlı bir yaklaşımı benimsenmiştir. Böylelikle çevreden ya da büyümeden taviz verilmesi görüşünün yerini hem büyüeyebilen hem de çevresel sorunlara çözüm getiren kavram almıştır. Nitekim yeşil ekonominin bir getirisi olarak değerlendirilebilen çevre ve büyümeyi eş zamanlı olarak sağlanmasına destek olan yeşil tahvil piyasası ortaya çıkmıştır.

Yeşil tahvil ihracı ile hem çevre hem de ekonomik kaygılar güdülmektedir. Yeşil tahvili diğer tahvillerden ayıran en önemli özellik tahvil gelirlerinin yalnız yeşil projelerin finansmanı için kullanılmasıdır. Yeşil projeler, enerji verimliliği, kirliliği önleme ve kontrol, yenilenebilir enerji, doğal kaynakların sürdürülebilir biçimde yönetilmesi, temiz ulaşım, biyo-çeşitliliğin korunması, sürdürülebilir su yönetimi gibi konuları kapsamaktadır. Ancak bu projeler arasında en büyük pay yenilenebilir enerji alanına aittir. Ayrıca yeşil tahviller yatırımcıya ekstra bir yük yüklememe yönünden diğer tahviller ile aynı özellikleri taşımaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde, ekolojik iktisadın gelişimi, nitelikleri konularına yer verilerek sosyo-ekonomik açıdan değerlendirilmiştir. Ekolojik iktisadın çevreye etkileri irdelenmiş ve literatür araştırmalarına yer verilmiştir. İkinci bölümde; ekolojik iktisadın temelini oluşturmasına yardımcı olduğu düşünülen yeşil tahvil incelenmiştir. Yeşil tahvil ile çevresel ve iklimsel olumsuzlukların azaltılması hedeflenmektedir. Bu hedef doğrultusunda yeşil tahvilin hangi projelerde kullanıldığına ve ülke uygulamalarına değinilmiştir. Türkiye uygulaması ele alınmış ve daha aktif şekilde kullanılması açısından hangi düzenlemelerin yapılması gerektiğine ilişkin önerilerde bulunulmuştur.

1. Ekolojik İktisat

Ekolojik iktisadın kökenleri François Quesney ve 18. yüzyıl fizyokratlarına dayanmaktadır (Brown, 2008). Ekolojik iktisat bakış açısı, insan toplumlarına temel yaşam desteği sağlayan, iyi işleyen ekosistemlere olan insan bağımlılığının bilincindedir. Bu farkındalık, ekonomik büyümenin, insan yaşamını, büyüme sınırlarının geleneksel olarak tartışıldığı tartışmalardan çok daha ince yollarla tehlikeye sokabileceği anlamına gelmektedir. Buna göre, alanın ilk pozisyon kağıtları, doğanın, ekonominin yaşam destek sistemi olduğu düşüncesiyle çevresel sorunların ciddiyetini vurgulamaktır (Ropke, 2005: s. 267).

Ekolojik iktisadın temelinde doğa yaklaşımı ve evrimsel süreçlere atfettiği önem yatmaktadır. Ekolojik iktisat, ekonomik sistem ve birey ile biyofiziksel kısıtları, toplumsal yapıyı ve kurumsal örgütlenmeyi de dikkate almaktadır. Bu bağlamda da tüketici ve üreticiyi dikkate alan neo-klasik iktisattan ayrılmaktadır (Seçilmiş, 2017: s. 24). İnsan ekonomisine odaklanan ekolojik iktisat, iktisat biliminin yöntemini ve kapsamını farklı şekilde ele almaktadır. Ekolojik iktisat sosyal, ekolojik ve ahlaki boyutlarını da dikkate alarak oluşturmuş olduğu ekonomik model ile üretim ve tüketimi incelemektedir. Nitekim davranışsal ekonomi, evrimsel ekonomi, kurumsal ekonomi, Keynes sonrası ekonomi, radikal ekonomi, sosyal ekonomi, çağdaş neo-klasik ekonomi ve heterodoks düşünce okullarını analiz etmektedir (Gowdy ve Erickson, 2005: s. 208).

Marksizm'in ekolojik iktisada potansiyel katkısı, dört ana sorun bağlamında geliştirmektedir (Burkett, 2006):

- (i) doğa ve ekonomik değer arasındaki ilişkiler,
- (ii) doğanın sermaye olarak işlenmesi,
- (iii) ekonomik sistemler açısından entropi yasasının önemi
- (iv) sürdürülebilir kalkınma kavramı.

Ekolojik iktisat "çok disiplinli"dir. Dinamik malzemesi ve ekonomik sistemler ile doğal çevre arasında ortaklaşa evrilen karşılıklı bağlantılar içermesinden kaynaklı fen bilimlerinin (fizik, biyoloji, kimya, jeoloji) öğelerini ekonomik analiz araçları ile birleştirmektedir. Dolayısıyla hem ekonomik hem sosyal hem de doğa bilimleri olması neticesi ile multidisipliner bir yaklaşım özelliği taşımaktadır. ek olarak ekolojik iktisat, metodolojik çoğulculuğa güçlü bir biçimde bağlanmıştır. Ekolojik sistem ve ekonomi sistemlerinin karmaşıklığı, bu disiplinin ortaya koyduğu teorik ve politik sorunların ele alınmasında birden fazla yöntemin uygulanmasını zorunlu hale getirmektedir. Ekolojik iktisadın çok yönlü nitelik taşıması nedeniyle paradigmlar arasında hem geniş tartışmalara neden olmakta hem de yoğun iş birliği olmaktadır (Burkett, 2006). Marksist ekolojik iktisat yaklaşımı, klasik iktisadi yaklaşımdan farklı olarak, ekolojik kaynakların sınırlarının bulunduğu varsayımı üzerinedir. Bu varsayımına göre, burjuva iktisadının ekonomik insan kategorisi aşılmalı ve ekonomik-ekolojik toplumsal insan kategorisine geçilmelidir. Doğal kaynakların sınırsız olduğu ve insanın maddi zenginleşme ve ekonomik büyüme için bunları sınırsız ve "bedelsiz" bir biçimde kullanabileceği görüşü çıkmaza girmiştir. Ancak doğanın yaşamı ve ekonomiyi destekleme kapasitesi sınırsız değildir. Karl Marx'ın kapital kitabında savunduğu görüşe göre, geri dönüşüm ve yenilenmenin ekonominin gündemş arasına girmesi için önce dünyanın atıklarla bir çöplüğe dönüşmesi ve doğanın sonuna kadar sömürülmesi gerekmiştir.

Marksist ekolojik iktisat klasik iktisadi açıdan farklı olarak teorik çıkış noktasını ekolojik gelişiminin sosyo ekonomik bir sürecin içsel ve doğal bir parçası olduğu yönündedir. Bir taraftan insan doğa arasındaki etkileşimi incelerken bir taraftan ekolojik ekonomik ve toplumsal yapı kategorisinde günümüz gerçeklerini daha iyi ortaya koymaktadır. Bu durumda ekolojik ekonomik ve toplumsal alanlarda yeni bir döneme girildiği dikkat çekmektedir (Kızılçeç ve Shiua, 2013).

1960'lardan itibaren çevre politikaları önem kazanmış ve önemli bir unsur haline gelmiştir. Sanayi devriminden sonraki süreçte artan kirlilik ve kaynakların hızla tükenmesi, çevrenin tahrip edilmesi ile çevre önem arz etmeye başlamıştır. 2. Dünya savaşından sonra meydana gelen teknolojik gelişmeler neticesi aşırı sanayileşme ile bu durum daha net hissedilmeye başlanmıştır. Bu durumda ilk çalışmalar çevre sorunları ile ekonomik gelişme arasında denge sağlamaya yönelik olmuştur. Ancak ekonomik büyüme modelinin vazgeçilemezi ekonomik büyüme modeline çevre sorunları dahil edilerek, çevreye duyarlı bir büyüme modeli benimsenmiştir. Bu amaçla 1987 yılında Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından ortaya konulan çevre kalkınma ilişkisi yeni bir yöntem doğurmuştur. Bu bağlamda sürdürülebilir kalkınma, çevre sorunlarını ele alan uluslararası toplum, çevresel gruplar ve hükümetlere yol gösterici niteliği kazanmıştır (Sezgin, 2012: s. 220).

Ekolojik iktisat 1980'ler ile ciddi bir ivme kazanan ekosistem ve ekonominin bağlantı ve etkileşimini ele alan disiplinler arası ve disiplinler ötesi bir çalışma alanıdır. Ekolojik iktisat, çevre-ekonomi ilişkisini; ekolojik, etik, sosyal bilimler, ekonomik faaliyetler ve diğer doğal kaynaklar açısından bir bütün halinde inceleyen bir yaklaşımdır (Ulucak, 2018: s. 129). 1988 yılında ekolojik iktisadın önemli

bir örgütü olan “Uluslararası Ekolojik İktisat Topluluğu (ISEE)” kurulmuştur. Topluluğun ilk başkanı Robert Costanza olmuştur (Stern, 2012). Daha sonra Avrupa (ESEE), Amerika (USSEE), Afrika (ASEE), Kanada (CANSEE), Avustralya-Yeni Zelanda (ANZSEE), Arjantin-Uruguay (ASAUEE), Brezilya (ECOECO), Hindistan (INSEE) ve Rusya (RSEE) ekolojik iktisat teorileri ortaya atılarak yaklaşımın geniş bir alana yayılmasına neden olmuştur (Ulucak, 2018: s. 132).

Ekolojik iktisatçılar, insanın üretim etkinliğinde doğal koşulların sınırlı olduğuna dikkat çekmektedir. Neo-klasik iktisatçıların aksine, üretimin insan emeği ve teknoloji tarafından ikame edilemeyecek olan üretilemez kaynaklara bağımlı olduğu konusunda ısrarcıdır. Ekolojik iktisat savunucuları arasında oluşan değer tartışmasında en önemli nokta, ekonomik değeri doğrudan doğaya yüklemek ve sınırlı doğal koşullara olan alakayı, çağdaş çevre sorunlarının değerlendirilmesinde bir parçası haline gelmesinin en mantıklı ve yararlı yolu olup-olmadığına ilişkindir. Bir kesim ekolojik iktisat savunucusu doğayı, değerini doğrudan kaynağı ve temeli olarak ele almaktadır. Bu teoriye göre, üretimin birincil girdisinin enerji olduğu yönündeki görüşü savunan “somutlaşmış enerji” teorisyenler en başta gelmektedir. Mal ve hizmetlerin üretimi için “serbest ya da elde edilebilir enerji” ye ihtiyaç duyulduğundan ve bu enerji diğer girdiler tarafından ikame edilemeyeceğinden, söz konusu birincil girdi, tek ‘temel’ meta ve nihai olarak üretimin tek ‘kıt’ faktörü” olarak görülmektedir. Enerji değer teorisine göre, küresel ölçekte, güneşten kaynaklanan serbest ya da elde edilebilir enerjinin sistemin tek birincil girdisi olduğunu varsaymaktadır. Emeği üretilmiş bir sermaye olarak görmekte ve doğal sermayeyi ise ara girdiler olarak tanımlamaktadır. Nitekim değer teorisi, elde edilebilir enerjinin üretimde kullanılmasına dayandırılabilir. Dünya da karşılaşılan çevre problemleri neticesinde ekolojik iktisat ve iktisat politikaları daha açık bir tavır sergilenmiştir. Sürdürülebilir bir gelecek ve ekonomi için tek bir ekolojik dogmatik olarak uygulamak yerine yeni ortaya konulan ekollerini de değerlendirmeye alınabileceğinin ve multidisipliner bir tutum ortaya konulmuştur (Burkett, 2006: s. 28-29).

Yeşil ekonomi olumsuz çevresel riskleri azaltmanın yanı sıra bireylere eşit ve adil bir yaşam sunan bir teori olarak karşımıza çıkmaktadır. Yeşil ekonomi açısından sosyal ve çevresel ihtiyaçlar sermaye gibi nicel zenginliklerden daha önde gelmektedir. Niteliksel özelliklere daha fazla önem veren yeşil ekonomi, ana akım iktisadın ortaya koymuş olduğu çevre ve büyüme arasındaki değiş-tokuş ilişkisine karşı çıkararak büyümeye ve küçülme yanlı bir yaklaşımı savunmaktadır. Bu durumda ana akımın büyüme kuramına eleştirel bir yaklaşım getirmiştir. Bu büyümek için çevreden ödün verilmesi ya da çevre için ekonomik büyümeden ödün verilmesi anlayışı 80’li yıllarla birlikte kırılma yaşamıştır. Nitekim bunun sonucunda hem büyüeyebilen hem de çevresel faktörlere önem gösterilebilen bir ekol ortaya çıkmıştır. Uluslararası alanda oldukça yankı uyandıran sürdürülebilir kalkınma anlayışı, iktisat politikalarında kendine önemli bir yer bulmuştur (Demirtaş, 2017: s. 108).

2. EKOLOJİK İKTİSATIN TARİHÇESİ VE GELİŞİMİ

Ekolojik iktisat teorisinin temeli çevresel faktörlere ve bu çevresel faktörlere yönelik çözüm üreten bir tez olarak ortaya atılmıştır. 1962 yılında Rachel Carson’un ve çevre kirliliğini ele alan Silent Spring adlı çalışma ile ekolojik iktisat yaklaşımının doğmasını destekleyen bir çalışma olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca bunun yanında, 1971 yılında Barry Commoner’in sanayi sektörünün çevreye vermiş olduğu zararı ele aldığı The Closing Circle adlı çalışması, 1972 yılında Dennis Meadows, Donella Meadows, Jorgen Randers, William W. Behrens’ in yazmış olduğu sınırlı bir kaynak arzıyla üstel ekonomik ve nüfus artışı üzerine bir rapor ile ekolojik iktisatın temeli atılmıştır (Ulucak, 2018: s. 130).

Ernst Friedrich Schumacher’in, 1973 yılında doğal kaynaklar ve ekonomik süreklilik kavramlarını dikkate alan Small is Beautiful adlı çalışma ve ardından Brundland Raporu adlı çalışma, bununla

birlikte sürdürülebilir kalkınma kavramını ortaya koyan Our Common Future adlı çalışma, ekolojik iktisat görüşünü savunan çalışmalar arasında yer almaktadır. 1966 yılında, Kenneth Boulding'in The Economics of the Coming Spaceship Earth başlıklı çalışması ile ekolojik iktisat teorinin temel çıkış noktaları (Ulucak, 2018: s. 131).

Ekolojik iktisadın 3 temel ayağını çevre, ekonomi ve toplum oluşturmaktadır. Almanya ve Hollanda ekolojik iktisat modelini uygulayan ilk ülkeler arasında yer almaktadır. Ekolojik iktisat modeli Avrupa merkezli bir yaklaşım olmakla birlikte sadece Avrupa özelinde ve Avrupa'nın maruz kaldığı çevresel sorunları ele almasından dolayı eleştirilerin odağı olmaktadır (Sezgin, 2012: s. 228). Ayrıca diğer bir eleştiri de ekolojik iktisat modelinin üç temel ayak üzerine oturtulmasıdır. Çünkü bu modelin insanlığı dış faktör olarak ele aldığı belirtilmektedir. Sürdürülebilir bir kalkınma hedeflendiği takdirde kavramın daha kapsamlı olması ve çalışmaların daha evrensel olması gerektiği yönünde eleştirilere maruz kalmaktadır (Sezgin, 2012: s. 222).

Sürdürülebilir kalkınma modelinin tüm örnekleri iki ana noktaya vurgu yapmaktadır:

(1) Sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için sürdürülebilir kalkınmanın dayanağı olan çevre, sosyal refah ve ekonomi göz önünde bulundurulmalıdır.

(2) Her bir bacağına eşit olarak düşünülmalıdır. Üç ayak ayrı olmasına rağmen, eşit öneme sahiptir. Ekonominin yanında çevrenin dikkate alınması pek çok insanı teşvik edecektir (Dawe ve Ryan, 2003: s. 1459).

Ekolojik iktisadın yeni itibarlı örgütlenmesinin başlatıcıları, ekonominin doğada yerleşikliği, doğayı yaşam destek sistemi olarak görmenin önemi ve ekolojik ve ekonomik sistemler ve bunların etkileşimleri bağlamında anlama gereksinimidir. Kurulan disiplinlerin bu perspektifi ele alma becerisinin yetersizliği nedeniyle doğmuştur. Temel bakış açısına ek olarak, yeni itibarlı organizasyonun kurulması sırasında ekolojik ekonomiyi karakterize eden bir dizi başka ilgili fikir veya temel inanç söylenebilir (Ropke, 2005: s. 267-268):

- Ekonominin doğaya gömülü olması ve ölçeklenme fikri, ekonominin maddi büyümesinde sınırlar olduğu anlamına gelmektedir. Bu sınırların ciddiye alınması gerektiğine ve çeşitli çevresel sorunların kritik önem taşıdığına dair temel bir inanç vardır. Ekonomi zaten maksimum sürdürülebilir ölçeğe ulaşmış veya aşmıştır.
- Çevresel sorunları anlama ve bu sorunların üstesinden gelmenin yollarını önerme zorluğunu karşılamak için disiplinler arası bir çalışma esastır. Yerleşik disiplinlerin hiçbiri yeterince geniş bir bakış açısı sağlamamaktadır.
- Çoğulculuk, erken dönem belgelerinde anahtar bir kelimedir. Bu, disiplinler arası çalışma çağrısı ile ilgilidir, çünkü kurulan disiplinlerin itibar kuruluşları, disiplinler arası katkıları reddetme eğilimindedir.
- Yaşam destek sistemi olarak doğaya yapılan vurgu ile ilgili olarak, doğayı ve insanlarla çevreleri arasındaki etkileşimi anlamamızla karşı karşıya olduğumuz temel cehaletin farkındalığı vardır.
- Sistem düşünme ile ilgili, dinamik ve evrimsel süreçlere ortak bir odaklanmadır. Sistem teorisindeki gelişmeler, 1960'ların sonundan ve 70'li yılların başlarından itibaren, çatalanmaların ve kaosun önemini vurgulayarak, temel cehaletle karşı karşıya kalındığı inancını desteklemektedir.

- Gelecek nesillerin çıkarları göz önüne alındığında, ekonominin ölçeği sınırlı olmak zorundadır ve bu nedenle, eşitlik ve dağıtım konusu ön plana çıkmaktadır. Çevresel sınırlar nedeniyle, fakirlerin ekonomik büyümeye devam etmesiyle ilgilenilememesi nedeniyle, diğer insanlarla ilgilenmek için etik zorluk, yeniden dağıtımına daha fazla odaklanılmasını gerektirmektedir.
- Başlatıcıların birçoğunun çevrenin bozulmasından endişe duymaları, sadece insanoğlunun sonuçları yüzünden değil, aynı zamanda doğanın kendi içinde değer taşıdığı inancı yüzündendir.
- Başlatıcıların bir kısmı, özellikle sosyal bilimler geçmişine sahip olanlar, aynı zamanda bazı doğa bilimcileri de, ekonominin daha geniş bir sosyal ve kültürel sisteme gömüldüğünü vurgulamıştır. Doğanın, ekonominin, toplumun ve kültürün birlikte geliştiği, insan davranışının yalnızca ekonomik insan açısından anlaşılmadığı, bu nedenle sosyal ve kurumsal perspektiflerin dahil edilmesi gereğinin üzerinde durulduğu vurgulanmıştır. Bu görüş, ekonomi dışındaki sosyal bilimlerle ilgili olarak disiplinler arası ve çoğulculuk ihtiyacını vurgulamaktadır.

Ekolojik iktisadın kurulması sırasında, bu düşünce ve inançlar araştırma topluluğunda yaygın olarak paylaşılmamıştır (Ropke, 2005: s. 267).

Ekolojik iktisat ile birlikte çevresel faktörler ve iklimsel değişiklikler önem kazanmıştır. Bu bağlamda ekolojik iktisadın gelişmesi, çevresel finansal gelişmelere zemin hazırlamıştır. Nitekim yeşil tahvil ile de çevre ve iklim düşünülerek yeşil projeler desteklenmektedir.

3. YEŞİL TAHVİL

Literatürde yeşil tahvil iki şekilde tanımlanmaktadır. Dar anlamda yeşil tahvil, tahvilin ihraç yoluyla elde ettiği gelirin, yalnızca çevre ile ilgili projelerde kullanılmasını taahhüt eden bir çeşit borçlanma aracıdır. Geniş anlamda tahvil, elde edilen gelirin kısmen veya tamamen yeni ortaya çıkan veya devam eden yeşil projelerin finansmanında kullanılmasıdır. Ayrıca yeşil tahvilin dört temel ilkesi ile uyumlu olması gerekmektedir (Kandır ve Yakar, 2017: s. 97). Bu dört temel ilke fonun kullandırma koşulları, proje değerlendirme ve seçme süreci, gelir yönetimi ve raporlamadır. Ek olarak bu gelirler özel bir hesaba aktarılmaktadır. Yeşil tahvilin diğer tahvillerden ayrılan en önemli tarafı bu gelirlerin yeşil projeler için kullanılıyor olmasıdır. Yeşil tahviller, standart tahvillerle kıyaslandığında, özellikleri ve sağladığı avantajlar aynıdır. Yatırımcıya ek bir yük getirmemektedir. Yeşil tahviller:

- Yeşil tahvillerde düz fiyatlandırma uygulandığı için yatırımcıya ek bir maliyete sebep olmamaktadır
- İhracatçıya yükümlülüklerinden cayma hakkı vermektedir.
- Diğer tahvillerle aynı özellik ve ödeme kriterlerine sahiptir.
- Yeşil tahvil ile hedeflenen çevresel olumlu etkiler ve yatırımcı için ek kaynak oluşturmasıdır (Escarus, 2016: s.4).

Yeşil projelerle; kirliliği önleme ve kontrol, enerji verimliliği, yenilenebilir enerji, doğal kaynakların sürdürülebilir biçimde yönetilmesi, temiz ulaşım, biyo-çeşitliliğin korunması, sürdürülebilir su yönetimi gibi konular kastedilmektedir (Jun, Kaminker, Kidney ve Pfaff, 2016, s.13). Bu anlamda yeşil projeler, daha iyi bir çevre ve çevrenin korunması amacına yönelik faaliyetleri teşvik eden projelerdir.

Yeşil tahvil, yeşil projelerin tamamı için kullanılabilir, ancak, daha çok yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği alanlarına yoğunlaşmıştır. Bu bağlamda tahvil gelirlerinin dörtte üçü yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği alanlarında kullanılmaktadır (Bartels, Kurznack, Briaut ve Krimphoff,

2016: s.18). Yeşil tahviller finansal yatırımlardan kazanç sağlarken, aynı zamanda, çevre korunmasına, iklimsel etkilere ve çevresel konulara fayda sağlamaktadır.

Ayrıca yeşil tahvil, çevresel etkenler dikkate alınarak uygun görülen projeleri desteklemek amaçlı uygulanmaktadır. Bu projeler geniş kapsamlı olmalı ve net fayda sağlamalıdır. Bu bağlamda projelerin uygunluk kapsamında değerlendirilebilmesi için yeşil tahvil prensipleri dikkate alınmaktadır. Bu prensipler:

- Yenilenebilir enerji
- Enerji verimliliği
- Kirlilik önleme ve kontrolü
- Canlı doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimi
- Karasal ve suyun biyolojik çeşitliliğinin korunması
- Temiz taşıma
- Sürdürülebilir su yönetimi
- İklim değişikliğine uyum
- Eko-verimli ürünler, üretim öncesi teknolojiler ve işlemler

şeklindedir.

Belirlenen bu prensipler yeşil tahvil ihraç edilmeden önce değerlendirmeye tabii olmalıdır (European Commission, 2016: s. 8).

Yeşil tahviller, çevresel açıdan sürdürülebilir faaliyetlerde ilerlemeyi teşvik eden projelerdir. Bir likit bono piyasası, proje öz sermayesi ve uzun vadede proje finansmanı borcu alım-satımı ile sınırlandırılmış bankalar tarafından tutulan yatırımlardan çıkmak için, daha fazla esneklik ve daha fazla seçenek sunmaktadır. Bu şekilde tahviller, sermayenin kalkınma, inşaat ve erken aşama riskine “geri dönüştürülme” hızını artırmaya yardımcı olabilmektedir. Yeşil tahvil piyasalarının gelişme ve olgunlaşma hızı; politika ve düzenleme faktörleri, piyasa koşulları ve finansman eğilimleri gibi birçok değişkenle belirlenmektedir (European Commission, 2016: s. 19). Yeşil tahviller çevre kirliliğinin oluşmasına engel olan sürdürülebilir projelerin finansmanının sağlanması amacıyla borç piyasasının aktif rol oynamasını amaçlamaktadır. Yeşil tahvil ilkeleri ile şeffaf, açıklanabilir ve raporlanabilir araçlarla bu pazara olan talebi artırmaya çalışmaktadır. Bu ilkeler ile hedeflenen, yatırımcılar tarafından kullanılması için projelere gerekli sermaye desteğinin ne şekilde sağlanacağına dair kılavuz niteliği taşımaktadır. Yeşil tahvil ilkeleri, tahvil gelirlerini projeler aracılığı ile kullandırma alanlarını belirterek, yatırımcıların bu tahvili kullanması teşvik edilmektedir (ICMA, 2018). Böylece yatırımcı tahvil olarak çevresel sürdürülebilirlik anlamında katkıda bulunmaktadır.

3.1. Yeşil Tahvil Türleri

Yeşil tahvil için sadece çevresel etkenler dikkate alınarak ve çevre amaçlı projelerin finansmanı için kullanılan her tahvilin yeşil tahvil olarak tanımlanması doğru olmamaktadır. Nitekim çevresel fayda amaçlı projelerin finansmanı için tahviller etiketli ve etiketsiz olmak üzere iki şekilde çıkarılmaktadır. Etiketli yeşil tahviller, doğrudan çevresel etkenler dikkate alınarak yeşil tahvil olarak piyasaya

sunulmaktadır. Etiketsiz yeşil tahviller, çevresel fayda sağlayan projeler için kullanılmasının yanı sıra piyasada yeşil tahvil olarak sunulmamaktadır. Ancak, halen gelişme aşamasında olan yeşil tahviller için net bir ayırım söz konusu değildir. Bu bağlamda yeşil tahvilleri kendi içinde ayırmak kolay olmamaktadır (Ng, Tao, 2016: s. 6).

3.2. Yeşil Tahvil İlkeleri

Yeşil Tahvil İlkeleri, Yeşil Tahvil piyasasının gelişmesinde ve Yeşil Tahvil ihracı yaklaşımını açıklığa kavuşturmaktadır. Ayrıca şeffaflığı ve bilgi paylaşımını öneren ve bütünlüğü teşvik eden bir yapıya sahiptir. Yeşil Tahvil İlkeleri, piyasanın geniş kullanımı için tasarlanmış ve ihracatçılara güvenilir bir Yeşil Tahvil ihraç etmekle ilgili olarak önemli noktalarda rehberlik etmektedir. Yeşil tahvil yatırımları ile çevresel etkenler değerlendirilmekte ve ortaya çıkan sonuç ile ilgili olarak yatırımcılar bilgilendirilmektedir. Böylece yatırımcıların yeşil tahvil alması teşvik edilmektedir. Ayrıca işlemleri kolaylaştırarak, beklenen bilgi paylaşımı sağlanmış olmaktadır (ICMA, 2018).

Yeşil Tahvil İlkeleri, bankaların, yerleştirme acentelerinin, yatırımcıların, garantörlerin, ve diğer ihracatçıların, herhangi bir Yeşil Tahvil'in özelliklerini anlamak için kullanabilecekleri bir yönetmelik niteliğindedir. Yeşil Tahvil İlkeleri, ihracatçılar tarafından açıklanmakta, raporlanmakta ve bilgi şeffaflığının, doğruluğunun ve bütünlüğünün önemine dikkat çekilmektedir. Yeşil Tahvil İlkelerinin dört temel yapı taşı vardır. Bunlar:

- fonun kullandırma koşulları
- proje değerlendirme ve seçme süreci
- gelir yönetimi
- raporlama

Fonun kullanım koşulları

Yeşil Tahvilin bileşeni, tahvil gelirlerinin sadece Yeşil Projeler amacı için kullanılmasıdır. Ayrıca bu gelirler yasal dokümanlar ve sözleşmeler ile net bir şekilde tanımlanmaktadır. Belirlenmiş tüm Yeşil Projeler, ihracatçı tarafından değerlendirmeye alınmakta ve uygulanabilir olduğu durumda net çevresel faydalar sağlamak amacıyla çıkarılmaktadır (ICMA, 2018).

Proje değerlendirme ve seçme süreci

Yeşil Tahvil ihracatçısı şu konulara dikkat etmelidir;

- çevresel sürdürülebilirlik amaçları,
- ihracatçının, hangi projelerin Yeşil Projeler kategorisine uyduğuna karar verme süreci,
- projelerle ilgili olarak çevresel ve sosyal riskleri belirlemek ve yönetmek için uygulanan ölçütler ya da diğer süreçler de dâhil olmak üzere gerekli uygunluk kriterleri.

İhracatçılar, bu bilgiyi, ihracatçının çevresel sürdürülebilirlikle ilgili stratejisi, kapsayıcı hedefleri, politikası ve süreçleri etrafında konumlandırmayı amaçlamakta ve teşvik etmektedir. İhracatçılar ayrıca, proje seçiminde herhangi bir yeşil standart veya sertifikayı gün yüzüne çıkarma konusunda teşvik edilmektedir (ICMA, 2018).

Fonun yönetimi

Yeşil Tahvil sonucunda elde edilen net gelirler ya da net gelire eşit bir tutar, bir alt hesaba yatırılmalı, bir alt portföyüne taşınmalı ya da ihracatçı tarafından uygun bir şekilde takibi sağlanmalıdır. İhracatçı, Yeşil Projeler için borç verme ve yatırım kanalları ile bağlantılı resmi süreçte tasdik edilmektedir (ICMA, 2018).

Raporlama

İhracatçılar, fonun kullanımına dair güncel bilgileri hazırda bulundurmalı ve tahsisat tamamlanıncaya kadar, yıllık olarak veya önemli gelişmeler halinde zamanlı olarak güncellemesi gerekmektedir. Yıllık raporda Yeşil Tahvil gelirlerinin ayrıldığı projelerin listesi, projelerin kısaca bir tanımı ve ayrılan tutarı ve projelerin tahmin edilen sonuçları yer almalıdır. Rekabet hususları, gizlilik anlaşmaları, ya da çok sayıda alt projenin olması gibi sebeplerden dolayı paylaşılacak detayları sınırlandırdığı durumda, Yeşil Tahvil İlkeleri, bilginin genel terimleri ile ya da toplu portföy şeklinde sunulmasını önermektedir (ICMA, 2018).

3.3. Yeşil Tahvil Çeşitleri

Günümüzde dört çeşit Yeşil Tahvil bulunmaktadır. Bunlar:

- Standart Yeşil Temalı Tahvil: Yeşil Tahvil İlkeleri ile uyumlu bir şekilde standart tahvil borcu yükümlülüğü olan tahviller.
- Yeşil Gelir Tahvili: Tahvildeki kredi riskinin, ücretler, gelir akışları, vergiler vb. gibi rehinli nakit akışlarına bağlı olduğu ve gelirlerinin ilgili/ilgisiz Yeşil Projeler amacı ile kullanıldığı Yeşil Tahvil İlkeleri ile uyumlu, ihracatçıya dönmeyen borç yükümlülüğü şeklinde olan tahviller.
- Yeşil Proje Tahvili: Yatırımcıların, ihracatçıya potansiyel bir geri dönüş olsa ya da olmasa bile projelerin risklerine doğrudan maruz kalacağı, bir veya birçok Yeşil Proje için Yeşil Tahvil İlkeleri ile uyumlu olan proje tahvilidir.
- Yeşil Varlığa Dayalı Menkul Kıymet ve İpotek Teminatlı Tahvili: Kapsamlı tahviller, varlığa dayalı menkul kıymet, ipotek teminatlı tahvil ve diğer yapılar da dahil olmak üzere, fakat sadece bunlarla sınırlı olmamakla birlikte bir veya birden fazla Özel Yeşil Projeler tarafından teminatlandırılmaktadır. Ayrıca Yeşil Tahvil İlkeleri ile de uyumlu hale getirilmiş tahvillerdir. İlk geri ödeme kaynağı, çoğunlukla varlıkların nakit akışı şeklinde olmaktadır (ICMA, 2018).

4. YEŞİL TAHVİL UYGULAMALARI

Çevresel ve iklimsel etkileri ele alan projeleri desteklemek amacı ile uygulamaya geçen yeşil tahvil, ilk olarak 2007 yılında Avrupa Yatırım Bankası, ardından 2008 yılında Dünya Bankası tarafından başlatılmıştır. Daha sonrasında yeşil tahvil piyasası 2013 yılında kurumsal yeşil tahvillerin piyasaya sunulması ve yatırımcıların talebi üzerine bir ivme kazanmıştır (Escarus, 2016: s. 4). Yeşil tahvillerden elde edilen gelirler yeşil projeler için kullanılmaktadır (Mathews ve Kidney, 2012: s. 338-339).

ABD Hazine Müsteşarlığı tarafından Temiz Yenilenebilir Enerji Tahvili, 2009 yılında, yenilenebilir enerji girişimleri için finansman sağlamak amacıyla 2,4 milyar ABD doları tutarında Yeşil Tahvili piyasaya sürmüştür. Bunlar Temiz “Yenilenebilir Enerji Tahvilleri” (CREB) olarak bilinmekte ve hükümet, kupon faiz ödemeleri yerine tahvil sahiplerine vergi kredisi şeklinde faiz ödemeyi taahhüt etmektedir. Bu tür tahvillerin satışından elde edilen fonlar, rüzgâr, güneş, jeotermal ve biyo-kütle

projeleri gibi Enerji Bakanlığı tarafından onaylanan bir dizi temiz enerji yatırımında kullanılmıştır.

Avrupa Yatırım Bankası, İklim Farkındalığı Tahvili adı altında 2007 ve 2009 yılında yeşil tahvil piyasaya sürmüştür. Avrupa Komisyonu'nun resmi bankacılık kolu olarak kurulan Avrupa Yatırım Bankası (EIB), iklim farkındalığı programının bir parçası olarak 840 milyon dolar değerinde tahvil ihraç etmiştir. İlk dilim, ticaret bankası Dresdner Kleinwort'un hizmetleri aracılığıyla Avrupa Yatırım Bankası tarafından çıkarılan beş yıllık bir 600 milyon dolar tutarında tahvil şeklinde verilmiştir. Avrupa Yatırım Bankası, mümkün olan en yüksek kredi derecesine sahip ve İklim Farkındalığı Tahvilini, Dresdner Kleinwort (İngiltere merkezli bir yatırım bankası) ile temas halinde olan çok çeşitli yatırımcılara sunmuştur. Toplanan fonlar, Avrupa Yatırım Bankası yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği projelerinde kullanılmıştır. 2009 yılında, 2,2 milyar (SEK) İsveç kronu cinsinden yaklaşık 240 milyon dolar değerinde tahvil sunulmuştur.

Bazı küçük yeşil tahvil ihraçlarının ardından, Dünya Bankası, kurumsal yatırımcılara yönelik bir Yeşil Tahvil ihraç etmek için, Kasım 2008'de, İskandinav bankası Skandinaviska Enskilda Banken (SEB) ile birleşmiştir. Tahvilin ilk dilimi İsveç kronunda altı yıl vadeli toplam 2,325 milyar SEK (yaklaşık 250 milyon dolar) değerindedir. Tahvil için ödenecek faiz, İsveç devlet tahvili oranlarının %0.25'inin üzerinde ve yatırımcılara yıllık %3.15 verim sağlamıştır. Yatırımlar, İsveç emeklilik fonları gibi çoğu kurumsal yatırımcıya aittir. 2010 yılı sonu itibarıyla, Dünya Bankası Yeşil Tahvilleri; 5, 7 ve hatta 10 yıllık değişen vade tarihleri ile yaklaşık olarak 1,5 milyar dolar tutarında bir toplam değere sahiptir.

CRC Breeze Finance şirketi, Almanya'da faaliyet gösteren rüzgâr santralleri için toplam 900 milyon dolar değerinde olan yedi adet varlık destekli tahvil çıkarmıştır. Breeze Bonds, rüzgâr çiftliklerinden elde edilen gelirler tahvillerin yanı sıra sermaye geri ödemelerine de faiz vermek için kullanılmakta ve böylece tahvil piyasalarını doğrudan kullanmaktadır. Bu tahviller, Alman tarife kanunu uyarınca rüzgâr çiftliklerinden akan, makul ölçüde belirli gelirleri kullanmak için tasarlanmıştır. Tahviller, 2009 yılında B+ dan B notuna indirgenmiş ve derecelendirme kuruluşu Fitch tarafından değerlendirilmiştir.

Seçimlerden kısa süre sonra, İngiltere'deki yeni koalisyon hükümeti, Banka ve Yeşil Tahviller de dahil olmak üzere yetkisi altında yayınlanabilecek finansal enstrümanlar için bir plan hazırlayacak bir Yeşil Yatırım Bankası Komisyonu oluşturmuştur. Komisyon, ilk raporunu Haziran 2010'da yayınlamıştır. Komisyon, gelecek on yılda yenilenebilir enerji ve düşük karbon teknolojisi projelerine yönlendirilmesi için, yılda yaklaşık 55 milyar sterlinlik bir yatırım ihtiyacı belirlemiş ve bunu 2009 yılında 90 milyar dolar olan bu tür projelerdeki küresel harcamalarla karşılamıştır.

2009'da ABD Kongresi'nde Chris van Hollen (Maryland'den bir Demokrat temsilci,) ABD Yeşil Bankası'nın ABD'ye ait bir bağımsız kuruluş olarak vergiden muaf, bağımsız bir şirket olarak kurulmasını istemiştir. Nitelikli yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği projeleri için finansman sağlamak ve 10 milyar ABD doları ilk sermaye almak için bunu önermiştir. Ancak, Tasarı, destek eksikliği nedeniyle sona ermiştir.

Dünya Bankası'nın öncülüğünde, Afrika Kalkınma Bankası, Asya Kalkınma Bankası ve Amerika Birleşik Devletleri Kalkınma Bankası da dahil olmak üzere bir dizi çok taraflı borç verme bankası, yenilenebilir enerjiyi ve düşük karbon oranını teşvik etmek için iki büyük yeni fon oluşturmak için güçlerini birleştirmiştir. Bunlar Temiz Teknoloji Fonu (CTF) ve Stratejik İklim Fonu (SCF) olarak bilinmektedir.

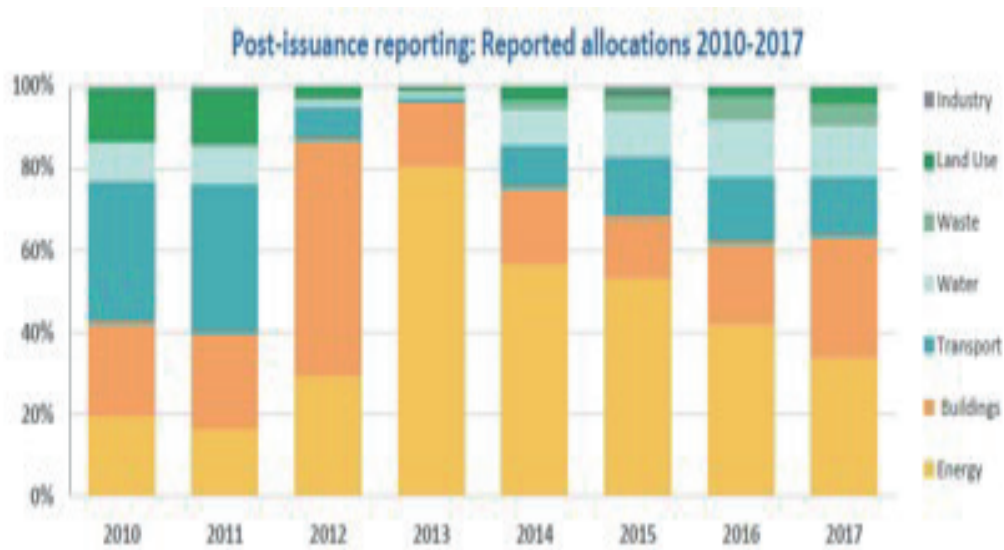
Yeşil tahvil ihracı ve iklim tahvilleri 2018 verilerine göre 140 milyar Euro'ya yükselmiştir. Belçika ve İrlanda yeşil tahvil alanında en önemli ihracatçı konumundadır (European Commission, 2019: s.17).



Şekil 1: 2017-2018-2019 Yılları Yeşil Tahvil İhracında İlk 15 Ülke

Kaynak: Initiative Climate Bonds, 2019.

2017-2018-2019 yılları yeşil tahvil ihracı rakamları incelendiğinde, 2019 yılında en fazla yeşil tahvil ihracı yapan ülke ABD'dir. Şekil 1'e göre bu ülkeyi takip eden Fransa'dır. Bu üç yıl değerlendirildiğinde en yüksek yeşil tahvil ihracı, 2017 yılında 14 milyar dolar ile Fransa'da gerçekleşmiştir. Dünya çapında 2019 yılı ilk çeyreği itibari ile 47.9 milyar dolar yeşil tahvil ihracı gerçekleştirilmiştir.



Şekil 2: 2010-2017 Yılları Arasında Yeşil Tahvil Proje Dağılımı

Kaynak: Initiative Climate Bonds, 2019.

Şekil 2'ye göre, 2010-2017 yılları yeşil tahvil proje dağılımı incelendiğinde, yıllar itibari ile en büyük payın yenilenebilir enerji olduğu görülmektedir. Özellikle 2012 yılında en fazla payı almıştır. Enerji sektörünü, inşaat takip etmektedir. En az payı ise endüstri sektörü almıştır.

4.1. Türkiye'de Yeşil Tahvil Uygulaması

Yeşil projelerin hayata geçirilmesi açısından yeşil tahvillerin önemi yadsınmamaktadır. Bu anlamda Türkiye'de de yeşil tahvilin önemli bir finansal araç olduğu düşünülmektedir. Türkiye'de ilk yeşil tahvil ihracı, 2016 yılında, 300 milyon dolar tutarında ve 5 yıl vadeli olarak, Türkiye Sınai Kalkınma

Bankası (TSKB) tarafından gerçekleştirilmiştir. Türkiye'nin yeşil projelerin finansmanı için yeşil tahvilleri etkin şekilde kullanması ve yeşil tahvil piyasasının gelişmesini sağlamak için gerekli düzenlemeleri yapması gerektiği düşünülmektedir. Türkiye için 2016 yılında gerçekleşen yeşil tahvil ihracı şu an için ilk ve tek niteliğindedir (Kandır ve Yakar, 2017: s. 171).

Türkiye'de yeşil tahvil ihraçlarını geliştirmek adına SPK tarafından yeşil tahvil çerçevesi netleştirilmeli ve koşul ve şartlar net olarak belirlenmelidir. Ayrıca yeşil tahvil ihracı veren firmalara teşvikler yardımı ile destek verilerek yeşil tahvilin yaygınlaşması sağlanabilir. Yenilebilir enerji kaynaklarından daha fazla yararlanmak adına yeşil tahvilin kullanımını artırması gerekmektedir. Bu bağlamda yeşil tahvili hükümetler de çıkarmalı ve risk algısı azaltılarak bu alana teşvikler yapılmalıdır.

SONUÇ

İktisadi açıdan değerlendirildiğinde çevrenin büyüme ve kalkınmadaki yerine dikkat çeken ana akım ekolojik iktisat olmuştur. Ekolojik iktisada göre büyüme önemli olduğu kadar çevre de önemlidir. Bu açıdan değerlendirildiğinde çevre ile büyüme arasında bir değiş-tokuş sisteminin olduğu kabul edilmiştir. Ekolojik iktisada göre, çevrenin korunması için büyümeye verilen pozitif değer azaltılmalıdır. Yeşil ekonomi ile bu değiş-tokuş sistemine gereksinim duyulmadan çevrenin korunması ile ekonomik büyümenin de sağlanabileceği görüşü ortaya konulmuştur. Yeşil ekonomi savunucularına göre, uygulanan politikalar, konulan vergiler ve yapılan teşviklerle birlikte yatırımlar devam ederken, çevrenin korunması da sağlanabilecektir. Bu bağlamda yeşil tahviller, çevrenin korunması amacıyla yapılan bir politika aracı olarak kabul edilmektedir. Yeşil tahvilin diğer tahvillerden tek farkı, elde edilen gelirin nereye ve hangi amaçla kullanılacağına belirli olmasıdır. Yeşil tahvilin geliri, sadece çevre amaçlı proje ve programlarda kullanılacaktır.

Çevresel ve iklimsel etkileri olan projeleri desteklemek amacıyla uygulamaya geçen yeşil tahvil ilk olarak 2007 yılında Avrupa Yatırım Bankası, ardından 2008 yılında Dünya Bankası tarafından başlatılmıştır. Daha sonrasında yeşil tahvil piyasası 2013 yılında kurumsal yeşil tahvillerin piyasaya sunulması ve yatırımcıların talebi üzerine bir ivme kazanmıştır.

Günümüzde en fazla yeşil tahvil çıkaran ülke ABD'dir. Türkiye'de ise ilk yeşil tahvil 2016 yılında TSKB tarafından çıkartılmıştır. Ancak ne yazık ki daha sonraki yıllarda tekrar yeşil tahvil çıkartılmamıştır. Bu bağlamda hükümet, yeşil tahvil için gerekli hukuki ve teknik düzenlemeleri yaparak, firmaları teşvik edebilir ve yeşil tahvil geliri ile ekolojik projelere harcama yapabilir. Ayrıca Türkiye'de yeşil tahvil ihraçlarını geliştirmek adına, SPK tarafından yeşil tahvil çerçevesi netleştirilmeli ve koşul ve şartlar net olarak belirlenmelidir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, dünya ülkelerinde önemi günden güne artan ve gelirinden en büyük payı yenilebilir enerji kaynaklarına aktarılan yeşil tahvil için çalışmalar başlatılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Bartels, W., Lars K., Laure B. ve Jochen K., (2016). Mainstreaming The Green Bond Market, Kpmg Report.
- Brown, J., Makinson, S. Ve Magallon, D. (2012). Financial Mechanisms And Investment Frameworks For Renewables in Developing Countries, International Renewable Energy Agency (Irena).
- Burkett, P. (2006). Marksizm ve Ekolojik İktisat - Kızıl ve Yeşil Bir Ekonomi Politığı Doğru, Çev. Ertan Günçiner, Yordam Kitap, İstanbul.
- Burkett, P. (2006). Total Factor Productivity: An Ecological- Economic Critique, Organization & Environment, Thousand Oaks, Usa., 171-190.
- Dawe, Nil K., Kenneth L. Ryan, (2003). The Faulty Three-Legged-Stool Model Of Sustainable Development, Conservaiton Biology, 17 (5), Usa.
- Demirtaş, I. (2017). Ekolojik ve Ekonomik Krizlere Alternatif Çözüm Olarak Yeşil Ekonomi Politikaları, Alternatif Politika, İklim Değişikliği ve Enerji Özel Sayısı.
- Escarus (2016). İklimin Finansmanı Yeşil Tahviller/Karbon Fiyatlandırma. <http://iklimekonomisi.Org/Uploads/Rapor/6312613-Turkce-Escarus-İnsights-Climate-Finance.pdf> (18.11.2021).
- European Commision, (2016). Study on The Potential of Green Bond Finance For Resource Efficient Investments. European Union.
- European Commision, (2019). Teg Report Proposal For An Eu Green Bond Standard.
- Gowdy, J., Erickson, J.D., İn Press. The Approach of Ecological Economics, Accepted For Publication İn Cambridge Journal of Economics.
- <https://www.climatebonds.Net/Resources/Reports/Green-Bonds-Market-Summary-Q1-2019> (20.11.2021).
- International Capital Market Association (2018). The Green Bond Principles. <https://www.İcmagroup.Org/Green-Social-And-Sustainability-Bonds/> (16.11.2021).
- İnitiative Climate Bonds, (2019). Green Bonds Market Summary.
- Jun, M., Christopher K., Sean K. ve Nicholas P. (2016). Green Bonds: Country Experiences, Barriers And Options, G20 Green Finance Study Group Report.
- Kandır, Sy. ve Yakar, S. (2017). Yenilenebilir Enerji Yatırımları İçin Yeni Bir Finansal Araç: Yeşil Tahviller, Maliye Dergisi, S: 172.
- Mathews, J. A. ve Kidney, S. (2012). Financing Climate-Friendly Energy Development Through Bonds, Development Southern Africa.
- Ng, T. H. ve Tao, J. Y. (2016), Bond Financing for Renewable Energy in Asia, Energy Policy, 95,
- Ropke, I. (2004). The Early History of Modern Ecological Economics, Ecological Economics 50.
- Ropke, İ. (2004). The Early History of Modern Ecological Economics, Department of Manufacturing Engineering and Management, Technical University of Denmark, Ecological Economics.

- Sezgin, Z. (2012). Ecological Modernization: A Viable Option for A Sustainable Future?, *Marmara Journal Of European Studies*, (20)1.
- Sihua, L. (2013). Marksist Ekolojik İktisat Teorileri (Çev. Kızılçeç, D.), İstanbul: Canut Yayınevi.
- Stern, N, (2006). Stern Review on The Economics of Climate Change, Hm Treasury, London.
Sturzenegger, F & Zettelmeyer, J, 2007.
- Ulucak, R. (2018). İktisatta Çevreci Dönüşüm: Ekolojik Makro İktisat, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, S: 51.
- Ulucak, R., ve Erdem, E. (2012). Çevre - İktisat İlişkisi ve Türkiye’de Çevre Politikalarının Etkinliği, *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi / Journal of Academic Researches and Studies*, S: 6.

COVID-19 SÜRECİNDE KATILIM SİGORTACILIĞI (TEKÂFÜL)

Nusret DEDE¹

Hülya ER²

Hayreddin ÖZDEN³

Murat ER⁴

Makale İlk Gönderim Tarihi / Recieved (First): 25.12.2021

Makale Kabul Tarihi / Accepted: 27.12.2021

Atıf/©: Dede, N. ve Er, H., Özden, H. ve Er, M. (2021). Covid-19 Sürecinde Katılım Sigortacılığı (Tekafül), Scientific Journal of Finance and Financial Law Studies, 1(1), 64-80

Özet

2019 yılında ortaya çıkan ve sonrasında tüm dünyayı etkisi altına alarak birçok sektörü etkileyen Covid-19 pandemisi nedeniyle her alanda belli değişiklikler meydana gelmiştir. Sigortacılığın da aralarında bulunduğu birçok sektör bu süreçte değişiklikler yaşamıştır. Bu çalışmanın amacı, Covid-19 öncesi ve devam eden süreçte, katılım sigorta şirketlerinin verilerini incelemek ve pandeminin sektör üzerindeki etkisine yönelik bir değerlendirme yapmaktır. Elde edilen veriler, nitel araştırma yöntemi olan betimsel analiz yöntemiyle incelenmektedir. Bu amaç doğrultusunda sigortacılık sektörünün üst kuruluşu olan Türkiye Sigorta Birliği'nin resmi internet sitesinden elde edilen, katılım sigorta şirketlerinin 2018 yılından 2021 yılının ilk yarısına kadar olan prim üretim verileri incelenmiş ve değişimler analiz edilmiştir. Türkiye'de ilk Covid-19 vakasının görüldüğü 2020 mart ayından 2 yıl öncesi ile pandemi başladıktan bir buçuk yıl sonrasını baz alan araştırma sonucunda, katılım sigorta şirketlerinin prim üretimleri, satış şekli bazında üretim, sigorta branş bazında prim üretimlerinde değişimler olduğu görülmüştür. Özellikle kaza branşı ve kara araçları branşında pandemi sürecinde katılım sigorta şirketlerinin pazar paylarında bir azalma olduğu görülmektedir. Hastalık-sağlık branşında ise artış olduğu tespit edilmiştir. Bu bağlamda, pandemi sürecinin insanlar üzerindeki sağlık tehdidi nedeniyle bireylerin yoğun olarak hastalık-sağlık branşını tercih ettikleri değerlendirilebilir. Ayrıca Covid-19 pandemisinin satış kanalı dağılımında yer alan acenteleri olumsuz etkilediği görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Katılım Sigortacılığı, Tekâfül, İslami Sigorta, Covid-19, Koronavirüs.

JEL Kodu: G00, G20, G22

PARTICIPATION INSURANCE DURING COVID-19 (TAKÂFUL)

Citation /©: Dede, N. ve Er, H., Özden, H. ve Er, M. (2021). Covid-19 Sürecinde Katılım Sigortacılığı (Tekafül), Scientific Journal of Finance and Financial Law Studies, 1(1), 64-80

Abstract

Due to the Covid-19 pandemic, which emerged in 2019 and subsequently affected many sectors by affecting the whole world, certain changes have occurred in every field. Many sectors, including insurance, have experienced changes in this process. The purpose of this study is to examine the data of participation insurance companies and to make an assessment of the impact of the pandemic on the sector, before and during the period of Covid-19. The obtained data are analyzed with the descriptive analysis method, which is a qualitative research method. For this purpose, the premium production data of participation insurance companies from 2018 to the first half of 2021, obtained from the official website of the Insurance Association of Turkey, the top institution of the insurance sector, were examined and the changes were analyzed. As a result of the research, which is based on 2 years before March 2020, when the first Covid-19 case was seen in Turkey, and one and a half years after the pandemic began, it was observed that there were changes in the premium production of participation insurance companies, production on the basis of sales style, and premium production on the basis of insurance branch. It is observed that there has been a decrease in the market shares of participation insurance companies during the pandemic process, especially in the accident branch and land vehicles branch. It was determined that there was an increase in the disease-health branch. In this context, it can be evaluated that individuals prefer the disease-health branch intensively due to the health threat of the pandemic process on people. In addition, it is seen that the Covid-19 pandemic has adversely affected the agencies in the sales channel distribution.

Keywords: Participation Insurance, Takaful, Islamic Insurance, Covid-19, Coronavirus

JEL Classification: G00, G20, G22

1 BAİBÜ, İlahiyat Fakültesi, Temel İslam Bilimleri ABD, nusretdede@ibu.edu.tr. Orcid: 0000-0002-9650-3424

2 BAİBÜ, BMYO, Finans Bankacılık ve Sigortacılık Bölümü, hulyaer@ibu.edu.tr. Orcid: 0000-0002-3715-2433

3 BAİBÜ, BMYO, Muhasebe ve Vergi Bölümü, hayreddin.ozden@ibu.edu.tr. Orcid:0000-0001-8304-5674

4 Sakarya Üniversitesi, İşletme Enstitüsü, murat14er@gmail.com. Orcid: 0000-0001-8945-1323

1.GİRİŞ

İnsanlar yaşamlarını sürdürebilmek için ihtiyaç hissettikleri tüm mal ve hizmetleri kendileri üretmediklerinden, başkalarının ürettikleriyle kendi ürettiklerini değiştirmek suretiyle ihtiyaçlarını gidermektedirler. Bu değişim belki de dünyanın kurulduğu vakitten bugüne devam etmektedir. İlk zamanlar mal ile mal değişimi (trampa) yapılarak ihtiyaçlar giderilmiş, sonraları para verip mal alma (alışveriş) yaygınlaşmıştır. Toplumlararası iletişimin gelişmesiyle de para ile paranın değişimi (sarf) yaygınlaşmıştır. İslam hukukunda, sayılan bu akit türlerinin geçerli olabilmesi için, karşılıklı rıza başta olmak üzere bazı şartlar aranmaktadır. Faiz (riba) içermemesi, fasit şart bulunmaması (Karaman, 1991), akit konusunun belirli olması (el-Mevsîlî, 181) aldatmanın olmaması, kumar, gabin ve ğarar yasakları bu şartlardan bazılarıdır.

Yaşlı dünyamızda ortaya çıkan bir akit türü de sigortadır. Sigorta akdinin tarafları sigortacı (sigorta şirketi) ile sigortalı (prim ödeyen müşteri)dir. Akdin konusu ise risk (riziko)dur. Bu akdin taraflarından müşteri, ödediği prim karşılığında riski satın alırken, şirket de riskin gerçekleşmesi durumunda müşterinin zararını karşılamayı taahhüt etmektedir (Gönenç, el-Müntehabâtü'l-fikhiyyetü'l-muâsıra, 58-63). İşte bu akit türü, satım akdinin konusu olan mebiin belirsizliği, riskin mal olmaması dolayısıyla akde konu olamayacağı, akitte gabin ve ğarar bulunması vb. noktalardan eleştirilmiştir (Gönenç, 1992: 29-34). İslam hukuku araştırmacıları arasında sigortayı, cahiliye döneminde var olup Hz. Peygamber döneminde de sürdürülen âkile (meâkıl) (Yeniçeri, 1980: 436), velâ gibi dayanışma içeren kurum ve kavramlara benzerliğini öne sürerek geçerli bir akit türü olarak kabul edenlerin (DİB, 2010: 595-596) yanı sıra, yukarıda sayılan endişelerden dolayı asla caiz olmadığı görüşünde olanlar, ayrıca sosyal sigorta gibi devlet eliyle yapılıp kâr amacı gütmemesi durumunda caiz olacağını belirtenler de bulunmaktadır (Aktepe, 2017: 228-229). Bir grup araştırmacı ise İslam hukuku ilkelerine tamamen uygun bir sigorta sistemi geliştirmenin mümkün olduğunu, bu sistemin ortaya çıkışına kadar konvansiyonel sigorta sisteminden yararlanmanın zarûreten caiz olduğunu ifade etmişlerdir (İlmihal II, 2010: 451-465).

Katılım sigortası, İslami sigorta veya Tekâfûl sistemi adı verilen bu sistemde amaç, salt prim satışından ziyade, müşterilerin sigorta şirketi çatısı altında yardımlaşma ortamını sağlamaktır. Tekâfûl sigorta sistemi, İslam ülkelerinde birbirinden oldukça farklı yorumlarla uygulanmaktadır. Bunlar arasında; sigortalıların kâr amacı gütmeksizin bir araya geldiği kooperatif sigortacılığı, hasar ve sorumluluğun katılımcı payına göre bölündüğü toplumsal sigorta modelinin yanı sıra, sigortacıların biriktirdiği fonları faiz dışı yatırım araçlarında değerlendirerek zarar ve hasarı karşıladığı özel bir tür dikkati çekmektedir (Aktepe, 2017: 230-237).

Katılım Sigortacılığı (tekâfûl), terminolojide İslami sigorta olarak tanımlanmakta ve karşılıklı yardımlaşmaya dayanmaktadır. İslam ekonomisi ve finans sisteminin ayrılmaz bir parçasını oluşturan Katılım Sigortacılığı'nın, İslam ülkelerinin başını çektiği birçok dünya ülkesinde uygulamalarının arttığı görülmüştür. Ülkemizde Neova, Bereket ve Doğa Sigorta gibi birçok katılım sigorta şirketi faaliyet göstermektedir. Katılım sigortacılığının yıllar içerisinde hızla büyümesi, sigortacılık sektöründeki pazar payını artırmış ve yatırımcılar ile tüketicilerin ilgisini çekmiştir. Bununla birlikte, Covid-19 pandemisinin, bütün sektörleri etkilediği gibi, sigorta sektörünü de etkilediği görülmektedir.

Bu çalışmanın amacı, Covid-19 pandemi döneminde, katılım sigorta şirketlerinin verilerini incelemek ve pandeminin sektör üzerindeki etkisine yönelik bir değerlendirme yapmaktır. Bu amaç doğrultusunda Türkiye Sigorta Birliği (TSB) adlı <https://www.tsb.org.tr/> resmi internet sitesinin yayınlamış olduğu katılım sigorta şirketlerinin 2018 yılından 2021 yılının ilk yarısına kadar olan prim üretim verileri incelenmiş ve değişimler analiz edilmiştir. Bu çalışma, elde edilen veriler ve yapılan değerlendirmeler

sonucunda, Covid- 19 pandemisinin katılım sigortacılığı üzerindeki etkisi yönünde sektöre bilgi vermesinin yanı sıra, literatüre katkı sağlaması açısından da önemlidir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1. Katılım Sigortacılığı (Tekâfül)

Bireyler hayatları boyunca, yangın, kaza, iş vb. yoluyla ölüm, kayıp, zarar gibi birçok risklere maruz kalmakta (Hussain ve Pasha, 2011: 23) ve bireylerin bu risklerden canlarını ve mallarını korumaları gerekmektedir (Ayub, 2017: 443). Bireyleri bu riskler karşısında güvence altına alan sistem ise sigorta sistemidir. Bu sistem, bir sigorta şirketinin belli bir prim karşılığında belirli risklerin meydana gelmesi durumunda menfaat sahibine yani sigortalıya poliçede belirtilen teminat limitleri dâhilinde zararını ödemeyi taahhüt etmektedir. Sigorta sözleşmelerinde temel ana unsurlar olarak sözleşme, prim, para ile ölçülebilir menfaat, tehlike (riziko, risk, olay), sigorta tazminatı, sigorta bedeli, sigortacı ve sigorta ettiren olarak sıralanabilir. Geleneksel sigortacılığının faaliyetlerinin açıkça yasaklandığı ilk fetvanın 1834 yılında İbn Abdin tarafından verildiği bilinmektedir. Her ne kadar Müslüman âlimler arasında farklı görüşler olsada çoğunluğu geleneksel sigorta sözleşmelerinin kabul edilemez olduğu konusunda bir fikir birliği bulunmaktadır (Khan, 2008: 139). İslami kurallara göre gerçekleştirilen sigortacılık faaliyetleri Dünya genelinde faizsiz sigortacılık ya da İslami sigortacılık olarak adlandırılırken ülkemizde Katılım Sigortacılığı ve Tekâfül olarak karşılık bulmaktadır. Katılım sigortacılığı aşırı belirsizlik, kumar ve faizin olmadığı ve tüketicilere İslami ilkeler temelinde uygun sigorta ürün ve hizmetlerinin sağlanması olarak ortaya çıkmıştır (Khan vd., 2020: 389). Bu sistemde tekâfül ; “birbirini güvence altına almak”, “ortak yarar” veya “ortak sorumluluk” anlamına gelmektedir (Al-Amri ve Hossain, 2015: 53). Tekâfül sistemi, ortak sorumluluk, sosyal dayanışma ve ortak fayda unsurlarını bünyesinde barındırmaktadır. Her poliçe sahibi, yardım ihtiyacı olan kişiler arasında yardımlaşma için kendi bağış miktarını öder (Ayub, 2017: 446).

Katılım Sigortacılığının en kabul görmüş tanımı; “katılımcıların kendileri ile diğer katılımcıların tazminat ve/veya birikim ödemelerine ilişkin taleplerinin karşılanması teminen oluşturulan risk fonuna katkıda buldukları, söz konusu fonun sigortacılık faaliyeti yapmasına izin verilmiş bir sigorta şirketi tarafından katılım finans ilkelerine uygun olarak yönetildiği ve ortak risk paylaşımı ile dayanışma esaslarına dayanan sigortacılık faaliyeti” şeklinde Türkiye Sigorta Birliği tarafından yapılmış olan tanımdır (TSB, 2020: 2). Başka bir tanımda ise, katılım sigortacılığı; “belirli risklerle karşı karşıya kalan kişilerin bu risklerden doğacak zararların telafi edilmesi üzerine yapılan sözleşmeler” şeklinde yer almaktadır (AAOIFI, 2016: 666).

Katılım sigortacılığının temeli, karşılıklı yardımlaşma, kâr zarar ortaklığı ve bağış üzerine inşa edilmiştir (Billah, 1998; Maysami ve Kwon, 1999; Maiyaki ve Ayuba, 2015). Katılım sigortacılığı, katılımcıların, zarara uğrayan herhangi bir üyeye bağış yoluyla ortak bir havuzun oluşturulması sonucunda o üyeye mali yardım sağlayarak, belirli bir hasara karşı birbirlerini garanti etmeyi ve korumayı karşılıklı olarak kabul ettikleri bir sistemdir. Bu sistemin özünde karşılıklı yardımlaşma olduğu için İslami ilkelere aykırı değildir. Fakat geleneksel sigorta sisteminde, sigortalı ile sigorta şirketi arasında yapılan sözleşme belirsizlik (garar), kumar (meysir) ve yatırım faaliyetlerinde ise faiz unsurlarını içermektedir (Redzuan vd., 2009: 194). Katılım sigortacılığının toplum düzenine önemli katkıları bulunmaktadır. Bu doğrultuda sorumluluk ve işbirliği yoluyla dayanışma ve yardımlaşmanın sağlanması toplum açısından önem arz eden unsurlardır (Khan vd., 2020: 389). Katılım sigortacılığı ile geleneksel sigortacılık arasında bazı temel farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar tablo 1’ de gösterilmektedir.

Tablo 1: Katılım Sigortacılığı ile Geleneksel Sigortacılık Arasındaki Farklılıklar

	Katılım Sigortacılığı (Tekâfûl)	Geleneksel Sigortacılık
Faydalar	Karşılıklı yardıma dayalı toplanan fonların ödenir.	Şirket rezervlerinden ödenir.
Yatırımlar	Fonlar, İslam hukukuna uygun varlık olmak kaydıyla, gerekli tüm ulusal sigorta düzenlemelerini ve yasalarını karşıladıkları varlığa yatırılabilir.	Fonlar, gerekli ulusal sigorta düzenlemeleri ve yasalarını karşıladıkları sürece herhangi bir varlığa yatırılabilir.
Operasyonlar	Operasyonel mekanizmalar İslam hukuku kurallarına uygun olacaktır.	Operasyonel mekanizmalar, ulusal sigorta düzenlemeleri ve kanunları ile uyumlu olacaktır.
Kâr	Toplanan fonlardan elde edilen kâr poliçe sahiplerine dağıtılır.	Sigortalılar, elde edilen kârdan pay almazlar.
Primler	Ödenen prim hem bağış (taberru') hem de tasarruf (mudaraba) olarak kabul edilir.	Ödenen prim, satış ve satın alma ilişkisinde sigortacıya karşı bir yükümlülük yaratır.
Şirket	Şirket, mütevellî, yönetici ve girişimci olarak hareket eden bir operatör olarak daha iyi bilinir.	Şirket ile poliçe sahipleri arasındaki ilişki bire birdir.
İslam hukuku	Tekâfûl uygulamaları, riba ve diğer yasaklanmış unsurlardan uzaktır ve mudaraba, teberru ve diğer İslam hukukuna uygun unsurlar etrafında şekillenmiştir.	Geleneksel sigorta (karşılıklı sigortacılar dâhil), riba ve İslam Hukuku ilkeleriyle gereçlendirilmeyebilecek diğer bazı unsurları içerebilir.
Poliçe sahibi fonu	Sigortalılar fonu toplu olarak sigortalılara aittir ve hissedarlar tarafından yönetilir.	Tüm (yani hem poliçe sahibi hem de hissedar) fonlar şirkete aittir.
Yönetmelikler	Operasyonel mekanizmalar ve ürünler İslam hukukuna uygun olmalı ve gerekli ulusal yasalara ve sigorta düzenlemelerine uygun olmalıdır.	Operasyonel mekanizmalar ve ürünler, gerekli ulusal yasalara ve sigorta düzenlemelerine uygun olmalıdır.

Kaynak: (Khan, 2008: 142)

Türkiye'de geleneksel sigortacılık ve katılım sigortacılık hizmeti veren birçok sigorta şirketi bulunmaktadır. Tüketicilerin bazıları geleneksel sigortacılık ürün ve hizmetlerini tercih ederken bazıları ise İslami ilkelere dayalı katılım sigortacılığının ürün ve hizmetlerini tercih etmektedir (Shaladdin vd., 2018: 2). Türkiye'de katılım sigortacılığı 2009 yılında faaliyet göstermeye başlamasına rağmen hızla büyüdüğü ve 2017 yılında yönetmelikle birlikte yasal zemine kavuştuğu görülmektedir (<http://www.resmigazete.gov.tr>). Katılım sigortacılığına ilişkin yıllar içerisindeki prim üretimleri Tablo 2'de gösterilmektedir.

Tablo 2: Katılım Sigortacılığı Prim Üretim Rakamlarının Yıllar İçerisindeki Değişimi

Yıllar	Tüm Sektör Yazılan Prim Üretimi (TL)	Sektörün Bir Önceki Yıla Göre Büyüme Oranı (%)	Katılım Sigortacılığı Prim Üretimi (TL)	Önceki Yıla Göre Büyüme Oranı (%)	Katılım Sigortacılığı Primi/ Tüm Sigortacılık Sektörü (%)
2020	82.575.846.005	19,3	4.267.313.631	24,2	5,2
2019	69.242.168.593	26,7	3.436.819.840	54	5
2018	54.653.580.369	18,3	2.231.560.711	69,6	4,1
2017	46.181.816.693	14,9	1.315.855.322	25,8	2,8
2016	40.191.374.542	30,6	1.045.611.280	96,1	2,6
2015	30.773.775.736	19,4	533.253.025	38,9	1,7
2014	25.776.851.269	-	383.722.042	-	1,5

Kaynak: (TSB, 2020: 9)

Tablo 2’de görüldüğü üzere, katılım sigortacılığı sigortacılık sektörü içerisinde yıllar içerisinde pazar payını önemli ölçüde artırdığı ifade edilebilir. 2020 yılında katılım sigortacılığının prim üretimi bir önceki yıla kıyasla %24,2 büyüme oranında artış göstererek prim üretiminin 4.267 milyon TL’ye yükseldiği görülmektedir. 2020 yılı itibariyle katılım sigortacılığı payının tüm sigortacılık sektörü içerisindeki payı %5,2 oranında olduğu görülmektedir.

Türkiye Sigortalar Birliği’nin (TSB) 2021 Haziran ayı verileri incelendiğinde, Türkiye’de sigortacılık sektöründe toplam 61 sigorta şirketinin faaliyet gösterdiği görülmektedir. Bu sigorta şirketleri içerisinde 12 adet sigorta şirketinin katılım sigortacılığı faaliyeti yaptığı görülürken, bu 12 şirketin 7’si hayat dışı, 5’inin ise hayat/emeklilik branşında faaliyet gösterdikleri görülmektedir (TSB, 2021).

2020 yılında bu 12 şirket arasında ilk üç şirket olan Neova Sigorta AŞ, Bereket Sigorta AŞ ve Doğa Sigorta AŞ’nin katılım sigortacılığı sektörünün prim üretimleri %87’sine hâkim oldukları görülmektedir. Katılım sigortacılığında hayat branşlarında ferdi kaza, sağlık gibi ve hayat dışı branşlarında trafik, dask gibi tüketicilere çeşitli ürün ve hizmetler sunulduğu görülmektedir. Bu şirketlerin sigorta braşları bazı alındığında ise; Neova Sigorta AŞ yaklaşık %56 oranında kara araçları sorumluluk, Bereket Sigorta AŞ yaklaşık %48 oranında devlet destekli tarım sigortası kaynaklı genel zararlar, Doğa Sigorta AŞ %86 oranında kara araçları sorumluluk branşında üretim gerçekleştirdikleri görülmektedir (TSB, 2020: 10).

Katılım sigortacılığı sigortacılık sektörü içerisinde yıllar içerisinde pazar payını artırdığı görülürken literatürde, katılım sigortacılığı ile ilgili yapılan çalışmaların çoğunluğunda; bireylerin katılım sigorta ürün ve hizmetlerin varlığından habersiz olduğu görülmektedir (Maysami ve Williams 2006; Akhter ve Hussain 2012; Maiyaki ve Ayuba, 2015; Er ve Durmus, 2020). Bu durum katılım sigorta şirketlerinin, tüketicilerin ürün ve hizmetleri hakkında bilgilerini artırmak ve onların güvenini kazanmak için çaba sarf etmelerini zorunlu kılmaktadır (Bello ve Ayuba 2014). Ayrıca sigorta sektöründeki pazar payını artırması ve sektörde daha iyi bir konuma gelmesi adına tüketicilerin taleplerinin karşılanması gerekmektedir (Er ve Durmus, 2020: 2023). Nitekim bu sigorta şirketlerin tüketicilere yönelik istek ve talepleri karşılanırsa, ürün ve hizmetlerinin bilinirliği artarsa ve şirketlere yönelik güven artarsa geleneksel sigortacılıktan katılım sigortacılığına yönelimin de artacağı değerlendirilebilir.

2.2. Covid-19 (Koronavirüs) Sürecinin Katılım Sigorta Şirketlerine Etkileri

Covid-19 ilk olarak Çin'in Wuhan kentinde görülmüş ve tüm dünyayı etkisi altına almıştır. Türkiye'de ise 11 Mart 2020 tarihinde ilk vaka görülmüş, virüse karşı alınan tedbirler artmış ve halen virüsün yayılmasının engellenmeye çalışılarak çalışma ve sosyal hayatımıza yönelik bazı kısıtlamaların uygulandığı bilinmektedir (www.saglik.gov.tr). Covid-19 virüsünün hızla yayılması birçok sektörü olumsuz etkilediği gibi sigortacılık sektörünü de etkilemiştir. Sigortacılık sektöründe bu etkilerden sıyrılmak için birçok önlem alınmıştır. Sigortacılık sektöründe yer alan katılım sigorta şirketleri bu dönemde Sağlık Bakanlığı tarafından hazırlanan yönerge ve tedbirlere uyulması konusunda tavsiye verme, virüsün yayılımını engellemek amacıyla evden çalışma sistemine geçme gibi bir dizi tedbirler olarak müşterilerine hizmet vermeye devam etmektedirler. Covid-19 pandemisinde şirketler çağrı merkezi, mobil uygulamalar, internet sitelerini kullanmaları yönünde müşterilerini teşvik ettikleri söylenebilir.

Ülkemizde Sağlık Bakanlığı'nın açıklaması ile tedavi ve tanı süreci devlet hastanelerinde yapılıyorken daha sonra özel hastanelerin de pandemi hastanesi ilan edilmesinin ardından (www.saglik.gov.tr), sigorta şirketlerinin tedavi masraflarını karşılama durumu sigorta şirketleri tarafından sigorta poliçelerinde teminat kapsamına alınması nedeniyle Covid-19 ekseninde sigorta ve ürün ve hizmetlerinde değişikliğe gittikleri görülmektedir. Türkiye Sigorta Birliği'nin (TSB) pandemi süresinde koronavirüse yönelik yaptığı açıklamasında; "Mevcut durumda sigorta şirketleri, sağlık kurumlarına başvuran tüm sigortalılarının Covid-19 tanısı konulana kadar yapılmış tüm tetkik giderlerini ve test sonucu belirlenene kadar süren tedavi giderlerini üstleniyor. Covid-19 teşhisi pozitif olarak konduktan sonra oluşan tedavi giderleri ise poliçe teminat kapsamına bağlı olarak ödenmektedir" ifadelerine yer vermiştir (TSB, 2021). AXA, Türk Nippon, Doğa, Katılım Emeklilik ve Hayat, Bupa Acıbadem, Allianz, Anadolu, Sompco, Paribas Cardif, MAPFRE, Magdeburger ve NN Hayat ve Emeklilik gibi sigorta şirketleri müşterilerine tedavi masraflarını, fark ücretlerini kapsam dâhiline alacağını, sağlık sigortası kapsamına dâhil edeceklerini ve kredi koruma sigortalarında yeniden yapılandırma ile meydana gelen ilave prim ödemelerini talep etmeyeceğini belirtmişlerdir (Sigortacı gazetesi, 2021).

Covid-19 pandemisi ile birçok sektörün olumsuz etkilendiği bilinmektedir. Literatürde, Covid-19 pandemisinin, hisse senedi piyasalarına (Ali vd., 2020; Haroon ve Rizvi, 2020), sosyoekonomik faktörlere (Qiu vd., 2020; Fang vd., 2020), e-ticaret üzerine (Güven, 2020), dijitalleşme ve meslekler üzerine (Er ve Altunışık, 2021), bankacılık alanına (Güler, 2020; Er vd., 2021) ve sigortacılık alanına (Wang vd., 2020; Meral, 2021; Stojkoski vd., 2021) etkilerine yönelik yapılan çalışmalar mevcuttur.

Wang vd., (2020) tarafından Çin'de yapılan bir araştırmada, Covid-19'un kısa vadede sigorta sektöründe yer alan şirketlerin pazarlama kanallarının sınırlandırılması ve hanehalkı sigortası talebinin baskılanması nedeniyle olumsuz yönde etkilendiğini tespit etmişlerdir. Ayrıca çalışmada, dijital sigortanın geliştirilmesinin, Covid-19 pandemisinin sigorta sektörü üzerindeki olumsuz etkisini hafifletmeye yardımcı olduğu ifade etmektedirler. Stojkoski vd. (2021) tarafından yapılan çalışmada Covid-19 pandemisinin 2020'nin ilk yarısında sigorta etkinliğinin %10 oranında düşmesine rağmen sigorta sektörünün performansı tahmin edilenin üzerinde olduğu tespit edilmiştir. Bu performans özellikle sigorta branş bazında kara araçları sigortaları alanında hasar primlerinin iyileşmesinden kaynaklandığı ifade edilmektedir.

Meral (2021) tarafında yapılan çalışma da ise, Covid-19 pandemisinin 2020 yılında Türk sigorta sektörünün performansında önemli oranda olumsuz etkilemediği ve hatta güçlü bir performans gösterdiği tespit edilmiştir. Fakat sektörün uzun vadede yapısal sorunların varlığını koruduğu değerlendirilmiştir.

Covid-19 pandemisinin birçok sektörü etkilemesine rağmen sigortacılık sektörü 2020 yılının prim üretimleri bir önceki yıla göre % 19,3 oranında büyüme göstererek bu süreçten en az seviyede etkilenen sektörlerden birisi olduğu görülmektedir. 2021 yılının ilk yarısına kadar olan prim üretimleri bir önceki yılın ilk yarısına göre kıyaslandığında, %17,1 oranında bir artışla büyüme göstermektedir (TSB, 2021). Bu verilerin ışığında, çalışma kapsamında Covid-19 pandemi öncesi ve sonrası katılım sigorta şirketlerinin ne düzeyde etkilendiğinin tespit edilerek sektöre mevcut durum bilgisi verilmesinin yanı sıra çalışmanın literatüre katkı sağlaması önem arz etmektedir.

3. YÖNTEM

Ülkemizde katılım sigortacılığı olarak ifade edilen tekafül sistemi, İslami hassasiyetler taşıyan bireyler için geleneksel sigortaya önemli bir alternatiftir. Tekafül yöntemiyle sigorta hizmeti veren şirketlerin son yıllarda pazar payını arttığı görülmektedir. Bu yönüyle katılım sigortacılığının pazar payının artması da ekonomik sistem açısından önemlidir. Fakat Covid-19 pandemisi ile birçok sektör olumsuz etkilenmekte ve pazar paylarında daralma meydana gelmektedir. Bu çalışmanın amacı, Covid-19 pandemi döneminde, katılım sigorta şirketlerinin verilerini incelemek ve pandeminin sektör üzerindeki etkisine yönelik bir değerlendirme yapmaktır. Bu amaç doğrultusunda çalışmada, “Covid-19 pandemisinin katılım sigortacılığı üzerindeki etkisi var mıdır? ve “Pandemi öncesi ve sonrası katılım sigorta şirketlerinin prim üretimleri ne düzeyde gelişim göstermektedir? sorularına cevap aranmıştır. Çalışmada elde edilen bulgular, nitel araştırma yöntemi olan betimsel analiz yöntemiyle değerlendirilmiştir. Bu bağlamda, Türkiye Sigorta Birliği (TSB) adlı <https://www.tsb.org.tr/> resmi internet sitesinin yayınlamış olduğu katılım sigorta şirketlerinin 2018 yılından 2021 yılının ilk yarısına kadar olan prim üretimleri, sigorta branşları ve satış şekli bazında veriler tablolar aracılığıyla yorumlanmış ve çeşitli çıkarımlarda bulunulmuştur. Literatür incelendiğinde, Covid-19 pandemisinin katılım sigortacılığı üzerindeki etkisini araştıran çalışmaların sınırlı olduğu görülmektedir. Bu çerçevede katılım sigortacılığının pandemi dönemindeki durumunu gösterme açısından literatüre ve sektör temsilcilerine katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Çalışma kapsamında analiz edilen veriler, 2018 yılından 2021 yılının ilk yarısına kadar olan süre ile sınırlandırılmıştır.

4. BULGULAR

Bu bölümde 2018-2020 yılları arasında ve 2021 yılı ilk yarısı toplam sigorta prim üretimleri, sektörün önceki yıllara göre büyüme durumları ve katılım sigortacılığının prim üretimleri ile toplam sektör içerisindeki durumu çeşitli tablo, grafik ve şekillerle ortaya konulmaktadır.

Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği'ne üye olan Katılım Sigorta Şirketlerinin 30.06.2021 tarihi itibari ile sigorta branşları bazında pazar pay ve toplam değişimleri Tablo 3'te gösterilmektedir.

Tablo 3: Katılım Sigorta Şirketlerin Sigorta Branşları Bazında Pazar Pay ve Toplam Değişimleri

01.01.2021-30.06.2021	2021-6		2020-6			
Branş Adı	Toplam Üretim (TL)	Pazar Payı %	Toplam Üretim (TL)	Pazar Payı %	Değişim (%)	Reel Değişim (%)
KAZA	79.848.163	3,59	71.348.900	3,70	11,91	-4,78
HASTALIK-SAĞLIK	83.559.492	3,76	64.766.259	3,36	29,02	9,77
KARA ARAÇLARI	241.613.020	10,86	175.206.706	9,09	37,90	17,33
Kasko	241.613.020	10,86	175.206.706	9,09	37,90	17,33
RAYLI ARAÇLAR	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
HAVA ARAÇLARI	-16.570	0,00	102.570	0,01	-116,15	-113,75
SU ARAÇLARI	3.901.315	0,18	1.296.907	0,07	200,82	155,95
NAKLİYAT	29.954.078	1,35	15.585.252	0,81	92,20	63,53
YANGIN VE DOĞAL AFETLER	254.369.646	11,43	172.270.546	8,94	47,66	25,63
GENEL ZARARLAR	710.519.760	31,94	544.456.120	28,25	30,50	11,04
KARA ARAÇLARI SORUMLULUK	785.095.275	35,29	864.655.486	44,87	-9,20	-22,74
Trafik-Yeşil Kart Dâhil	765.501.329	34,41	852.778.080	44,25	-10,23	-23,62
HAVA ARAÇLARI SORUMLULUK	1.529.028	0,07	356.731	0,02	328,62	264,69
SU ARAÇLARI SORUMLULUK	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
GENEL SORUMLULUK	16.343.800	0,73	10.358.103	0,54	57,79	34,25
KREDİ	83.616	0,00	0	0,00	0,00	0,00
KEFALET	2.655.308	0,12	176.114	0,01	1407,72	1182,84
FİNANSAL KAYIPLAR	2.707.116	0,12	529.667	0,03	411,10	334,87
HUKUKSAL KORUMA	12.424.421	0,56	5.860.516	0,30	112,00	80,38
DESTEK	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
HAYATDIŞI TOPLAM	2.224.587.467	93,7	1.926.969.877	93,8	15,4	-1,8
HAYAT TOPLAM	148.449.280	6,3	127.619.331	6,2	16,3	-1,0
GENEL TOPLAM	2.373.036.747	100,0	2.054.589.208	100,0	15,5	-1,7

Kaynak: Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği, 2021

Tablo 3'te görüldüğü üzere, 30.06.2021 tarihi itibarı ile geçen yılın aynı dönemine göre, hayat prim üretimi %16,3 artış göstererek 148.449.280 TL'ye, hayat dışı prim üretimi %15,4 artış göstererek 2.224.587.467 TL'ye ve toplam prim üretimi %15,5 artış göstererek 2.373.036.747 TL'ye ulaştığı görülmektedir. Hava Araçları ve Kara Araçları Sorumluluk (Trafik-Yeşil Kart Dâhil) sigorta branşları dışında diğer bütün branşlarda her iki dönemde de prim üretimlerinde artış görülmektedir.

Tablo 4'te katılım sigorta şirketlerinin satış kanalı bazında primleri gösterilmektedir.

Tablo 4: Katılım Sigorta Şirketlerinin Yazılan Primlerin Satış Kanalı Dağılımı

SATIŞ KANALI	2021-06	2020-06
Merkez	38.677.800	41.887.278
Acente	1.128.691.081	1.054.848.542
Banka	368.495.512	307.346.373
Broker	43.950.629	32.870.130
Diğer	793.221.724	617.636.886
Toplam	2.373.036.747	2.054.589.208

Kaynak: TSB’de yer alan verilerden yararlanarak yazarlar tarafından derlenmiştir.

Tablo 4’te görüldüğü üzere, 30.06.2021 tarihi itibarı katılım sigorta şirketlerinin satış kanalı dağılımına bakıldığında; acente kanalı 1.128.691.081 TL toplam prim üretimi ile ilk sırada yer aldığı ve geçen yılın aynı dönemi ile kıyaslandığında toplam prim üretiminde artış olduğu görülmektedir. Bütün satış kanalı dağılımı incelendiğinde ise, geçen yılın aynı dönemine göre merkez satış kanalı dışında diğer bütün satış kanallarında prim üretimlerinde artış olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 5’te katılım sigorta şirketlerinin 2018-2020 yılları arasında sigorta prim üretimleri gösterilmektedir.

Tablo 5: 2018-2020 Yılları Arasında Sigorta Prim Üretimleri

Yıllar	Tüm Sektör Yazılan Prim Üretimi (TL)	Sektörün Bir Önceki Yıla Göre Büyüme Oranı (%)	Katılım Sigortacılığı Prim Üretimi (TL)	Önceki Yıla Göre Büyüme Oranı (%)	Yazılan Katkı Primi/ Tüm Sigortacılık Sektörü (%)
2020	82.575.658.036	19,26	4.267.313.631	24,16	5,2
2019	69.242.168.593	26,69	3.436.819.840	54	5
2018	54.653.580.369	18,3	2.231.560.711	69,6	4,1

Kaynak: TSB’de yer alan verilerden yararlanarak yazarlar tarafından derlenmiştir.

Tablo 5’te göre, 2020 yılında genel sigorta verilerine bakıldığında “tüm sektör yazılan prim üretimi”, bir önceki yıla göre %19,26 oranında bir artış sağlayarak 82.576 milyon TL’lik bir hacme ulaşmıştır. 2019 yılına bakıldığında ise bir önceki yıla göre %26,69 gibi daha yüksek bir oranda artış gerçekleştirerek 54.654 milyon TL’den 69.242 milyon TL’ye ulaştığı görülmektedir. 2020 yılında katılım sigortası verilerine bakıldığında ise, prim üretimi bir önceki yıla göre %24,16’lık bir artış oranı ile 4.267 milyon TL’lik bir hacme ulaşmıştır. Genel sigorta verilerinde olduğu gibi katılım sigorta prim üretimlerinde 2019 yılı verilerine bakıldığında da toplam prim üretimi bir önceki yıla göre %54 oranında bir artış sağlayarak 2.231 milyon TL’den 3.437 milyon TL’ye ulaştığı görülmektedir. Katılım sigortacılığının genel sigorta sektöründeki pazar payına bakıldığında ise 2018 yılından 2020 yılının sonuna kadar % 4,1’den % 5,2’ye doğru bir artış olduğu görülmektedir.

Tablo 6’da katılım sigorta şirketlerinin 2018-2020 yılları arasında katılım sigortacılığı sigorta branşları bazında pazar pay ve toplam prim değişimleri gösterilmektedir.

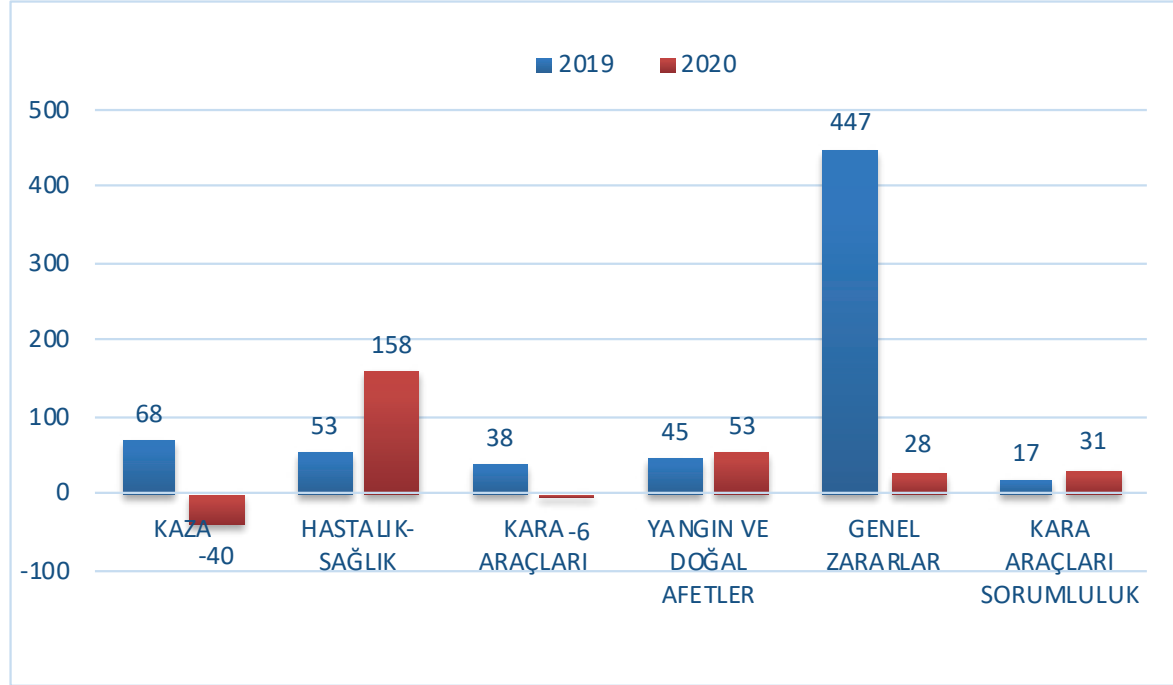
Tablo 6: 2018-2020 Yılları Arasında Katılım Sigortacılığı Sigorta Branşları Bazında Pazar Payı Ve Toplam Prim Değişimleri

BRANŞ ADI	2018-12		2019-12		2020-12	
	Toplam Üretim (TL)	Pazar Payı %	Toplam Üretim (TL)	Pazar Payı %	Toplam Üretim (TL)	Pazar Payı %
KAZA	177.373.874	8,22	297.660.372	9,21	179.951.081	4,57
HASTALIK-SAĞLIK	25.397.871	1,18	38.745.760	1,20	99.838.024	2,53
KARA ARAÇLARI	289.070.732	13,39	399.835.776	12,38	374.943.753	9,51
Kasko	289.070.732	13,39	399.835.776	12,38	374.943.753	9,51
RAYLI ARAÇLAR	0	0,00	0	0,00	0	0,00
HAVA ARAÇLARI	0	0,00	0	0,00	131.176	0,00
SU ARAÇLARI	44.256	0,00	244.315	0,01	6.341.272	0,16
NAKLİYAT	9.893.709	0,46	15.630.019	0,48	37.794.600	0,96
YANGIN VE DOĞAL AFETLER	177.129.438	8,20	256.625.757	7,94	393.231.529	9,98
GENEL ZARARLAR	110.572.867	5,12	604.765.283	18,72	775.438.591	19,68
KARA ARAÇLARI SORUMLULUK	1.329.795.351	61,60	1.552.947.303	48,07	2.027.229.750	51,44
Trafik-Yeşil Kart Dâhil	1.282.826.225	59,42	1.498.555.029	46,38	1.985.917.055	50,39
HAVA ARAÇLARI SORUMLULUK	0	0,00	0	0,00	2.239.589	0,06
SU ARAÇLARI SORUMLULUK	0	0,00	0	0,00	0	0,00
GENEL SORUMLULUK	12.071.893	0,56	16.681.113	0,52	25.820.279	0,66
KREDİ	0	0,00	85.985	0,00	444.197	0,01
KEFALET	1.711.512	0,08	2.707.473	0,08	1.279.423	0,03
FİNANSAL KAYIPLAR	1.052.135	0,05	1.441.003	0,04	3.066.835	0,08
HUKUKSAL KORUMA	24.762.599	1,15	43.372.193	1,34	13.441.378	0,34
DESTEK	0	0,00	0	0,00	0	0,00
HAYATDIŞI TOPLAM	2.158.876.238	96,74	3.230.742.355	94,0	3.941.191.476	92,4
HAYAT TOPLAM	72.684.473	3,26	206.077.486	6,0	326.122.155	7,6
GENEL TOPLAM	2.231.560.711	100,00	3.436.819.840	100,0	4.267.313.631	100,0

Kaynak: TSB'de yer alan verilerden yararlanarak yazarlar tarafından derlenmiştir.

Grafik 1’de katılım sigorta şirketlerinin 2018-2020 yılları arasında katılım sigortacılığı sigorta branşları bazında pazar pay ve toplam prim değişimleri gösterilmektedir.

Grafik 1: 2018-2020 Yılları Arasında Sigorta Branşları Bazında Pazar Pay ve Toplam Prim Değişimleri



Kaynak: TSB’de yer alan verilerden yararlanarak yazarlar tarafından derlenmiştir.

Tablo 6’ da, pazar payları yüksek olan branşlardan arasında Kaza, Hastalık-Sağlık, Kara Araçları, Yangın ve Doğal Afetler, Genel Zararlar ve Kara Araçları Sorumluluk branşları olduğu görülmektedir. Kaza branşının yıllara göre prim üretimleri incelendiğinde; 2018 yılında 177.373.874 TL’lik toplam prim üretimi gerçekleşirken, 2019 yılında bu branşta gerçekleşen toplam prim üretim 297.660.372 TL olarak gerçekleşmiş ve bir önceki yıla göre yaklaşık %68 oranında bir artış olduğu gözlemlenmektedir. 2020 yılında ise, kaza branşındaki toplam prim üretimi 179.951.081 TL olarak gerçekleşmiş ve bir önceki yıla göre yaklaşık %40 oranında bir düşüş olduğu görülmektedir.

Hastalık-Sağlık branşının yıllara göre prim üretimleri incelendiğinde; 2018 yılında 25.397.871 TL’lik toplam prim üretimi gerçekleşirken, 2019 yılında bu branşta gerçekleşen toplam prim üretim 38.745.760 TL olarak gerçekleşmiş ve bir önceki yıla göre yaklaşık %53 oranında bir artış olduğu gözlemlenmektedir. 2020 yılında ise, Hastalık-Sağlık branşındaki toplam prim üretimi 99.838.024 TL olarak gerçekleşmiş ve bir önceki yıla göre yaklaşık %158 oranında dikkat çekici bir artış olduğu görülmektedir.

Kara Araçları branşının yıllara göre prim üretimleri incelendiğinde; 2018 yılında 289.070.732 TL’lik toplam prim üretimi gerçekleşirken, 2019 yılında bu branşta gerçekleşen toplam prim üretim 399.835.776 TL olarak gerçekleşmiş ve bir önceki yıla göre yaklaşık %38 oranında bir artış olduğu gözlemlenmektedir. 2020 yılında ise, Kara Araçları branşındaki toplam prim üretimi 374.943.753 TL olarak gerçekleşmiş ve bir önceki yıla göre yaklaşık %6 oranında bir düşüş olduğu görülmektedir.

Yangın ve Doğal Afetler branşının yıllara göre prim üretimleri incelendiğinde; Yangın ve Doğal Afetler branşında 2018 yılında 177.129.438 TL’lik toplam prim üretimi gerçekleşirken, 2019 yılında

bu branşta gerçekleşen toplam prim üretim 256.625.757TL olarak gerçekleşmiş ve bir önceki yıla göre yaklaşık %45 oranında bir artış olduğu gözlemlenmektedir. 2020 yılında ise, yangın ve doğal afetler branşındaki toplam prim üretimi 393.231.529 TL olarak gerçekleşmiş ve bir önceki yıla göre yaklaşık %53 oranında bir artış meydana geldiği görülmektedir.

Genel zararlar branşının yıllara göre prim üretimleri incelendiğinde; 2018 yılında 110.572.867 TL'lik toplam prim üretimi gerçekleşirken, 2019 yılında bu branşta gerçekleşen toplam prim üretim 604.765.283TL olarak gerçekleşmiş ve bir önceki yıla göre yaklaşık %447 oranında dikkat çekici bir artış olduğu gözlemlenmektedir. 2020 yılında ise, genel zararlar branşında ki toplam prim üretimi 775.483.591 TL olarak gerçekleşmiş ve bir önceki yıla göre yaklaşık %28 oranında bir artış meydana geldiği görülmektedir.

Kara Araçları Sorumluluk branşının yıllara göre prim üretimleri incelendiğinde; 2018 yılında 1.329.795.351 TL'lik toplam prim üretimi gerçekleşirken, 2019 yılında bu branşta gerçekleşen toplam prim üretim 1.552.947.303TL olarak gerçekleşmiş ve bir önceki yıla göre yaklaşık %17 oranında bir artış olduğu gözlemlenmektedir. 2020 yılında ise, kara araçları sorumluluk branşında ki toplam prim üretimi 2.027.229.750 TL olarak gerçekleşmiş ve bir önceki yıla göre yaklaşık %31 oranında bir artış olduğu görülmektedir.

Tablo 7'de katılım sigorta şirketlerinin satış kanalı bazında primleri gösterilmektedir.

Tablo 7: Katılım Sigorta Şirketlerinin 2018-2020 Yılları Arasında Yazılan Primlerin Satış Kanalı Dağılımı

SATIŞ KANALI	2018	2019	2020
Merkez	30.950.291	11.914.950	50.961.350
Acente	1.776.294.460	2.722.295.111	2.475.405.834
Banka	270.803.762	440.490.155	691.234.000
Broker	28.495.390	40.893.445	94.195.236
Diğer	125.016.809	221.226.180	955.517.212
Toplam	2.231.560.711	3.436.819.841	4.267.313.631

Kaynak: TSB'de yer alan verilerden yararlanarak yazarlar tarafından derlenmiştir.

Tablo 7'de görüldüğü üzere, 2018-2020 yılları arasında katılım sigorta şirketlerinin satış kanalı dağılımına bakıldığında; toplam prim üretimlerini yıllar itibariyle artırdığı görülmektedir. Satış kanalı dağılımının en fazla prim üretimi kanalı olan acente satış kanalı; 2019 yılında 2.722.295.111 TL prim üretimini bir önceki yıla göre artırırken, bir sonraki yıl pandeminin etkisiyle prim üretiminde bir azalma olduğu görülmektedir. Bu durum Covid-19 pandemisinin satış kanalı dağılımında yer alan acenteleri etkilediği söylenebilir.

SONUÇ VE TARTIŞMA

Bu çalışmanın amacı, Covid-19 pandemi döneminde, katılım sigorta şirketlerinin verilerini incelemek ve pandeminin sektör üzerindeki etkisine yönelik bir değerlendirme yapmaktır. Bu amaç doğrultusunda Türkiye Sigorta Birliği (TSB) adlı <https://www.tsb.org.tr/> resmi internet sitesinin yayınlamış olduğu katılım sigorta şirketlerinin 2018 yılından 2021 yılının ilk yarısına kadar olan prim üretim verileri incelenmiş ve değişimler analiz edilmiştir. Araştırma sonuçlarına göre, 2021 yılı Haziran ayı itibariyle, katılım sigorta şirketlerinin Covid-19 pandemisinin yoğun olarak etkili olduğu göz önünde bulundurulduğunda, toplam prim üretimleri bir önceki yılın Haziran ayına göre toplam prim

üretimlerinde %15,5 artış gösterdiği görülmektedir. Katılım sigorta şirketlerinin hava araçları ve kara araçları sorumluluk (trafik-yeşil kart dâhil) sigorta branşları dışında diğer tüm branşlarda her iki dönemde de prim üretimlerinde artış görülmektedir. Pandeminin etkisinin artmasıyla bu iki branşlarda pazar paylarında bir küçülme yaşandığı dikkat çekmektedir. Kara araçları sorumluluk branşının prim üretimlerinin düşmesine rağmen sigorta branş sıralamasında ilk sırada yer aldığı görülmektedir.

2021 yılı Haziran ayı itibariyle, katılım sigorta şirketlerinin satış kanalı dağılımına bakıldığında; acente kanalı 1.128.691.081 TL toplam prim üretimi ile ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Bütün satış kanalı dağılımı incelendiğinde ise, geçen yılın aynı dönemine göre merkez satış kanalı dışında diğer bütün satış kanallarında prim üretimlerinde artış olduğu tespit edilmiştir.

2018-2020 yılları arasında genel sigorta ve katılım sigorta verileri incelendiğinde; 2020 yılının genel sigorta sektörünün bir önceki yıla göre büyüme oranı %19,26 iken 2019 yılının bir önceki yıla göre %26,69 gibi daha yüksek bir büyüme oranında artış gerçekleştirdiği görülmektedir. 2020 yılında katılım sigortası verilerine incelendiğinde ise, 2020 yılının katılım sigorta sektörünün bir önceki yıla göre büyüme oranı %24,16 iken 2019 yılının bir önceki yıla göre %54 gibi daha yüksek bir büyüme oranında artış gerçekleştirdiği görülmektedir. Katılım sigortacılığının genel sigorta sektöründeki pazar payına bakıldığında ise 2018 yılından 2020 yılının sonuna kadar % 4,1'den % 5,2'ye doğru bir artış olduğu görülmektedir. Bu durum Covid-19 pandemisinin katılım sigorta sektörünü daha az etkilediği değerlendirilebilir.

2018-2020 yılları arasında Katılım sigorta şirketlerinin pazar payları yüksek olan branşlardan arasında Kaza, Hastalık-Sağlık, Kara Araçları, Yangın ve Doğal Afetler, Genel Zararlar ve Kara Araçları Sorumluluk branşları olduğu görülmektedir. Kaza branşının yıllara göre prim üretimleri incelendiğinde; pandemi öncesi dönem olan 2019 yılında bir önceki yıla göre toplam prim üretimini %68 oranında artırdığı görülürken, 2020 yılı ile pandeminin etkisiyle bu branşın toplam prim üretimi bir önceki yıla göre yaklaşık %40 oranında bir düşüş olduğu gözlemlenmektedir. Özellikle pandeminin bu sigorta branşının prim üretimlerini olumsuz yönde etkilediği söylenebilir.

Hastalık-Sağlık branşının yıllara göre prim üretimleri incelendiğinde; pandemi öncesi dönem olan 2019 yılında bir önceki yıla göre toplam prim üretimini %53 oranında artırdığı görülürken, 2020 yılı ile pandeminin etkisiyle bu branşın toplam prim üretimi bir önceki yıla göre yaklaşık %158 oranında dikkat çekici bir artış gözlemlenmektedir. Özellikle pandeminin bu sigorta branşının prim üretimlerini olumlu yönde etkilediği söylenebilir. Bireylerin pandemiye karşı hem kendileri hem de aileleri için hassasiyet göstermeleri ve katılım sigorta şirketlerinin çoğunluğu sağlık sigortası yaptıran müşterilerine yönelik Covid-19 tedavisinin masraflarını sigorta kapsamına aldığına yönelik açıklamaları bu branşa olan talebi artırdığı söylenebilir.

Kara Araçları branşının yıllara göre prim üretimleri incelendiğinde; pandemi öncesi dönem olan 2019 yılında bir önceki yıla göre toplam prim üretimini %38 oranında artırdığı görülürken, 2020 yılı ile pandeminin etkisiyle bu branşın toplam prim üretimi bir önceki yıla göre yaklaşık %6 oranında bir düşüş olduğu gözlemlenmektedir. Özellikle pandeminin bu sigorta branşının prim üretimlerini olumsuz yönde etkilediği söylenebilir.

Yangın ve Doğal Afetler branşının yıllara göre prim üretimleri incelendiğinde; pandemi öncesi dönem olan 2019 yılında bir önceki yıla göre toplam prim üretimini %45 oranında artırdığı görülürken, 2020 yılı ile pandeminin etkisiyle bu branşın toplam prim üretimi bir önceki yıla göre yaklaşık %53 oranında bir artış gözlemlenmektedir. Özellikle pandeminin bu sigorta branşının prim üretimlerini

olumlu yönde etkilediği söylenebilir.

Genel zararlar branşının yıllara göre prim üretimleri incelendiğinde; pandemi öncesi dönem olan 2019 yılında bir önceki yıla göre toplam prim üretimini %447 oranında dikkat çekici bir artış görülürken, 2020 yılı ile pandeminin etkisiyle bu branşın toplam prim üretimi bir önceki yıla göre yaklaşık %28 oranında bir artış olduğu gözlemlenmektedir. Özellikle pandeminin bu sigorta branşının prim üretimlerini olumlu yönde etkilediği söylenebilir.

Kara Araçları Sorumluluk branşının yıllara göre prim üretimleri incelendiğinde; pandemi öncesi dönem olan 2019 yılında bir önceki yıla göre toplam prim üretimini %17 oranında bir artış görülürken, 2020 yılı ile pandeminin etkisiyle bu branşın toplam prim üretimi bir önceki yıla göre yaklaşık %31 oranında bir artış olduğu gözlemlenmektedir. Özellikle pandeminin bu sigorta branşının prim üretimlerini olumlu yönde etkilediği söylenebilir.

2018-2020 yılları arasında katılım sigorta şirketlerinin satış kanalı dağılımı incelendiğinde; satış kanalı dağılımının en fazla prim üretimi kanalı olan acente satış kanalı; 2019 yılında 2.722.295.111 TL prim üretimini bir önceki yıla göre artırırken, bir sonraki yıl pandeminin etkisiyle prim üretiminde bir azalma olduğu görülmektedir. Bu durum Covid-19 pandemisinin satış kanalı dağılımında yer alan acenteleri olumsuz etkilediği söylenebilir.

Elde edilen veriler ışığında; özellikle kaza branşı ve kara araçları branşında pandemi sürecinde katılım sigorta şirketlerinin pazar paylarında bir azalış olduğu ve olumsuz yönde etkilendiği görülmektedir. Çalışma kapsamında incelenen altı sigorta branşı arasında, en çok artış olan branşın hastalık-sağlık olduğu tespit edilmiştir. Pandemi sürecinin insanlar üzerindeki sağlık tehdidi nedeniyle bireylerin yoğun olarak hastalık-sağlık branşını tercih ettikleri değerlendirilebilir. Ayrıca Türkiye’de 2020 Mart ayında görülen ilk Covid 19 vakası ile başlayan pandemi döneminde hemen her sektörde ekonomik daralma yaşanmasına rağmen, katılım sigortacılığının pazar payında bir daralma olmaması, bunun aksine küçük de olsa bir büyümenin görülmesi, katılım sigortacılığının önümüzdeki dönemlerde büyüme trendinin devam edeceği değerlendirilebilir.

Katılım sigorta şirketlerinin, tüketicilerin çoğunluğu katılım sigorta şirketlerinin mevcut ürün ve hizmetlerden habersiz olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bilinirliğini artırabilmek adına gerekli pazarlama stratejilerinin oluşturulması ve tüketicilerin istek ve ihtiyaçlarına yönelik ürün ve hizmetlerini çeşitlendirilmesi sektörün pazar payını artırmasına yardımcı olacaktır.

Bu çalışmada sadece Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği’nin internet sitesinde yer alan 2018-2020 yılları arasında ve 2021 yılı Haziran ayına yönelik veriler incelenmiş ve ilgili tarih aralığında verilerin toplanması bu çalışmanın önemli bir kısıtıdır. Gelecek araştırmacılara ilgili tarih aralıkları genişletilerek katılım sigorta şirketlerinin geleneksel sigorta şirketleri ile kıyaslanması şeklinde öneri yapılabilir.

KAYNAKÇA

- AAOIFI. (2016). Finans Kuruluşları İçin Faizsiz Bankacılık Standartları (İ. . Çev. Odabaşı, M., Aktepe (ed.)). TKBB Yayınları.
- Akhter, W., & Hussain, T. (2012). Takaful Standards and Customer Perceptions Affecting Takaful Practices in Pakistan: A Survey. *International Journal of Islamic and Middle Eastern Finance and Management*, 5(3), 229–240.
- Aktepe, İ. E. (2017). Katılım Finans. TKBB Yayınları.
- Al-Amri, K., & Hossain, M. Z. (2015). A Survey of Islamic Insurance Literature -Takaful. *Insurance Markets and Companies*, 6(1), 53–61.
- Ali, M., Alam, N., & Rizvi, S. A. R. (2020). Coronavirus (Covid-19) — An epidemic or pandemic for financial markets. *Journal of Behavioral and Experimental Finance*, 27, 100341. <https://doi.org/10.1016/j.jbef.2020.100341>
- Ayub, M. (2017). İslami Finansı Anlamak (A. Çürük, R. Parlakkaya, & Çev. (eds.)). İktisat Yayınları.
- Bello, G. B., & Ayuba, H. (2014). Perception of Consumers (Income-Earners) on Islamic Insurance (Takaful) Services' Consumption in Kano Metropolis, Nigeria. A Paper Presented at the 1st International Conference of the International Institute of Islamic Banking and Finance, Bayero University, Kano, Nigeria.
- Billah, M. M. (1998). Islamic Insurance: Its Origins and Development. *Arab Law Quarterly*, 13(4), 386–422.
- DİB. (2010). Dinî Kavramlar Sözlüğü. Diyanet İşleri Başkanlığı Yayınları.
- El-Mevsilî, A. b. M. (n.d.). Mevsilî, Abdullah b. Mahmud b. Mevdud el-Mevsilî el-Hanefî, el-İhtiyâr li ta'lîli'l-Muhtâr. Pamuk Yayınları.
- Er, H., & Durmus, H. (2020). A Research on the Percepitons of Individuals Towards Participation Insurance (Takaful). *Turkish Studies - Economy*, 15(4), 2017–2033. <https://turkishstudies.net/economy?mod=tammetin&makaleadi=&makaleurl=8bca5e26-401a-4254-8693-c92e2d784999.pdf&key=42037>
- Er, H., Er, M., & Altunışık, R. (2021). Covid-19 Pandemi Sürecinde Katılım Bankalarına Yönelik Yapılan Çevrimiçi Müşteri Şikâyetleri Üzerine Bir İnceleme A. 3. Sektör SosyalEkonomiDergisi, 56(3), 1894–1914. <https://doi.org/10.15659/3.sektor-sosyal-ekonomi.21.09.1621>
- Er, M., & Altunışık, R. (2021). Dijitalleşme ve Covid-19 Pandemisinin Meslekler Üzerindeki Etkileri. In H. Karadal, M. N. Efe, M. Abubakar, E. Dinçer, & K. Karadal (Eds.), 2 nd International CEO (Communication, Economics and Organization) Social Sciences Congress (pp. 913–929). Dilkur Akademi.
- Fang, H., Wang, L., & Yang, Y. (2020). Human mobility restrictions and the spread of the Novel Coronavirus (2019-nCoV) in China. *Journal of Public Economics*, 191, 104272. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104272>

- Gönenç, H. (n.d.). el-Müntehabâtü'l-fikhiyyetü'l-muâsıra, el-Mektebetü'l-Hanîfiyye. Hanifiyye Yayınları, 1422H.
- Gönenç, H. (1992). Günümüz Meselerine Fetvalar II. İlim Yayınları, İstanbul, ty.
- Güler, H. N. (2020). Koronavirüsü (Covid-19) Günlerinde Bankalara İletilen Müşteri İtiraz ve Şikâyetlerinin İncelenmesi. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 7(4), 85–99.
- Güven, H. (2020). Covid-19 Sürecinde E-Ticaret Sitelerine Yöneltilen Müşteri Şikâyetlerinin İncelenmesi. *Journal of Turkish Studies*, 15(4), 511–530. <https://doi.org/10.7827/turkishstudies.44354>
- Haroon, O., & Rizvi, S. A. R. (2020). Covid-19: Media coverage and financial markets behavior—A sectoral inquiry. *Journal of Behavioral and Experimental Finance*, 27, 100343. <https://doi.org/10.1016/j.jbef.2020.100343>
- Hussain, M. M., & Pasha, A. T. (2011). Conceptual and Operational Differences Between General Takaful and Conventional Insurance. *Australian Journal of Business and Management Research*, 1(8), 23–28.
- Karaman, H. (1991). Mukayeseli İslam Hukuku II. Nesil Yayınları.
- Khan, A., Hassan, M. K., Paltrinieri, A., Dreassi, A., & Bahoo, S. (2020). A bibliometric review of takaful literature. *International Review of Economics and Finance*, 69, 389–405. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2020.05.013>
- Khan, M. (2008). Takaful and Conventional Insurance. In R. Millar & H. Anwar (Eds.), *Islamic Finance: A Guide for International Business and Investment* (pp. 139–143). GMB Publishing. <https://doi.org/10.1002/9781118269213.ch43>
- Maiyaki, A. A., & Ayuba, H. (2015). Consumers' Attitude toward Islamic Insurance Services (Takaful) Patronage in Kano Metropolis, Nigeria. *International Journal of Marketing Studies*, 7(2), 27–34. <https://doi.org/10.5539/ijms.v7n2p27>
- Maysami, R. C., & Kwon, W. J. (1999). An Analysis of Islamic Takaful Insurance. *Journal of Insurance Regulation*, 18(1), 109–132.
- Maysami, R. C., & Williams, J. J. (2006). Evidence on the relationship between Takaful insurance and fundamental perception of Islamic principles. *Applied Financial Economics Letters*, 2(4), 229–232. <https://doi.org/10.1080/17446540500461778>
- Meral, H. (2021). Covid-19 Türk Sigorta Sektörünü Nasıl Etkiledi? *Finans Ekonomi ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6(3), 443–458. <https://doi.org/10.29106/fesa.950379>
- Qiu, Y., Chen, X., & Shi, W. (2020). Impacts of social and economic factors on the transmission of coronavirus disease 2019 (Covid-19) in China. *Journal of Population Economics*, 33(4), 1127–1172. <https://doi.org/10.1007/s00148-020-00778-2>
- Redzuan, H., Rahman, Z. A., & Aidid, S. S. S. H. (2009). Economic Determinants of Family Takaful Consumption: Evidence From Malaysia. *International Review of Business Research Papers*, 5(5), 193–211.

- Shaladdin, Z. F. M., Mokhtar, M. Z., & Zawawi, N. H. M. (2018). Determinants of Customer Satisfaction in Takaful (Islamic Insurance) Services in Malaysia. *Jurnal Pengurusan*, 54, 1–12. <https://doi.org/10.17576/pengurusan-2018-54-16>
- Stojkoski, V., Jolakoski, P., & Ivanovski, I. (2021). The short-run impact of Covid-19 on the activity in the insurance industry in the Republic of North Macedonia. *Risk Management and Insurance Review*, 24(3), 221–242. <https://doi.org/10.1111/rmir.12187>
- TSB, (2020). Katılım Esaslı Sigortacılık ve Bireysel Emeklilik Sektör Raporu.
- Wang, Y., Zhang, D., Wang, X., & Fu, Q. (2020). How Does Covid-19 Affect China's Insurance Market? *Emerging Markets Finance and Trade*, 56(10), 2350–2362. <https://doi.org/10.1080/1540496X.2020.1791074>
- Yeniçeri, C. (1980). İslam İktisadının Esasları. Şamil Yayınevi.
- TSB. (2021). Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliğinin İstatistikleri, 06 Haziran 2021 tarihinde <https://www.tsb.org.tr/tr/istatistikler> adresinden erişilmiştir.
- TSB. (2021). Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliğinin Koronavirüs Salgını Basın Açıklaması 12 Haziran 2021 tarihinde <https://www.tsb.org.tr/tr/duyuru/koronavirus-salgini-basin-aciklamasi> adresinden erişilmiştir.
- Sigortacı Gazetesi. (2021) 07 Aralık 2021 tarihinde <https://sigortacigazetesi.com.tr/hangi-sigorta-sirketleri-koronavirusu-saglik-sigortasi-kapsamina-aliyor/> adresinden erişilmiştir.
- İlmihal II, (2010). DİB, İslâm ve Toplum 10 Aralık 2021 tarihinde https://webdosya.diyaret.gov.tr/DiyaretAnasayfa/UserFiles/DiniBilgiler/ilmihal_cilt_2.pdf adresinden erişilmiştir.
- Resmi gazete. 09 Eylül 2021 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr> adresinden erişilmiştir.
- Sağlık Bakanlığı. 09 Eylül 2021 tarihinde (www.saglik.gov.tr) adresinden erişilmiştir.

KAMU YÖNETİMİNDE İÇ DENETİM UYGULAMALARININ KAMU MALİ YÖNETİMİ VE SAĞLIK EKONOMİSİ PERSPEKTİFİNDEN ANALİZİ: T.C. SAĞLIK BAKANLIĞI ÖRNEĞİ

Hakan AKIN¹

Makale İlk Gönderim Tarihi / Recieved (First): 26.12.2021

Makale Kabul Tarihi / Accepted: 30.12.2021

Atıf/©: Akın, H. (2021). Kamu kurumlarında iç denetim uygulamalarının kamu malî yönetimi ve sağlık ekonomisi perspektifinden analizi: T.C. Sağlık Bakanlığı örneği. Scientific Journal of Finance and Financial Law Studies,1(1),81-95

Özet

Türk kamu yönetim sisteminde 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kaynaklarının ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre değerlendirilmesi için çeşitli mekanizmaların geliştirildiği görülmektedir. Söz konusu mekanizmaların başında kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle doğrudan üst yöneticiye bağlı oluşturulan iç denetim birimleri gelmektedir. Sağlık Bakanlığında da diğer bakanlıklarda olduğu gibi iç denetim birimi oluşturularak; bakanlığa tahsis edilen kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre kullanılması amaçlanmıştır. Çalışmanın materyalini Türk kamu yönetim sisteminde iç denetim faaliyetlerinin bir bütün olarak ele alındığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu yıllık kurumsal faaliyet raporları oluşturmaktadır. Araştırma yöntemi olarak doküman analizi tercih edilmiştir. Sağlık bakanlığının ilgili mevzuatında iç denetim biriminin, kaynakların kullanımında etkililik, verimlilik ve ekonomikliğin sağlanmasına yönelik, risk esaslı uygunluk, performans, mali, bilgi teknolojisi ve sistem denetimleri yapması öngörülmektedir. İç denetimler yoluyla değerlendirmeler yapmak, önerilerde bulunmak ve idareye yardımcı olmak suretiyle sağlık sistemine değer katılmasının misyon edinildiği anlaşılmaktadır. Faaliyet raporları incelendiğinde iç denetimin sağlık sistemine nasıl değer kattığı yönündeki bilgilerin sınırlı olduğu anlaşılmaktadır. İç denetim birimlerinin Türk sağlık sisteminin gelişimine sağladıkları katkıların daha somut ve yönetişimci anlayışla paylaşılması gerektiği kanısındayız. Bir başka ifadeyle sağlık kurumlarında iç denetim faaliyetleri ile ilgili bilgilerin tüm paydaşların erişimine açık bulundurulmasının gelişmeye açık olduğu değerlendirilmektedir. Ayrıca maliyet etkililik, maliyet yarar, maliyet değer analizi gibi ekonomik değerlendirme çalışmalarıyla iç denetim sisteminin geliştirilebileceği öngörülmektedir. Ekonomik değerlendirme yöntemlerinin aynı zamanda sağlık bakanlığının kamu sağlık sistemlerinin sürdürülebilirliği konusundaki çalışmalara anlamlı katkılar sağlayabileceği düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sağlık Ekonomisi, İç Denetim, Etkililik, Verimlilik, Kamusal Sağlık Harcamaları.

JEL Kodu: I18, H83, D61, H51.

¹ Doktor Öğr. Üyesi, Yüksek İhtisas Üniversitesi, Ankara Şehri, Türkiye email: hakanakin@yiu.edu.tr, ORCID No: 0000-0002-5452-5633.

ANALYSIS OF INTERNAL AUDIT PRACTICES IN PUBLIC ADMINISTRATION FROM PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT AND HEALTH ECONOMY PERSPECTIVE: T.R. MINISTRY OF HEALTH ANALYSIS

Citation /©: Akın, H. (2021). Kamu kurumlarında iç denetim uygulamalarının kamu malî yönetimi ve sağlık ekonomisi perspektifinden analizi: T.C. Sağlık Bakanlığı örneği. *Scientific Journal of Finance and Financial Law Studies*,1(1),81-95

Abstract

In the Turkish public administration system, with the Public Financial Management and Control Law No. 5018, which came into force in 2003, various mechanisms have been developed for the evaluation of public resources according to the principles of economy, effectiveness, and efficiency. At the forefront of these mechanisms are internal audit units, which are formed directly under the top manager, taking into account the structure of public administrations and the number of personnel. By establishing an internal audit unit in the Ministry of Health, as in other ministries; It is aimed to use the resources allocated to the ministry according to the principles of economy, effectiveness and efficiency. The material of the study consists of the annual corporate activity reports of the Internal Audit Coordination Board, in which the internal audit activities in the Turkish public administration system are handled as a whole. Document analysis was preferred as the research method. In the relevant legislation of the Ministry of Health, it is foreseen that the internal audit unit will conduct risk-based compliance, performance, financial, information technology and system audits in order to ensure effectiveness, efficiency and economy in the use of resources. It is understood that the mission is to add value to the health system by making evaluations, making suggestions and assisting the administration through internal audits. When the annual reports are examined, it is understood that the information on how internal audit adds value to the health system is limited. We believe that the contributions of the internal audit units to the development of the Turkish health system should be shared with a more concrete and governance approach. In other words, it is considered to be open to development to keep information about internal audit activities in health institutions accessible to all stakeholders. In addition, it is foreseen that the internal audit system can be improved with economic evaluation studies such as cost effectiveness, cost benefit, cost value analysis. It is thought that economic evaluation methods can also contribute significantly to the studies of the Ministry of Health on the sustainability of public health systems..

Keywords: Health Economics, Internal Audit, Effectiveness, Efficiency, Public Health Expenditures.

JEL Classification: I18, H83, D61, H51.

1. GİRİŞ

Türk kamu yönetim sisteminde borçlanma yoluyla elde edilen kaynaklar da dahil olmak üzere kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, kamuya ait hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler kamu kaynaklarını oluşturmaktadır (KMYKK md.3/g). Kamu kaynaklarının belirlenen standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçlerin tamamı ise kamu malî yönetimi olarak tanımlanmıştır (KMYKK md.3/1). Kamu maliyesi ise kamu gelirlerinin toplanması, harcamaların yapılması, açıkların finansmanı ile kamunun varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetimini kapsar (KMYKK md.4). Kanunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması kamu maliyesi temel ilkeleri arasında sıralanmaktadır (KMYKK md.5/g). Söz konusu ilkelerin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi ve izlenilmesi öngörülmektedir (KMYKK md.5/2). Ayrıca bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukukî ve malî konularda 2018 yılına kadar Başbakan'a ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) karşı sorumlu iken, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle (CHS) birlikte sadece Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu kılınmıştır. Bir başka ifadeyle parlamentonun etkililik, ekonomik ve verimlilik esaslarına göre işleyişinin sınırlı kaldığı düşünülmektedir. TBMM; CHS ile birlikte meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanmaktadır. Öte yandan CHS öncesi anayasada yer alan TBMM bilgi edinme ve denetim mekanizmalarından gensoru (AY md.99) ve meclis soruşturması (AY md.100) 2017 yılında yürürlükten kaldırılmış; meclis soruşturmasının kapsamı Anayasanın 106. Madde beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmalar ile sınırlandırılmıştır (AY md.98).

Kamu yönetiminde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımına yönelik denetim mekanizması olarak iç kontrol (KMYKK md.55) ve iç denetim (KMYKK md.63) olmak üzere iki denetim yaklaşımının benimsendiği anlaşılmaktadır.

İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesi, varlık ve kaynakların korunması, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulması, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesi amacıyla idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçlerin yanı sıra iç denetimi de kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmaktadır (KMYKK md.55). Anlaşılacağı üzere iç kontrol mekanizmaları idare tarafından oluşturulan organizasyon yöntem ve süreçleri içerirken; iç denetim faaliyetleri görevinde bağımsız ve asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyen ve yaptırılamayan iç denetçiler tarafından yapılmaktadır (KMYKK md 64/4). Bir başka ifadeyle kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetim birimlerinin katkılarıyla yönetim sorumluluğunda gerçekleştirilmektedir (KMYKK md.57). İç denetim mekanizmasında ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) öne çıkmaktadır. Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı İDKK'nın, kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere oluşturulduğu görülmektedir (KMYKK md.66). Kurulun görevleri arasında iç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek öne çıkmaktadır. Ayrıca uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerinin geliştirilmesi, görevleri arasında yer almaktadır. İDKK'nın görevleri arasında yer alan "kamu idarelerinin denetim birimleri ile iş birliğini sağlamak" hükmü ile iç denetim ve iç kontrol mekanizmalarının bütünleştirilmesinin amaçlandığı kanısındayız (KMYKK md 67/c). Çalışmanın kapsamında yer alan etkililik ve verimlilik konusunda

ise, kamu idarelerinde yaşanabilecek yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunma görevinin İDKK'ya ait olduğu görülmektedir (KMYKK md.67/d).

Anayasa ile öngörülen malî denetim organı olarak Sayıştay'ın KMYKK kapsamında rolü “dış denetim” başlığı altında tanımlanmaktadır (KMYKK md.68). Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ve mallarını TBMM adına denetleyen, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlayan kuruluştur (AY md.160; Gözübüyük, 2004: 157). Sayıştay'ın denetim görevleri arasında düzenlilik ve performans denetimi yer almaktadır. Düzenlilik denetimi, malî denetim ve uygunluk denetimini içermektedir. Malî denetim kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile malî faaliyet, malî yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, malî rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin yapılan denetimdir (SK md.2/c). Uygunluk denetimi ise kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukukî düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimdir (SK md.2/ç). Performans denetimi ise düzenlilik denetiminden farklı olarak, idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde faaliyet sonuçlarının ölçülmesidir. Bu haliyle performans denetiminin girdi ve çıktı arasındaki ilişkiyi ölçmesi bakımından bir nevi verimlilik denetimi olarak düşünülebilir. Ancak bu denetimin kurumsal malî rapor ve tablolar ile desteklenmesi durumunda, verimlilik denetimi şeklinde anlam kazanacağı kanısındayız. Sayıştay kanununda da belirtildiği üzere, 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 sorumlu kılınmıştır [SK md.7/(2)]. Bu sorumluluğun yerine getirilip-getirilmediği, TBMM'ye sunulacak Sayıştay raporlarında belirtilecektir [SK, md.7/(2)]. Kamu zararına sebep olunan durumların, bu zararın tazminine ilişkin hükme bağlama işlemi ile sonuçlandırılması öngörülmektedir. Kamu zararından sorumlu kişilerin; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlü kılınmıştır [SK, md.7/(3)]. Çalışmanın kapsamında ele alınan kamu yönetiminde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına yönelik temel denetimin önemli bir başka görevi ise, verimlilik ve etkililik denetimidir (Gözübüyük, 2004: 159). Gözübüyük, etkililik ve verimlilik denetimini Sayıştay'ın yönetsel görevleri arasında ayrı bir başlık altında incelemektedir. Ancak bu başlık içeriğinin kanunda yer alan düzenlemeler ile sınırlı tutulduğu, bu ölçümlere yönelik usul ve esaslara yer verilmediği görülmektedir (Gözübüyük, 2004: 159).

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde kamu yönetiminde kaynakların ekonomik, etkili ve verimli kullanımına yönelik denetim mekanizmalarının oluşturulmasında KMYKK'nın birincil mevzuat niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır. Anayasa'da yer alan düzenlemeler ışığında kamu malî yönetimi ve kontrol sisteminin sırasıyla yönetim sorumluluğunda geliştirilen iç kontrol, bağımsız birimler şeklindeki iç denetim ve dış denetim (Sayıştay denetimi) mekanizmalarının birlikte ve etkin kullanımı ile gerçekleştirilmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. İncelemede KMYKK'da “etkili” kavramına on sekiz defa, “verimli” kavramına on beş defa, “ekonomik” kavramına 27 defa yer verilmiş olmasına rağmen, söz konusu kavramların tanımlarına kanunda yer verilmediği görülmektedir. Kanun içeriğinde yer alan tanımlar (KMYKK md.3) arasında etkililik, verimlilik ve ekonomiklik tanımlarına yer verilmemesi ve nasıl ölçüleceği, değerlendirileceği konusunda açıklamalara yer verilmemesi ikincil ve üçüncül mevzuata erişimi gerekli kılmaktadır.

Etkililik, verimlilik ve ekonomiklik tanımlarına ikincil düzey mevzuat çalışmaları kapsamında İç

Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te (İDÇUEHY) yer verilmektedir. Yönetmelikte ekonomiklik, bir faaliyetin planlanmış sonuçlarına ya da çıktıklarına ulaşmak için kullanılan kaynakların maliyetinin en aza indirilmesi olarak tanımlanmaktadır (İDÇUEHY m.4/ç). İDKK tarafından yayımlanan Performans Denetim Rehberinde (PDR) ise aynı kavram, planlanmış çıktı veya sonuçlara ulaşmak amacıyla uygun kalite ve miktardaki kaynakların, uygun zamanda ve en uygun maliyet ile edinilmesini ve kullanılmasını ifade etmektedir (PDR, 2016: 21). Ekonomiklik boyutunu ölçmede tercih edilen denetim yöntemi olarak kıyaslama yaklaşımı öne çıkmaktadır. Ekonomiklik unsuru için önerilen temel sorular Tablo-1'de gösterilmiştir. Sorulardan da anlaşılacağı üzere aynı kalitede ve daha uygun maliyetli olanının tercih edilmesi önerilmektedir.

Tablo 1: Ekonomiklik unsuru için önerilen temel sorular

-
- ▶ Kamu kaynakları tutumlu kullanılmış mıdır?
 - ▶ Hedeflenen çıktıya ya da sonuca ulaşılmasına imkân vermeyecek kaynak kullanımları bulunmakta mıdır?
 - ▶ Doğru kaynaklar/girdiler kullanılmakla birlikte bunların daha düşük maliyetlerle temin edilmesi mümkün müdür?
 - ▶ Alınan ekipman, malzeme veya hizmet için, benzer kalitede ancak daha uygun maliyetli seçenekler mevcut mudur?
 - ▶ Satın almalarda en düşük maliyetin yanında uygun kalite kriterleri gözetilmiş midir?
 - ▶ Alınan ekipman, malzeme veya hizmet için kalite kontrolleri yapılmış mıdır?
 - ▶ Kullanılan girdiler ihtiyaç duyulan zamanda edinilmiş midir?
-

Kaynak: PDR, 2016: 22.

Etkililik ise bir faaliyetin, planlanan ve gerçekleşen etkisi arasındaki ilişkinin; hedefe ulaşma derecesinin ve yerindeliliğinin ölçülmesine dayanmaktadır (İDÇUEHY md.4/d). Etkililik, kamu programları, projeleri veya kamu idarelerinin süreç ve faaliyetlerinde hedeflenen sonuçların gerçekleşme düzeyleri üzerinden incelenmektedir. Verimlilik analizinde bahsedilen girdi-çıkıtı oranlamasından farklı olarak, etkililik analizinde belirlenen hedeflerin gerçekleşme düzeyleri hesaplanmaktadır. Gerçekleşme düzeyi hesaplanırken, kontrol grubu eklenerek, dış çevre etkilerinden arındırılmış değerlendirmeler yapılması önerilmektedir (PDR, 2016: 25). Etkililik unsuru için önerilen temel sorular Tablo-2'de gösterilmiştir.

Tablo 2: Etkililik unsuru için önerilen temel sorular

-
- ▶ Program/ proje hedefleri doğru şekilde belirlenmiş ve önceliklendirilmiş midir?
 - ▶ Program/proje hedeflerine ulaştı mı?
 - ▶ Hedeflediği çıktılarını gerçekleştirdi mi?
 - ▶ Hedeflediği sonuçlara ulaştı mı?
 - ▶ Performans göstergeleri makul ve mantıklı şekilde belirlenmiş mi? Önceden belirlenmiş göstergeler haricinde denetim kapsamına alınması gereken başka göstergeler var mı?
 - ▶ Etkiler program/projeden mi, yoksa diğer dış etkenlerden mi kaynaklanmaktadır?
-

Kaynak: PDR, 2016: 26

Verimlilik ise faaliyet için girdi olarak kullanılan kaynaklarla, sonuçların ya da çıktıkların azamiye çıkarılması olarak tanımlanmıştır (İDÇUEHY md.4/m). PDR'de ise proje, program, süreç ve faaliyetlerde asgari düzeyde girdi ile azami düzeyde ve kalitede çıktı üretimine karşılık kullanılmaktadır (PDR, 2016: 22). Dolayısıyla ekonomiklik unsuru girdilerin uygun maliyet ve kalitede edinilmesi anlamına gelirken, verimlilik elde edilen girdiler ile çıktıkların oranları anlamına gelmektedir. Verimlilik analizinde; kıyaslama, performans ölçümü ve raporlama, verimlilik analizi, zamanlılık analizi, program ve uygulama sonuçları değerlendirmesi yöntemleri önerilmektedir. Örneğin sunulan hizmet sayısı, yapılan işlem sayısı gibi çıktıkların; kullanılan personel/saat, malzeme ve donanım, maliyet, kalite gibi ölçülebilir değişkenlere bölünmesi ile çıktıkların birim maliyetleri hesaplanarak, karşılaştırmalı

analizler yapılır (PDR, 2016: 23). Verimlilik unsuru için önerilen temel sorular Tablo-3'de; verimlilik analiz yöntemleri Tablo-4'te gösterilmiştir. Sorularda maliyet etkililik ve birim maliyet kavramlarının öne çıktığı görülmektedir.

Tablo 3. Verimlilik unsuru için önerilen temel sorular

► Kaynaklar maliyet-etkin kullanılmış mı?
► Uygun kalite seviyesi de gözetilerek, çıktılar daha az kaynak kullanılarak elde edilebilir miydi?
► Birim maliyetler ve birim zaman azaltılabilir mi?
► Önemli bir amaca hizmet etmeyen veya hedeflenen çıktıya/sonuca ulaştırmayacak kaynak kullanımı var mı?
► Programın amacına etkin maliyet ile ulaşılmış mıdır?
► Kullanılan kaynaklar, hedeflenen çıktıya ulaşılmasına imkân verebilecek midir?
► Çalışan verimliliğini artırmaya yönelik gelişim alanları bulunmakta mıdır?
► Verimliliği etkileyebilecek dış faktörler (girdiye ilişkin piyasa fiyatları gibi) etkin şekilde takip edilmekte midir?

Kaynak: PDR, 2016: 23.

İç denetim faaliyetlerinde verimlilik analizi yöntemleri konusunda PDR ile standartların geliştirildiği, örneklerle analiz yöntemlerinin nasıl kullanılabileceği ve nasıl hesaplanabileceği konusunda yeterli açıklamalara yer verildiği görülmektedir. Özellikle hastanelerde verimlilik analizi yapılmasına yönelik verilen örnekler sağlık alanında çalışan iç denetim ve iç kontrol birimleri için faydalı olduğu kanısındayız. Kamu sektöründe iç denetim faaliyetlerinde kullanılan verimlilik analiz yöntemleri Tablo 4'de görülmektedir.

Tablo 4: Verimlilik analizi yöntemleri

Yöntem	Açıklama
Birim maliyet	Birim çıktı başına oluşan maliyet
Üretkenlik oranı	Birim çıktı başına kullanılan girdi veya birim girdi başına üretilen çıktı miktarı
Üretkenlik endeksi	Çıktı miktarındaki değişim ile girdi miktarı veya maliyetindeki değişim arasındaki ilişkidir.
Faaliyet Giderleri/ İşlem Tutarları	Çıktının parasal olarak ölçülebildiği durumlarda faaliyet giderlerinin çıktı içerisindeki yüzdesidir.
Faaliyet Oranları	Farklı tür girdilerin birbirlerine oranları üzerinden hesaplanır.
Kaynak Kullanım Oranları	Kullanılan kaynak miktarının toplam mevcut kaynağa oranıdır.

Kaynak: PDR, 2016: 50.

Kamu malî yönetim sistemi mevzuatı incelendiğinde etkililik, verimlilik ve ekonomiklik kavramlarının tanımlamalarının yapıldığı; söz konusu kavramlarla ilgili değerlendirme usul ve esaslarının yönetmelikte yeterince açıklandığı düşünülmektedir. Ayrıca performans denetim rehberi oluşturularak; etkililik, verimlilik ve ekonomikliği ölçmede kullanılacak değişkenler ile değerlendirmede sorulacak sorular ve aralarındaki farklılıklara değinildiği görülmektedir. Özellikle performans denetim rehberinde yer alan analiz yöntemlerinin, sadece iç denetim birimleri için kullanılabilir olmasının ötesinde iç kontrol faaliyetlerini yürüten idari birim çalışanları bakımından da rehber niteliği taşıdığı düşünülmektedir. Araştırmanın bu aşamasında sağlık ekonomisinde etkililik, verimlilik ve ekonomiklik kavramları incelenerek, iç denetim faaliyetlerinde kullanılan aynı kavramlar arasındaki ilişki analiz edilecektir.

2. SAĞLIK EKONOMİSİNDE ETKİLİLİK, VERİMLİLİK VE EKONOMİKLİK

Sağlık ekonomisine özgü çalışmalarındaki ekonomik değerlendirmelerin, tüm alternatiflerin maliyetlerinin (girdiler) ve sonuçlarının (çıktılar-consequences, output, outcome) analizi ile iki veya daha fazla alternatif karşılaştırması bakımından tasniflendiği görülmektedir (Drummond ve arkadaşları; 2005: 165). Söz konusu tasniften hareketle ekonomik değerlendirme yöntemlerine ilişkin karşılaştırmalar Tablo-5'te yer almaktadır. Tablodan da anlaşılacağı üzere ekonomik değerlendirme yaklaşımlarının aralarındaki temel farklılığın sağlık çıktılarına ve sonuçlarına göre farklılaştığı anlaşılmaktadır.

Tablo 5: Ekonomik değerlendirmede yöntemleri karşılaştırma tablosu

Çalışma türü	Her iki alternatifte maliyetlerin ölçülmesi / değerlendirilmesi	Sonuçların Teşhis Edilmesi	Sonuçların ölçülmesi / değerlendirilmesi
Maliyet Analizi (Cost Analysis-CA)	Parasal birimler	Yok	Yok
Maliyet-Etkinlik analizi (Cost-Effectiveness-CEA)	Parasal birimler	Her iki alternatifte de ortak olan, ancak farklı derecelerde elde edilen tek etki üzerinden tanımlama.	Doğal birimler (örneğin, kazanılan yaşam yılları, azalan engellilik günleri, kan basıncını düşürme noktaları, vb.)
Maliyet-Değer analizi (Cost-Utility-CUA)	Parasal birimler	Her iki alternatif için ortak olmayabilen tek veya çoklu etkiler üzerinden tanımlama.	Sağlıklı yıllar (genellikle QALY ile ölçülür)
Maliyet - Fayda analizi (Cost-Benefit-CBA)	Parasal birimler	Her iki alternatif için ortak olmayabilen tek veya çoklu etkiler üzerinden tanımlama.	Parasal Birimler (willingness to pay)

Kaynak: Drummond ve arkadaşları, 2005: 165.

Maliyet analizi, iki veya daha fazla tedavinin veya programın getirilerinin eşdeğer olduğu durumlarda sonuçlara göre maliyet bakımından farklılıkları ortaya koymaya yönelik analizlerdir. Aynı kalitedeki sağlık mal veya hizmetin maliyeti daha düşük olanının tercih edilmesine dayalı bu yaklaşımın, kamu malî denetim sistemindeki ekonomiklik kavramına karşılık geldiği düşünülmektedir.

Maliyet-etkinlik analizi (MEA), alternatif sağlık mal veya hizmetleri arasında hem maliyet minimizasyonunu hem de etki maksimizasyonunu bir arada sağlayabilen, alternatifin belirlenmesine yönelik analiz yöntemidir. Maliyet-etkinlik analizinde engellilik, hastane yatış süresi, hastalıktan korunan kişi sayısı, azalan vaka/hasta sayısı, tedavi edilen kişilerin sayısı, ağrısız/semptomsuz geçen gün sayısı, kazanılan yaşam sayısı, mortalite gibi ölçütler kullanılabilir (Wonderling, 2011: 223). MEA'nın kamu malî denetim sistemindeki önceden belirlenen hedeflerin gerçekleştirme düzeyini ölçmeye yarayan etkililik analizine karşılık geldiği düşünülmektedir.

Maliyet-fayda analizi (MFA), alternatif sağlık mal veya hizmetlerini hem maliyetlerini hem de sonuçlarını para biriminden ölçmesi nedeniyle MEA ve MDA'dan farklılaşmaktadır. MFA, amaçlanan faaliyet, program ile bu program sonrası hastalığın önlenmesi ya da ortadan kaldırılması ile oluşan ekonomik çıktılar arasında nasıl bir ilişki olduğunu incelemeye kullanılmaktadır (Akın, 2021: 123).

Maliyet değer analizi (MDA) ise alternatif seçeneklerin maliyetleri ile kaliteye ayarlanmış yaşam süresi (quality-adjusted life years-QALY) değerleri ilişkilendirilir. Maliyet değer analizi (CUA), maliyet ve kalite cinsinden oluşan değerlerin en ideal bileşimi olan seçeneği açıklaması bakımından diğer

ekonomik değerlendirme yaklaşımlarından farklılaşmaktadır (Akın, 2021: 125). MFA ve MDA'nın kamu malî denetim sistemindeki çıktılarını, girdilere oranı veya birim maliyeti üzerinden ölçmeye yarayan verimlilik analizine kavramına karşılık geldiği düşünülmektedir. Ancak kamu malî denetim sistemindeki verimlilik analizi yaklaşımında, kalite analizi ekonomiklik olgusuna özgü bir analiz olarak tanımlanırken (PDR, 2016: 21), sağlık ekonomisinde değer ölçümlemede kaliteye ayarlanmış yaşam yılı değişkeni ile kalite değişkeninin ölçümde kullanıldığı anlaşılmaktadır.

Araştırma kapsamında yapılan analizler kapsamında genel olarak kamu malî denetim sisteminde yer alan ekonomiklik, etkililik ve verimlilik analizlerine karşılık, sağlık ekonomisinde farklı isimlerle karşılık gelen ekonomik değerlendirme yöntemleri kullanıldığı; ancak içerikleri ve ölçüm metodolojileri bakımından aynı iktisadi temellere dayandığı düşünülmektedir. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde iç denetim ve sağlık ekonomisi ilişkisini inceleyen literatür araştırmalarına yer verilecektir.

3. LİTERATÜR ARAŞTIRMASI

Sağlık kurumlarında kurumsal iç denetim faaliyetlerine yönelik literatür araştırması yapıldığında, alanyazında bilimsel çalışma sayısının sınırlı olduğu görülmektedir. Söz konusu sınırlılık içinde kamu sağlık kurumları iç denetim faaliyetlerinde ekonomiklik, etkililik ve verimlilik ölçütlerine yönelik araştırma sayısının daha da azaldığı görülmektedir. Örneğin Polonya'daki seçilmiş üniversite hastanelerinde iç denetim verimliliğine yönelik yapılan bir çalışma, denetçinin rolü ve denetim etkinliğinin algılanmasının, kurumlara göre önemli ölçüde değiştiğini göstermiştir. Araştırmada sağlık kurumlarının iç denetim yükümlülükleri ile sürekli büyüyen kapsamı dikkate alındığında iç denetim faaliyetlerinin gerçekten gerekli olduğu ve araştırmanın kamu sektöründe iç denetimlerin etkinliğini ortaya koyduğu belirtilmektedir (Szczebankiewicz ve Zaleska; 2018: 60). Aynı yazarlar tarafından 2021 yılında yapılan bir diğer araştırmada ise Polonya kamu hastanelerindeki iç denetim birimlerinin çalışmaları ile maliye bakanlığı ilgili birimlerinin çalışmaları değerlendirilmiştir. Araştırmada, hastanelerde iç denetimlerin etkinliğinin değerlendirilmesi konusunda bir araştırma boşluğu olduğu vurgulanmaktadır. Çalışmada, kamu iç denetimlerinin, kamu hastanelerinde iç denetimlerin işleyişine ilişkin daha ileri düzeyde değerlendirme çalışmaları için bir başlangıç noktası olarak kabul edilmesi gerektiği belirtilmektedir (Szczebankiewicz, Zaleska ve Bartoszewicz; 2021: 78).

İngiltere ve Galler Ulusal Sağlık Hizmetleri (NHS) kapsamında yapılan ulusal prostat kanseri denetimlerinde, tüm ulusal sağlık hizmeti sağlayıcılarının prostat kanseri tedavisi ile ilgili performansını karşılaştırmak için sonuçların hastalar, tedarikçi hastaneler ve politika yapıcılar tarafından şeffaf bir şekilde erişilebilir olması sağlanmıştır. Sağlık hizmetleri sunumundaki performansların şeffaf bir şekilde kamuoyuyla paylaşılmasının, sağlık hizmet kalitesi ve hasta tercihlerini, en iyi uygulamayı kıyaslamayı ve kalite iyileştirme girişimlerini destekleyebileceği belirtilmektedir (Aggarwal ve arkadaşları; 2021: e207).

Literatür taramasında elde edilen bulgular, kamu hastaneleri başta olmak üzere kamu sağlık kurumlarında şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerine uygun olarak iç denetim faaliyetlerinin gerekliliğini ortaya koymaktadır. Çalışmanın bu aşamasında araştırmanın amacı, önemi, evreni ile araştırmada kullanılan yöntem açıklanacaktır.

4. ARAŞTIRMA

4.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Araştırmanın amacı kamu iç denetim sisteminde, başta 5018 Sayılı KMYKK olmak üzere, ikincil ve üçüncül mevzuatta sıklıkla söz edilen kamu kaynaklarının ekonomik, etkili ve verimli kullanılmasına yönelik ne gibi analizler ve değerlendirmeler yapıldığının incelenmesidir. Bu çerçevede Sağlık Bakanlığı ve bakanlık başlığı kamu hastaneleri çalışma kapsamına alınmıştır. Ekonomiklik, etkililik ve verimlilik kamu ekonomisi ve sağlık ekonomisi müfredatında sıklıkla yer verilen kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Sağlık Bakanlığı kurumsal internet sayfasında iç denetim faaliyet sonuç raporu gibi paylaşımlara ulaşılamamıştır. Bu nedenle araştırma Türkiye'de tüm kamu iç denetim faaliyetlerini tek bir rapor halinde bileştiren, yıllık Kamu İç Denetim Genel Raporları (KİDGR) ile sınırlı olarak yapılacaktır. Yıllık KİDGR raporlarından toplanan verilerin, araştırmanın analizinde yeterince açıklayıcı olacağı düşünülmektedir.

İç denetim ile ilgili makaleler incelendiğinde daha çok literatür taraması türünden çalışmanın çok sayıda olduğu görülmektedir. İç denetim faaliyetleri ve sağlık ekonomisini bir arada inceleyen araştırma sayısı sınırlıdır. Bu nedenle yapılan araştırmanın, iç denetimin, kamu ekonomisi ve sağlık ekonomisi boyutlarına bir arada yer vermesi açısından diğer çalışmalardan farklılaşmaktadır.

4.2. Araştırmanın Evreni ve Örnekleme

Araştırmanın evreni, çalışmanın amacına uygun olarak Sağlık Bakanlığı'na ait KİDGR rapor verileri olarak seçilmiştir. İç denetime ilişkin verilerden evrendeki veriler arasından sistematik bir şekilde seçilen ve evreni temsil ettiği kabul edilen yıllık KİDGR raporlarından derlenen veriler kullanılacaktır. Yıllık KİDGR raporları internet üzerinden kamuoyu erişimine açık olan ve iç denetimlerin içeriği ile ilgili karşılaştırmalı sayısal verilerin bulunduğu yegâne resmi kurumsal rapor niteliğindedir. Örneklemin seçimi sistematik olarak iç denetim mevzuatı ve söz konusu mevzuat çerçevesinde hazırlanan raporların incelenmesi sonucunda belirlenmiştir.

4.3. Araştırmanın Yöntemi

Araştırma yöntemi olarak nitel araştırma yöntemi olan belge analizi tercih edilmiştir. Doküman analizi, nitel araştırmalarda genellikle aynı fenomenolojinin incelenmesinde bir veri üçgenlemenin aracı olarak diğer nitel araştırma yöntemleriyle birlikte kullanılan bir metodoloji olarak düşünülebilir (Denzin, 1970: 291). Genellikle diğer araştırma yöntemlerini tamamlayıcı bir yaklaşım olarak düşünülse de tek başına bir yöntem olarak da kullanılabilir (Bowen, 2009: 29). Doküman incelemeleri, iç denetim faaliyetlerinde ekonomiklik, etkililik ve verimlilik konularında benimsenen yaklaşımları belirlemek üzere tasarlanmıştır. Dökümanlar, araştırmacının anlamı ortaya çıkarmasına, anlayışı geliştirmesine ve araştırma problemiyle ilgili içgörülerini keşfetmesine yardımcı olan materyallerdir (Merriam, 1988: 118). Örneklem seçiminde 2009-2020 yılları aralığında yayımlanan KİDGR raporlarının, bakanlık iç denetim konusundaki içgörülerini keşfetmede açıklayıcı olacağı düşünülmüştür.

4.4. Bulgular ve Tartışma

Araştırma kapsamında İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) tarafından yayımlanan Kamu İç Denetim Genel Raporları (KİDGR) incelendiğinde, rapor hazırlanış biçimi bakımından yıllara göre farklılıklar olduğu görülmektedir. Bir başka ifadeyle bir bakanlığa ait tüm yılları karşılaştırma imkânı verebilecek şekilde standart bir tablonun olmadığı gözlenmiştir. Örneğin 2009 yılında rapor puanının denetim türlerine göre dağılımı verilirken (İDKK, 2009: 127); 2010 ve 2011 yılında kurumlar

tarafından yazılan iç denetim rapor sayılarında son üç yıla ait karşılaştırmalı tabloya yer verildiği (İDKK, 2010: 141; İDKK, 2011: 141) gözlenmiştir. KİDGR 2012, 2016 ve 2020 yıllarına ait raporlarda ise, Sağlık Bakanlığı iç denetim verileri gözlenememiştir. KİDGR 2016 yılı raporunda Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü ve Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'na ait iç denetim verilerine erişilmiştir. Ancak, doğrudan bakanlığa ait veri bulunamamıştır. KİDGR 2020 yılına ait verilerde idareler itibarıyla 2020 yılında üretilen rapor sayıları ile iç denetçi başına düşen rapor sayıları dağılımında diğer bakanlıklara ait iç denetim verileri olmasına rağmen, Sağlık Bakanlığına ait veriler bulunamamıştır. Araştırma kapsamında raporlardan derlenen veriler Tablo-6'da gösterilmiştir.

Tablo 6. Sağlık Bakanlığı'na yönelik hazırlanan danışmanlık, inceleme ve iç denetim rapor dağılımları

Yıllar	İç denetçi sayısı	İç denetim raporu sayısı	Danışmanlık raporu sayısı	İnceleme raporu sayısı
2009	7	4	0	0
2010	7	3	0	0
2011	6	24	0	0
2012	-	0	0	0
2013	-	0	1	0
2014	-	1	0	1
2015	-	9	0	0
2016	-	0	0	0
2017	-	22	0	0
2018	-	0	0	75
2019	28	29	0	0
2020	28	0	0	0
TOPLAM		92	1	76

Kaynak: İDKK 2009-2020 yılları arasındaki faaliyet raporlarından derlenmiştir.

2009 yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu (KİDGR) incelendiğinde Sağlık Bakanlığı toplam rapor puanının 4, atanmış iç denetçi sayısının 7 olduğu görülmektedir. Raporda, iç denetçi başına rapor puanı, ortalama rapor puanı ve idarenin iç denetçi başına rapor performansı artış ve azalışları tablo halinde gösterilmektedir. Ayrıca toplam rapor puanının denetim türlerine göre dağılımı verilmiştir. Sağlık Bakanlığı'nda 2009 yılında toplam 4 denetimin icra edildiği; bunların tamamının sistem denetimi kapsamında olduğu anlaşılmaktadır. Uygunluk denetimi, malî denetim, performans denetimi ve bilgi sistemleri denetimlerine ise rastlanılmamıştır (İDKK, 2010: 127).

KİDGR 2010 yılı raporu incelendiğinde, Sağlık Bakanlığı'nda Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı'nın iç kontrol sistemi oluşturulması uygulanması süreci izleme ve değerlendirme konularında denetime tabi tutulduğu anlaşılmaktadır. 2010 yılı için bakanlık iç denetim rapor sayısının 3, denetçi sayısının 7, denetçi başına rapor sayısının 0,43 olduğu görülmüştür. Ortalama rapor sayısından sapma -1,18 olarak tespit edilmiştir. Raporda 2008, 2009 ve 2010 yılları iç denetim rapor sayılarına yer verilerek yıllara göre karşılaştırma fırsatı sağlamanın şeffaflık ve hesap verilebilirlik için son derece kıymetli olduğu kanısındayız (İDKK, 2011: 141).

KİDGR 2011 yılında bakanlık denetim raporu sayısı 24, iç denetçi sayısı 6, denetçi başına rapor sayısı 4'tür. KİDGR 2011 yılı raporunda son 4 yıla ait denetim, danışmanlık ve inceleme raporları tablo şeklinde yer almaktadır. 2011 yılında yapılan denetim sayısının önceki yıllarla karşılaştırıldığında sayısal açıdan anlamlı farklılık gösterdiği görülmektedir. 2011 yılı iç denetim faaliyetlerinde denetlenen birim ve denetim konuları incelendiğinde önceki yıllardan farklı olarak Sağlık Bakanlığı'nda Ankara'da

konuşlu bulunan Ağız ve Diş Sağlığı Hastaneleri ile Eğitim ve Araştırma hastanelerinin iç denetime tabi tutulduğu görülmektedir (İDKK, 2012: 81). İç denetimin kapsamının hasta hakları süreci, tıbbi atık süreci, güvenlik hizmetleri süreci, temizlik hizmetleri süreci ve yemek hizmetleri süreci gibi sağlık kurumlarında, daha çok dış kaynaklardan (outsourcing) temin yoluyla gerçekleştirilen hizmet satın alma süreçlerini içerdiği görülmektedir. Ancak söz konusu denetimlerin içeriğinde maliyet, etkililik, verimlilik ve ekonomiklik yönüyle ne tür bir analize ve değerlendirmelere yer verildiği raporda bulunamamıştır.

KİDGR, 2012 yılında, iç denetim faaliyetleri dış değerlendirmeye tâbi tutulan idareler arasında Sağlık Bakanlığı'na 10'uncu sırada yer verildiği görülmektedir (İDKK, 2013: 47). Ancak bunun dışında Sağlık Bakanlığı iç denetim faaliyetleri ile ilgili herhangi bir bilgi bulunamamıştır. KİDGR 2013 tarihli raporunda ise Sağlık Bakanlığı'na iç denetim ve iç kontrol konularında bir adet danışmanlık hizmeti verildiği belirtilmektedir (İDKK, 2014: 91).

2014 yılı iç denetim faaliyetleri incelendiğinde, bakanlık teşkilatının, genel müdürlükler düzeyinde iç denetim konularının belirlenerek, faaliyetlerin yürütüldüğü görülmektedir. 2014 yılı iç denetim danışmanlık ve inceleme rapor sayıları incelendiğinde, Sağlık Bakanlığı iç denetim raporu sayısının 1, inceleme rapor sayısının 1 olduğu gözlenmiştir (İDKK, 2015: 114). 2015 yılında denetim rapor sayısı 9'a yükselmiştir, ayrıca Türkiye Halk Sağlığı Kurumu'nda hazırlanan iç denetim raporu sayısı 5, Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'nde 9 adet iç denetim, 2 adet danışmanlık raporu hazırlandığı belirtilmektedir. 2015 yılı iç denetim faaliyetleri incelendiğinde, toplam iç denetim sayısının 9 olduğu görülmektedir (İDKK, 2016: 119). Bakanlığın, genel müdürlükler düzeyinde özellikle “satın alma işlemleri sürecinin” denetim konusu olarak belirlendiği anlaşılmaktadır. Ayrıca Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ile Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü nezdinde alt birimler ve denetim konuları belirlendiği anlaşılmaktadır.

KİDGR 2016 yılı raporunda Sağlık Bakanlığı'na ait iç denetim danışmanlık ve inceleme rapor sayılarına ulaşamamıştır. Aynı tarihli raporda Türkiye Halk Sağlığı Kurumu denetim raporu sayısı 8, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü 5, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'nda ise 6 denetim olmak üzere toplam 19 denetim raporu oluşturulduğu anlaşılmaktadır (İDKK, 2017: 136). Raporda denetim raporu dışında danışmanlık ve inceleme raporu hazırlanmadığı anlaşılmaktadır. İdareler itibariyle iç denetim faaliyetleri tablosu incelendiğinde Halk Sağlığı Kurumu, Kamu Hastaneleri Kurumu ile Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü ilgili birimlerinde muhtelif denetim konularının belirlendiği anlaşılmaktadır. İç denetimler ağırlıklı olarak satın alma, muhasebe kayıtları, ön malî kontrol işlemleri, ihale işlemleri, mevzuata uygunluk işlemleri şeklindeki denetim konularından oluşmaktadır. Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'nde denetim konularının sistem ve uygunluk denetimi şeklinde gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

KİDGR 2017 yılı raporunda, Sağlık Bakanlığı düzenlenen iç denetim rapor sayısının 22, danışmanlık ve inceleme rapor sayısının ise olmadığı görülmektedir (İDKK, 2018: Ek-3). İdareler itibariyle 2017 yılı iç denetim faaliyetleri tablosunda genel müdürlükler düzeyinde birimlerin fonksiyonlarına göre iç kontrol iş ve işlemler süreci başta olmak üzere muhtelif denetim konularının belirlendiği görülmektedir. Ancak iç denetimlerde hangi tür analizlere yer verildiği tespit edilememiştir. KİDGR 2018 yılı raporunda ise Sağlık Bakanlığı'nda 63 Devlet Hastanesi üzerinden acil servis hizmetlerine yönelik inceleme denetimi gerçekleştirildiği görülmektedir. Ayrıca doğrudan temin alımları, il sağlık müdürlüklerine halen kullanımda bulunan araçlar gibi konu esaslı denetimler yapıldığı anlaşılmaktadır. Raporda denetim raporu ve danışmanlık raporu sayısı “0” olarak belirtilmiştir. İnceleme rapor sayısının 75 adet

olduğu görülmektedir (İDKK, 2020a: 88). Ancak inceleme raporlarının içeriğinde etkililik, verimlilik ve ekonomiklik konusunda ne tür analizlere yer verildiği ile ilgili herhangi bir bilgiye ulaşılamamıştır.

KİDGR 2019 yılı raporunda, önceki yıllardan farklı olarak üretilen rapor sayıları ile iç denetçi başına düşen rapor sayılarına yer verildiği görülmektedir. 2019 yılı itibarıyla bakanlıkta görev yapan iç denetçi sayısının 28'e ulaştığı, denetim rapor sayısının 29 olduğu, danışmanlık ve inceleme raporunun oluşturulmadığı anlaşılmaktadır (İDKK, 2020b: Ek-3). İç denetçi başına düşen rapor sayısının 1.04 olduğu görülmektedir. 2019 yılı faaliyetleri denetim raporu tablosu incelendiğinde genel müdürlükler düzeyinde sistem denetiminin tercih edildiği görülmektedir. Sağlık Bakanlığı tüm birimlerinde evde sağlık hizmetlerinin yürütülmesi, yoğun bakım hizmetleri ve sezeryanla doğum başlıklarında 3 konuda performans denetiminin tercih edildiği anlaşılmaktadır. Ancak performans ve sistem denetimi kapsamında ne tür analizlere yer verildiği raporda yer almamaktadır.

Sağlık Bakanlığı'na ait 2020 yılı iç denetim faaliyetleri için KİDGR 2020 raporu incelendiğinde, üretilen rapor sayısı ve iç denetçi başına düşen rapor sayıları tablosunda bakanlık adı bulunmamaktadır. 2020 yılında sadece Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü ile Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu'na ait veriler bulunmaktadır (İDKK, 2021: Ek-3). Sağlık Bakanlığı'nda iç denetim birimlerince ne tür iç denetimler gerçekleştirildiği konusunda herhangi bir veriye ulaşılamamıştır. Özellikle pandeminin yoğun yaşandığı bu döneme ait satın alma işlemleri başta olmak üzere tüm süreç ve işlemlerin mutlaka iç denetim planlarına dahil edilmesi gerektiği kanısındayız. Bir başka ifadeyle gelecek yıllarda yapılacak malî, performans, uygunluk, sistem ve bilgi teknolojileri denetimlerinde 2020 yılına ait faaliyetlerin denetim planı kapsamına alınması gerektiği düşünülmektedir.

SONUÇ ve TARTIŞMA

Kamu yönetiminde iç denetim, idarenin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek maksadıyla, kamu kaynaklarını ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esasları çerçevesinde değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Sağlık bakanlığı devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve genel bütçe kapsamında yer alan kamu idarelerinden biridir. Kamu malî yönetimi ve iç denetime yönelik düzenlemelerin temel gerekçesi, kamu kurumlarına tahsis edilen kaynakların daha etkili, verimli ve ekonomik esaslara göre kullanılmasıdır. Çalışmada ekonomiklik, etkililik ve verimlilik konularında sağlık ekonomisi ile kamu malî yönetimi arasında nasıl bir ilişki olduğu incelenmiştir.

Sağlık Bakanlığı iç denetim faaliyetlerinde kaynakların kullanımında ekonomiklik, etkililik ve verimliliğin nasıl ölçüldüğü ve yıllar arasında ne gibi farklılıklar olduğu konusunda açıklamaların gelişmeye açık olduğu görülmüştür. Her ne kadar iç denetim faaliyetleri ile Türk Sağlık Sistemini daha iyiye doğru geliştirmeye katkı sağlamanın amaçlandığı belirtilse de, iç denetim faaliyetlerinin ne türden katkılar sağladığı konusunda kamuoyu erişimine açık raporlarda yeterli bulguya ulaşılamamıştır.

Yönetim birimlerinden bağımsız olarak, uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına göre işleyişi olan kamu iç denetim sisteminin zaman içerisinde KMYKK yanında ikincil mevzuat (yönetmelikler, bakanlar kurulu kararnameleleri gibi) ve üçüncül düzey mevzuat (rehberler, belgeler, standartlar, genelgeler) ile uygulanabilirlik yönünde gelişme kaydedildiği gözlenmektedir. Yapılan incelemelerde iç denetim sistemlerinde yer alan ekonomiklik, etkililik ve verimlilik kavramları ile sağlık ekonomisinde yer alan kavramların benzer şekilde kurumsal performansın değerlendirilmesine yönelik benzer analizleri kapsadığı anlaşılmaktadır. Ancak özellikle Sağlık Bakanlığı iç denetim faaliyetlerinde kamu malî yönetimi analiz yöntemleri yanında, ekonomik değerlendirme yöntemleri ile

uluslararası karşılaştırmalara imkân verecek şekilde veri tabanı oluşturulması gerektiği kanısındayız. Bu bakımdan iç denetim faaliyetlerinde, üniversitelerde sağlık ekonomisi çalışan akademisyenler ile sağlık ekonomisi ve politikaları araştırma merkezleri ile işbirlikleri geliştirilerek, özellikle hastane performansları konusunda ekonomik değerlendirme yöntemlerine dayalı standartlar geliştirilebilir. Söz konusu standartlar şüphesiz, aynı zamanda hastane kalite standartlarının geliştirilmesine katkı sağlayacaktır. Bundan sonraki çalışmalarda, bakanlık iç denetim faaliyetlerini; sistem, performans, uygunluk, malî ve bilgi sistemleri denetimi gibi alt başlıklarla ele alarak, hastaneler arasında karşılaştırmalı çalışmalara yer verilmeli ve iç denetimin sağlık sistemine katkıları, daha ölçülebilir hale getirilmelidir. En önemlisi kamu hastaneleri denetim sonuçlarının belirli kısımlarının, yönetim ilkeleri ışığında kamuoyuna açık erişimi sağlanarak, kamu sağlık sistemleri konusunda paylaşılan verilerin artırılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Aggarwal, A., Nossiter, J., Parry, M., Sujenthiran, A., Zietman, A., Clarke, N., and van der Meulen, J. (2021). Public Reporting of Outcomes in Radiation Oncology: The National Prostate Cancer Audit, *The Lancet Oncology*, 22. E207-15. Doi: 10.1016/ S1470-2045(20)30558-1.
- Akın, H. (2014). Kamusal Siyasa Yapımı ve Siyasa Değişim Kuramları Çerçevesinde Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu Uygulamaları (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Ankara.
- Akın, H. (2020) Kalkınma Planlarında Sağlık Politikaları: Sağlık Ekonomisi ve Ekonomik Planlama Boyutları Yönüyle Bir Analiz, Bayrak, R ve Polat M (Ed.). Sürdürülebilir Kalkınma: Nobel Disiplinlerarası Yaklaşım (s.287-316) içinde. Nobel Akademik Yayıncılık: Ankara.
- Akın, H. (2021) Beslenme Politikaları ve Sağlık Ekonomisi. Akın, H ve Güngör, E. (Ed.), Beslenme Politikaları (s.111-122) içinde. Ankara Nobel Tıp Kitabevleri: Ankara.
- Baker, J. S., and Jones, M. A. (1996, Spring). The Poison Grapevine: How Destructive Are Gossip and Rumor in the Workplace. *Human Resource Development Quarterly*, 7(1), 75-88.
- Denzin, N. K. (1970). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*, New York: Aldine.
- Drummond, M., Manca, and Sculpher, M.J.I.j.o.t.a.i.h.c. (2005). Increasing The Generalizability of Economic Evaluations: Recommendations for The Design, Analysis, and Reporting of Studies, 21(2): 165.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2): 27-40.
- Gözübüyük, Ş. (2004) *Anayasa Hukuku: Anayasa Metni ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- PDR, Performans Denetimi Rehberi İDKK (Sürüm 1.0) (2016). Performans Denetimi Rehberi (Sürüm 1.0). <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/PerformansDenetimiRehberi.pdf>.
- İDKK (İç Denetim Koordinasyon Kurulu) (2021). Faaliyet Raporu: 2020 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/11/2020-Yili-Kamu-Ic-Denetim-Genel-Raporu.pdf>.
- İDKK (2020b). Faaliyet Raporu: 2019 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/01/2019KamuicDenetimGenelRaporu.pdf>.
- İDKK, İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2020a). Faaliyet Raporu: 2018 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2020/05/2018KamuIcDenetimGenelRaporu.pdf>.
- İDKK (2018). Faaliyet Raporu: 2017 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/2017KamuicDenetimGenelRaporu.pdf>.
- İDKK (2017). Faaliyet Raporu: 2016 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/2016KamuicDenetimGenelRaporu.pdf>.
- İDKK (2017). Faaliyet Raporu: 2015 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, <https://ms.hmb.gov.tr/>

- uploads/2019/09/2015KamuicDenetimGenelRaporu. pdf.
- İDKK (2015). Faaliyet Raporu: 2014 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/2014YiliKamuicDenetimGenelRaporu.pdf>.
- İDKK (2014). Faaliyet Raporu: 2013 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/2013KamuicDenetimGenelRaporu. pdf>.
- İDKK (2013). Faaliyet Raporu: 2012 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/2012KamuIcDenetimGenelRaporu. pdf>.
- İDKK (2012). Faaliyet Raporu: 2011 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/2011KamuIcDenetimGenelRaporu. pdf>.
- İDKK (2011). Faaliyet Raporu: 2010 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/2010YiliKamuIcDenetimGenelRaporu.pdf>.
- İDKK (2010). Faaliyet Raporu: 2009 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/2009_yili_kamu_ icdenetim_genel_raporu.pdf.
- Resmi Gazete: Tarih: 10.12.2003, Sayı: 25326, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.
- Resmi Gazete: Tarih: 12.07.2006, Sayı:26226, İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.
- Resmi Gazete: Tarih: 09.11.1982, Sayı: 17863, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.
- Resmi Gazete: Tarih: 19.12.2010, Sayı: 27790, Sayıştay Kanunu.
- Szczepankiewicz, E. I., and Zaleska, B. (2018). Development of Internal Audit Systems in Polish University Hospitals, *Zarządzanie Publiczne/Public Governance*, (3 (45): 60-72.
- Szczepankiewicz, E. I., Zaleska, B. and Bartoszewicz, A. (2021). Assessment of the Level of Implementation of Internal Audits in Polish Public Hospitals, *European Research Studies*, 24(2), 78-95.
- Wonderling, D., *Introduction to Health Economics*, McGraw-Hill Education (UK). 2011: 223.