



Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives

Uluslararası Yönetim, Eğitim ve Ekonomik Perspektifler Dergisi

E-ISSN : 2602-330X

Year/Yıl : 2018

Volume/Cilt : 6

Issue/Sayı : 2



ECONOMY



MANAGEMENT



ACCOUNTING



EDUCATION



POLITICS



INT. RELATIONS



www.jimep.org





Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives - JIMEP is an international and refereed academic journal published twice a year in electronic form since 2013.

The Name of Periodical Publishing / Süreli Yayının Adı

Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives - JIMEP

Uluslararası Yönetim, Eğitim ve Ekonomik Perspektifler Dergisi

Publishing Type / Yayının Türü

International E-Journal / Uluslararası E-Dergi

Publishing Language / Yayın Dili

Turkish & English / Türkçe ve İngilizce

Publishing Frequency/ Yayın Sıklığı

Yılda iki kez / Twice a year

Topic/Konusu

Management, Economics, Education and Politics /

Yönetim, Ekonomi, Eğitim ve Siyaset

Internet Page / Elektronik Adresi

www.jimep.org http://dergipark.gov.tr/jimeep

E-ISSN: 2602-330X

Publishers and Editors / Yayıncı ve Editörler

Dr. Ahmet Güven Dr. Türker Şimşek

Secretariat / Sekreteryaya

Cihan Usta Emre Yiğit

Çağatay Alan Yavuz Özkaya

Indexes / İndeksler

Editorial and Referee Board / Yayın ve Hakem Kurulu

Dr. Admir MULAOSMANOVİĆ-International University of Sarajevo

Dr. Ahmet GÜVEN – Tokat Gaziosmanpaşa University

Dr. Ali Kemal CEYLAN - Batman University

Dr. Atıla KARKACIER – Tokat Gaziosmanpaşa University

Dr. Ayşe Elif YAZGAN – Necmettin Erbakan University

Dr. Barış KANDEĞER – Van Yüzüncü Yıl University

Dr. Coşkun KARACA - Cumhuriyet University

Dr. Çetin KAPLAN – Tokat Gaziosmanpaşa University

Dr. Dilşad GÜZEL – Atatürk University

Dr. Doğan BOZDOĞAN – Tokat Gaziosmanpaşa University

Dr. Emine Ebru Akın AKSOY - Hacı Bayram Veli University

Dr. Emre ASLAN – Tokat Gaziosmanpaşa University

Dr. Furkan BEŞEL – Sakarya University

Dr. Gül ŞİMŞEK – Atatürk University

Dr. Halil İbrahim KAYA – Cumhuriyet University

Dr. Halim Emre ZEREN – Adnan Menderes University

Dr. Hazal Ilgın BAHÇECİ – Bozok University

Dr. Hümeysra SADAQLIOĞLU – Erzincan University

Dr. Hüseyin TEMİZ – Bozok University

Dr. İlkut Elif KANDİL GÖKER-Kırıkkale University

Dr. İsmail Hakkı ERASLAN– Düzce University

Dr. Murat ÖZDEMİR – Giresun University

Dr. Mustafa DEMİRCİ – Yıldırım Beyazıt University

Dr. Mustafa ÖZKAN – Giresun University

Dr. Nasiru Liman ZURU – University of Utara Malaysia

Dr. Orhan Veli ALICI – Public Internal Auditor

Dr. Rukiye Mehtap ÖZLÜ - Tokat Gaziosmanpaşa University

Dr. Sara BENMAHAMMED – University of Mentori BrothersConstantine

Dr. Serdar BUDAK - Tokat Gaziosmanpaşa University

Dr. Serghinia Hammoud ep. CHOBERT—France Ministry of Justice

Dr. Sertan TALAS – Gaziosmanpaşa University

Dr. Turan SULEYMANOV – Azerbaijan State Economics University

Dr. Türker ŞİMŞEK – Tokat Gaziosmanpaşa University

Dr. Veysel YILMAZ – Tokat Gaziosmanpaşa University

Dr. Yavuz ACUNGİL - Tokat Gaziosmanpaşa University

Dr. Yusuf TEMÜR - Tokat Gaziosmanpaşa University

Dr. Zekai ŞENOL - Cumhuriyet University



Editör Kurulu'ndan...

Uluslararası Yönetim, Eğitim ve Ekonomik Perspektifler Dergisi (Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives - JIMEP) geçtiğimiz günlerde genç bir yaşta aramızdan ayrılan Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü'nde Araştırma Görevlisi olan ve yurtdışında doktora tez çalışması yaparken vefat eden Muhammed BAHADIR'a armağan olarak bu sayıyı yayınlamıştır. Derginin bu özel sayısında yayınlanan makalelerin önemli bir bölümü mesai arkadaşlarının kalem aldığı çalışmalardan oluşmaktadır.

Makaleleriyle katkı sağlayan araştırmacılara, bu makalelerin yayına hazırlanmasını sağlayan hakemlerimize, bilim kurulu-muza ve Dergi Editörlüğünde görevli tüm arkadaşlara çok teşekkür ediyoruz.



Arş. Gör. Muhammed BAHADIR



Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives - JIMEP

Uluslararası Yönetim, Eğitim ve Ekonomik Perspektifler Dergisi

Year/Yıl: 2018 Volume/Cilt: 6 Issue/Sayı: 2

CONTENTS / İÇİNDEKİLER

Page / Sayfa

1. **GELİŞMEKTE OLAN EKONOMİLERDE REEL DÖVİZ KURU VE DIŞ TİCARET HADLERİ İLİŞKİSİ: 2000-2016 ÖRNEĞİ** 1-16
Prof. Dr. Salih BARIŞIK ve Öğr. Gör. Engin DURSUN
2. **TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS DENETİMİ VE HUKUKİ ALTYAPISI** 17-33
Doç. Dr. Ahmet GÜVEN
3. **TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİNİN EĞİTİM HARCAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ** 34-53
Dr. Öğr. Üyesi Hayrettin TÜLEYKAN ve Öğr. Gör. Dr. Mehmet Ali PARLAK
4. **TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİĞİN UYGULANMASINI ZORLAŞTIRAN NEDENLER** 54-66
Öğr. Gör. Çağatay ALAN
5. **MALİYE POLİTİKASI ARACI OLARAK VERGİ TEŞVİKİ VE HIZLANDIRILMIŞ AMORTİSMAN YÖNTEMİ: BİR FIRMA ÖRNEĞİ** 67-78
Dr. Öğr. Üyesi Murat TÜRK ve Prof. Dr. Fatih Coşkun ERTAŞ
6. **SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA VE YEŞİL BÜYÜME ARASINDAKİ İLİŞKİ** 79-89
Dr. Öğr. Üyesi Veysel YILMAZ
7. **VERİ ZARFLAMA ANALİZİ YAKLAŞIMINI KULLANARAK AĞIZ VE DİŞ SAĞLIĞI HASTANELERİNİN (ADSH) VERİMLİLİK DEĞERLENDİRMESİ** 90-105
Yusuf KIRAC ve Sevilay KIRAC



JIMEP

Journal of International Management, Educational and Economics Perspectives

Gönderiliş Tarihi: 28/09/2018

Kabul Tarihi: 23/11/2018

ORCID 0000-0003-2639-5971

ORCID 0000-0002-4340-2275

GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE REEL DÖVİZ KURU VE DIŞ TİCARET HADLERİ İLİŞKİSİNE AİT AMPİRİK BİR UYGULAMA

Salih BARIŞIK¹
Engin DURSUN²

ÖZ

1980'li yıllardan itibaren dünya ekonomisinde liberalleşme eğilimleri artarak, ithal ikameci politikalarından ihracata dayalı ekonomik kalkınma politikalarına geçilmiştir. Politikacıların ihracatı artırmak için makroekonomik değişkenleri kontrol etmeye çalıştıkları değişkenlerden biri döviz kurlarıdır. Çünkü döviz kurları cari işlemler dengesini doğrudan etkilemektedir. Kur sistemi temelde reel ve esnek döviz kuru sistemi şeklinde ikiye ayrılır. Özellikle politikacılar, esnek sistemde döviz kurunu ihracatı artırmada kritik bir politika aracı olarak kullanmaktadır. Bu nedenle esnek kur sisteminde döviz kurlarını etkileyen faktörlerin önemi artmaktadır. Bu çalışma, gelişmekte olan ülkelerde reel döviz kuru ile makroekonomik değişkenler arasındaki, özellikle de dış ticaret hadleri ile olan ilişkiyi incelemeyi amaçlamaktadır. Teorik çerçevenin ardından değişkenler arasındaki ilişkiyi incelemek amacı ile bir model oluşturulacak ve yer alacak değişkenlere ait veriler toplanarak ekonometrik çözümleme yapılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Reel Döviz Kuru, Dış Ticaret Haddi, Panel Veri Analizi

Jel Kodu: G10, G18, G28

AMPIRIC APPLICATION FOR THE RELATIONSHIP BETWEEN REAL EXCHANGE EXCHANGE AND FOREIGN TRADE ROLLS IN DEVELOPING COUNTRIES

ABSTRACT

From the 1980s onwards, liberalization tendencies in the world economy increased, and export-oriented economic development policies were adopted from import substitutionist policies. One of the variables that politicians try to control macroeconomic variables in order to increase exports is exchange rates. Because the foreign exchange rates directly affect the current account balance. Rate system is basically divided into the form of real and flexible exchange rates. Especially politicians, to increase exports in a flexible exchange rate system uses as a critical policy tool. Hence the importance of factors affecting the exchange rates flexible exchange rate system is increasing. Study aims to examine the relationship between real exchange rate and macroeconomic variables in developing countries, especially the terms of trade. After the theoretical framework, a model will be formed in order to examine the relationship between the variables and data of the variables will be collected and econometric analysis will be performed.

Keywords: Real Exchange Rate, Terms of Trade, Panel Data Analysis

Jel Codes: G10, G18, G28

¹Prof. Dr. ,Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İİBF, salih.barisik@gop.edu.tr

²Öğr. Gör., Sivas Cumhuriyet Üniversitesi, Hafik Kamer Örnek MYO, edursun@cumhuriyet.edu.tr

GİRİŞ

Dış ticaret hadlerinin ihracata etkisini inceleyen çalışmaların konuya iki farklı yöntemle yaklaştığı görülmektedir. İlk yaklaşımda ticaret yapılabilen ve yapılamayan mallar üreten sektörler üzerine modeller kurmuşlardır (Neary, 1988). İkinci yaklaşımda, “Hollandalı Hastalığı” hipotezi benimsenmekte ve özellikle petrol ihraç eden ülke ekonomileri üzerine yoğunlaşarak, modele üçüncü bir sektör olarak doğal kaynak olmayan ve ticareti yapılabilen malları üreten sektördür (Coudert, Couharde ve Mignon, 2008: 8-9). Bu iki modelde, ticareti yapılabilen sektörlerin üretmiş olduğu mallar uluslararası rekabete konu olmakta, dur. Bundan dolayı bu sektördeki ticaret, arz ve talep tarafından belirlenmektedir. Neary, bir ülke ekonomisinin ve dolayısıyla döviz kuru piyasasının, ticarete konu olan malların yurt içi ve yurt dışı fiyatları farklılıklarını nasıl etkilediğini incelediği çalışmasındaki modeli, denklem 1.1’deki gibi kurmuştur (Neary, 1988: 210).

$$RER = \alpha TOT + \gamma(\alpha_x - \alpha_n + \alpha_n^* - \alpha_t^*) \quad (1.1)$$

Modelde, reel döviz kurunun temel belirleyicisi olarak dış ticaret hadleri belirlenirken, kontrol değişkeni olarak diğer malların fiyatlarını modele katmıştır. Konu hakkındaki çalışmalar, dış ticaret hadlerinin döviz kurlarına etkilerini incelenirken Neary’nin 1988’de yaptığı çalışması temel alınmakta, fakat dış ticaret hadlerinin yanı sıra kontrol değişkeni olarak farklı makroekonomik büyüklüklerin de dikkate alındığı görülmektedir. Bu değişkenler arasında milli gelir, kişi başına milli gelir, doğrudan yabancı sermaye yatırımları ve kamu harcamaları bulunmaktadır.

1.LİTERATÜR TARAMASI

Zengin 2001, çalışması Türkiye’de ihracat-ithalat fiyat endeksinden reel döviz kuruna doğru nedensellik ilişkisi bulmuştur (Zengin, 2001). Gürbüz ve Çekerol (2003), reel döviz kuru ile sektörel bazda ihracat ve ithalat fiyatları arasında bir nedensellik ilişkisi olmadığını tespit etmiştir (Çekerol ve Gürbüz, 2003). Aipi 2012, Papua Yeni Gine için reel döviz kuru değişimlerinin faiz oranlarındaki farklılıklardan ziyade ticaret hareketlerine bağlı olduğu, ticari şokların reel döviz kuru üzerindeki etkisinin reel faiz oranlarından daha güçlü olduğu sonuçlarına ulaşılmıştır.

Güneş, Gürel ve Cambazoğlu 2013, Türkiye’de reel döviz kurundaki değişimlerin yaklaşık %6’sının dış ticaret haddi ile açıklandığı, dünya petrol fiyatlarında ortaya çıkan bir şok ise reel döviz kurundaki değişimlerin yaklaşık %21’ini açıkladığı sonucuna ulaşılmıştır. Liberya’nın dış ticareti ve döviz kuru ilişkisini inceleyen Bari ve Togba, 2017 yılında yaptıkları çalışmalarında, nominal döviz kurunun ihracat üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir pozitif etkisinin olduğunu, ancak gerçek döviz kuru için zorunlu olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Panel veriye dayalı çalışmalardan Drine ve Rault 2003, Afrika, Latin Amerika ve Asya kıtalarından 45 ülke üzerinde yaptıkları çalışmalarında, reel döviz kurlarının, yalnızca satın alma gücü paritesine bağlı olmayıp, her ülkenin ekonomik duruma bağlı olduğu ve her ülke için döviz kuru politikalarının yürütülme şekli ve ülkelerin uluslararası pazardaki konumuna bağlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Coudert, Couharde ve Mignon’un 2008, reel döviz kuru ile petrol ve emtia fiyatları arasındaki ilişkiyi inceledikleri çalışmalarında, reel döviz kurunun uzun vadede emtia fiyatları ile birlikte hareket ettiğini ve petrol fiyatlarının emtia fiyatlarından biraz daha azına karşılık geldiği saptanmıştır. Ayrıca, bazı para birimlerinin, dengelendikleri kilit para birimlerindeki vahşi dalgalanmalarla dengelerinden uzaklaştıkları sonucuna ulaşılmıştır.

Rahutami 2012, Asya ülkelerindeki döviz kuru oynaklığını incelediği çalışmasında, döviz kuru oynaklığının, Asya ülkelerinin ihracatı ve ithalatı üzerinde istatistiksel olarak anlamlı olmadığını, aynı zamanda ticaret vadesinin artmasının ihracat değerini tetikleyeceği sonuçlarına ulaşılmıştır. Hane halkı gelirinin ithalatta pozitif yönde, ancak reel döviz kuru negatif yönde bir etkisi olduğu saptanmıştır.

Drine ve Rault 2003, reel döviz kuru, yerel yatırımlar, kamu harcamaları, ticaret politikaları kişi başına düşen GSYİH, doğrudan yabancı yatırımlar ve dış ticaret haddi değişkenleri kullanılarak panel koentegrasyon analizi kullanarak yapmış olduğu model temel alınmış ve gerekli uyumlaştırmalar yapılarak ekonometrik model oluşturulmuştur.

2.TEORİK ÇERÇEVE

Reel döviz kurunu etkileyen faktörlerden ilki, dış ticaret hadleridir. Dış ticaret haddindeki bir değişim, yurtiçi ve yurtdışı fiyat dengesindeki muhtemel bir değişim demektir. Bu ise, ülke içerisine giren yabancı para miktarını ve dolayısıyla da ulusal paranın diğer ülke para birimleri karşısındaki değerini değiştirecektir. Döviz kurunu etkileyen bir diğer makroekonomik değişken ise, kişi başına düşen GSYİH'dir ve döviz kuru üzerindeki etkilerini farklı birçok kanaldan açıklamak mümkündür. Kişi başına düşen GSYİH' deki artış, ithalat talebini artırmak suretiyle reel döviz kurunu etkileyecektir. Bir diğer makro ekonomik değişken, doğrudan yabancı yatırım miktarıdır. Doğrudan yabancı yatırımlar yabancı para miktarını artırmak suretiyle kurunu etkileyecektir. Kamu harcamaları toplam talebi değiştirecek, talepteki değişme, dış ticaret hacmi üzerinde etkili olarak döviz kurunu değiştirecektir.

Bu açıklamalar ışığında çalışmamızda, reel döviz kuru bağımlı değişken olmak kaydıyla, dış ticaret hadleri, doğrudan yabancı yatırımlar, kişi başına GSYİH ve kamu harcamaları modele bağımsız değişken olarak dâhil edilmektedir. Bu değişkenlerden; reel döviz kuru RER, dış ticaret hadleri TOT, kişi başına GSYİH GDPPC, doğrudan yabancı yatırımlar FDI ve kamu harcamaları GE şeklinde kısaltılmaktadır. Değişkenlere ait açıklayıcı bilgiler tablo 2.1de verilmekte olup, oluşturulan model, denklem 2.2'deki gibi formüle edilmiştir.

$$RER_{it} = \alpha_1 TOT_{it} + \alpha_2 FDI_{it} + \alpha_3 GDPPC_{it} + \alpha_4 GE_{it} + u\varepsilon_{it} \quad (2.2)$$

Farklı kaynaklardan alınan verilerin baz yıllarının farklı olması nedeni ile baz yılı uyumlaştırması yapılmıştır.

Tablo 2.1: Modelde Kullanılan Değişkenlere Ait Tanımlar

Değişken	Kısaltma	Tanım	Kaynak
Reel Döviz Kuru	RER	Nominal döviz kurunun nispi fiyat etkilerinin arındırılmış hali	World Bank UNCTADSTAT
Dış Ticaret Haddi	TOT	İhraç malları fiyat endeksi / İthal malları fiyat endeksi	World Bank
Doğrudan Yabancı Yatırımlar	FDI	Yurtdışı yerleşik yabancıların ülkeye reel yatırım amaçlı getirdikleri yabancı para	World Bank
Kişi başına GSYİH	GDPPC	GSYİH/Nüfus	World Bank
Kamu harcamaları	GE	Kamu harcamaları/GSYİH	World Bank

Modelde 21 ülke için yıllık veriler kullanılmıştır. Bu ülkeler, S&P tarafından Mayıs 2017 itibarıyla yapılan ülke gruplama sisteminde gelişmekte olan ekonomiler arasında gösterilen ekonomilerdir. Brezilya, Şili, Çin, Kolombiya, Çek Cumhuriyeti, Mısır, Yunanistan, Macaristan, Hindistan, Endonezya, Malezya, Meksika, Peru, Filipinler, Polonya, Katar, Rusya, Güney Afrika Cumhuriyeti, Tayland, Türkiye ve Birleşik Arap Emirlikleri'dir. S&P'nin yapmış olduğu 22 ülkelik sınıflandırmada, Tayvan veri noksanlıkları nedeniyle analize katılamamıştır. Veri kısıtı nedeniyle analiz 2000-2016 dönemini kapsamaktadır.

3.EKONOMETRİK YÖNTEM

Panel veri analizi, zaman serisi analizinin aksine, gerek yatay kesit gerekse zaman serisi olmak üzere iki boyutlu bir analiz türüdür. Yani bir değişkenin, birden fazla ülkeye ait serisi olacaktır. Bu durum zaman serisinin kısa olduğu durumlarda çoklu ülke örnekleri ile ekonometrik analiz yapabilmeyi mümkün kılmaktadır. Panel veri analizi yapılırken dikkat edilmesi gereken noktalardan bir tanesi, yatay kesit bağımlılığıdır. Her bir ülkeye ait seriler arasında bağımlılık var ise, bu durum analizin kalitesini olumsuz etkileyecektir. Dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise homojenitedir.

3.1. Yatay Kesit Bağımlılığı ve Homojenlik Testleri

Yatay kesit bağımlılığını test etmek amacıyla Breusch ve Pagan tarafından geliştirilen Lagrange Multiplier (LM) testi kullanılmaktadır (Breusch & Pagan, 1980). Yatay kesit boyutu $i=1,2,\dots,N$ ve zaman boyutu $t=1,2,\dots,T$ ve α_i ve β_i parametreleri ise sabit terim eğim parametresini göstermek üzere x_{it} değişkenler vektörüne ait $k \times 1$ boyutlu panel modeli;

$$y_{it} = \alpha_i + \beta_i' x_{it} + \varepsilon_{it} \quad (3.3)$$

şeklindedir. Modele göre, sıfır hipotez varsayımı, kesitlere bağımlılığın bulunmamasıdır. Breusch ve Pagan'a göre $H_0 : Cov(\varepsilon_{it}, \varepsilon_{jt}) = 0$ şeklinde gösterilmektedir. Lagrange Multiplier (LM) test istatistiği;

$$LM = T \sum_{i=1}^{N-1} \sum_{j=i+1}^N \hat{\rho}_{ij}^2 : \chi_{N(N-1)/2}^2 \quad (3.4)$$

şeklindedir. Bu denklemde $\hat{\rho}_{ij}^2$ her bir i için bireysel sıradan en küçük kareler (OLS) tahmininden kalan hata terimlerinin çift farklı korelasyonunun örneklem tahminidir. Bu gibi N değerinin büyük ve T değerinin de kısa olduğu, yani boyut bozulmalarının olduğu durumlarda, Pesaran'ın 2004 yılında yaptığı çalışmasında belirttiği gibi yeni bir LM test istatistiği hesaplanmaktadır (Pesaran, 2004: 6). $T \rightarrow \infty$ ve $N \rightarrow \infty$ sonsuza giden durumlar için modifiye edilmiş LM test istatistiği;

$$CD = \sqrt{\left(\frac{2T}{N(N-1)} \right)} \left(\sum_{i=1}^{N-1} \sum_{j=i+1}^N \hat{\rho}_{ij} \right) : N(0,1) \quad (3.5)$$

şeklindedir. Panel veri analizinde birim kök testi yapmak için ilk önce yatay kesit bağımlılığını kontrol etmek gerekmektedir. Eğer paneli oluşturan birimlerde yatay kesitlere bağımlılık yoksa 1. nesil birim kök testleri kullanılır. Eğer paneli oluşturan birimlerde yatay kesitlere bağımlılık varsa 2. nesil birim kök testleri analizlerde kullanılmaktadır. Yatay kesit bağımlılığı, Pesaran (2004) CD_{LM} , Breusch-Pagan (1980) CD_{LM1} , Pesaran (2004) CD_{LM2} tarafından alternatif testlerle test edilmektedir. (Pesaran, 2004: 5-6).

3.2 Yatay Kesit Bağımlılığını Dikkate Alan Genişletilmiş Dickey–Fuller (CADF) Birim Kök Testi

Pesaran tarafından geliştirilen yatay kesit bağımlılığını dikkate alan genişletilmiş Dickey-Fuller (ADF) birim kök testinde yatay kesit bağımlılığını dikkate alarak kurulan regresyon;

$$\Delta y_{it} = \alpha_i + \rho_i y_{i,t-1} + d_0 \bar{y}_{t-1} + \sum_{j=0}^p d_{j+1} \Delta y_{t-j} + \sum_{k=1}^p c_k \Delta y_{i,t-k} + \varepsilon_{it} \quad (3.6)$$

Şeklinde (Pesaran, 2007: 283). Bu ifadede, Δy_t paneli oluşturan bütün yatay kesitlere ait ortalama zamanı göstermektedir. Optimal gecikme uzunluğunun seçilmesinde Schwarz bilgi kriteri kullanılmaktadır. CIPS test istatistiği ise, paneli oluşturan her bir yatay kesite ait test istatistiğinin aritmetik ortalamasıdır. Yatay kesit bağımlılığını dikkate alan bu test, zaman serilerinde kullanılan Dickey-Fuller (ADF) yapısal kırılmasız doğrusal birim kök testinin panel versiyonudur.

3.3. Panel Eş bütünleşme ve Nedensellik Testleri

Değişkenler arasında uzun dönemli eş bütünleşme ilişkilerini görmek amacıyla 2007’de Westerlund tarafından geliştirilen, yatay kesit bağımlılığını dikkate alan eş bütünleşme testi uygulanmaktadır (Westerlund, 2007). Panel eş bütünleşme testi, panel vektör otoregresyon modeline hata düzeltme teriminin eklenmesi ile oluşturulmaktadır. $\phi_{it}\hat{\varepsilon}_{it-1}$ hata düzeltme terimi olmak üzere panel vektör hata düzeltme modeli;

$$\Delta RER = \delta_{1i} + \sum_{p=1}^k \delta_{11ip} \Delta TOT_{it-p} + \sum_{p=1}^k \delta_{12ip} \Delta GDPPC_{it-p} + \sum_{p=1}^k \delta_{13ip} \Delta GE_{it-p} + \sum_{p=1}^k \delta_{14ip} \Delta FDI_{it-p} + \phi_{1i} \hat{\varepsilon}_{it-1} + v_{1it} \quad (3.7)$$

$$\Delta TOT = \delta_{2i} + \sum_{p=1}^k \delta_{21ip} \Delta RER_{it-p} + \sum_{p=1}^k \delta_{22ip} \Delta GDPPC_{it-p} + \sum_{p=1}^k \delta_{23ip} \Delta GE_{it-p} + \sum_{p=1}^k \delta_{24ip} \Delta FDI_{it-p} + \phi_{2i} \hat{\varepsilon}_{it-1} + v_{2it} \quad (3.8)$$

$$\Delta GDPPC = \delta_{3i} + \sum_{p=1}^k \delta_{31ip} \Delta TOT_{it-p} + \sum_{p=1}^k \delta_{32ip} \Delta RER_{it-p} + \sum_{p=1}^k \delta_{33ip} \Delta GE_{it-p} + \sum_{p=1}^k \delta_{34ip} \Delta FDI_{it-p} + \phi_{3i} \hat{\varepsilon}_{it-1} + v_{3it} \quad (3.9)$$

$$\Delta GE = \delta_{4i} + \sum_{p=1}^k \delta_{41ip} \Delta TOT_{it-p} + \sum_{p=1}^k \delta_{42ip} \Delta GDPPC_{it-p} + \sum_{p=1}^k \delta_{43ip} \Delta RER_{it-p} + \sum_{p=1}^k \delta_{44ip} \Delta FDI_{it-p} + \phi_{4i} \hat{\varepsilon}_{it-1} + v_{4it} \quad (3.10)$$

$$\Delta FDI = \delta_{5i} + \sum_{p=1}^k \delta_{51ip} \Delta TOT_{it-p} + \sum_{p=1}^k \delta_{52ip} \Delta GDPPC_{it-p} + \sum_{p=1}^k \delta_{53ip} \Delta GE_{it-p} + \sum_{p=1}^k \delta_{54ip} \Delta RER_{it-p} + \phi_{5i} \hat{\varepsilon}_{it-1} + v_{5it} \quad (3.11)$$

şeklinde. Westerlund’a göre yatay kesit bağımlılığını test etmek amacıyla modelde kritik değerler hem asimptotik hem de bootstrap yöntemi ile elde edilebilmektedir (Westerlund, 2007: 711).

Reel döviz kurunun bağımlı değişken olduğu 3.7 regresyonda $\sum_{p=1}^k \delta_{12ip} \Delta GDPPC_{it-p} = 0$,

$\sum_{p=1}^k \delta_{13ip} \Delta GE_{it-p} = 0$, $\sum_{p=1}^k \delta_{14ip} \Delta FDI_{it-p} = 0$ ise, sıralanan değişkenlerden reel döviz kuru değişkenine nedensellik bulunmamaktadır şeklinde; ise sıralanan değişkenlerden reel döviz kuru değişkenine nedensellik bulunmamaktadır” şeklindedir.

Dış ticaret haddinin bağımlı değişken olduğu 3.8 regresyonda $\sum_{p=1}^k \delta_{21ip} \Delta RER_{it-p} = 0$,

$\sum_{p=1}^k \delta_{22ip} \Delta GDPPC_{it-p} = 0$, $\sum_{p=1}^k \delta_{23ip} \Delta GE_{it-p} = 0$, $\sum_{p=1}^k \delta_{24ip} \Delta FDI_{it-p} = 0$ ise sıralanan değişkenlerden dış ticaret haddi değişkenine nedensellik bulunmamakta şeklinde; $\neq 0$ ise sıralanan değişkenlerden dış ticaret haddi değişkenine nedensellik bulunmaktadır.

Kişi başı GSYİH nin bağımlı değişken olduğu 3.9 no'lu regresyonda, $\sum_{p=1}^k \delta_{31ip} \Delta TOT_{it-p} = 0$, $\sum_{p=1}^k \delta_{32ip} \Delta RER_{it-p} = 0$, $\sum_{p=1}^k \delta_{33ip} \Delta GE_{it-p} = 0$, $\sum_{p=1}^k \delta_{34ip} \Delta FDI_{it-p} = 0$ ise, sıralanan değişkenlerden kişi başı gayrisafi yurtiçi hasıla değişkenine nedensellik bulunmaktadır şeklinde, $\neq 0$ ise sıralanan değişkenlerden kişi başı GSYİH değişkenine nedensellik bulunmaktadır şeklindedir.

Kamu harcamalarının bağımlı değişken olduğu 3.10 no'lu regresyonda $\sum_{p=1}^k \delta_{41ip} \Delta TOT_{it-p} = 0$, $\sum_{p=1}^k \delta_{42ip} \Delta GDPPC_{it-p} = 0$, $\sum_{p=1}^k \delta_{43ip} \Delta RER_{it-p} = 0$, $\sum_{p=1}^k \delta_{44ip} \Delta FDI_{it-p} = 0$ ise sıralanan değişkenlerden kamu harcamalarına nedensellik bulunmamaktadır şeklindedir, $\neq 0$ ise sıralanan değişkenlerden kamu harcamalarına nedensellik bulunmaktadır şeklindedir.

Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının bağımlı değişken olduğu 3.11 no'lu regresyonda sıfır hipotezi $\sum_{p=1}^k \delta_{51ip} \Delta TOT_{it-p} = 0$, $\sum_{p=1}^k \delta_{52ip} \Delta GDPPC_{it-p} = 0$, $\sum_{p=1}^k \delta_{53ip} \Delta GE_{it-p} = 0$, $\sum_{p=1}^k \delta_{54ip} \Delta RER_{it-p} = 0$ ise sıralanan değişkenlerden doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına nedensellik bulunmamaktadır şeklinde, $\neq 0$ ise sıralanan değişkenlerden doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına değişkenine nedensellik bulunmaktadır şeklindedir.

3.4. Emirmahmutoğlu ve Köse (2011) Toda-Yamamoto Tabanlı Panel Nedensellik Testi

Emirmahmutoğlu ve Köse tarafından geliştirilen nedensellik testi, seriler farklı düzeyden durağan oldukları (değişkenlerin bir bölümü I (0) düzeyde durağan, bir bölümü de I (1) fark durağan) ve seriler arasında uzun dönemli ilişkisi tespit edilemediği durumlarda kullanılan, panel vektör otoregresyon temeline dayanan bir testtir (Emirmahmutoglu ve Köse, 2011: 875).

$$\Delta RER = \delta_{1i} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{11ip} \Delta TOT_{it-p} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{12ip} \Delta GDPPC_{it-p} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{13ip} \Delta GE_{it-p} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{14ip} \Delta FDI_{it-p} + v_{1it} \quad (3.12)$$

$$\Delta TOT = \delta_{2i} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{21ip} \Delta RER_{it-p} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{22ip} \Delta GDPPC_{it-p} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{23ip} \Delta GE_{it-p} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{24ip} \Delta FDI_{it-p} + v_{2it} \quad (3.13)$$

$$\Delta GDPPC = \delta_{3i} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{31ip} \Delta TOT_{it-p} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{32ip} \Delta RER_{it-p} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{33ip} \Delta GE_{it-p} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{34ip} \Delta FDI_{it-p} + v_{3it} \quad (3.14)$$

$$\Delta GE = \delta_{4i} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{41ip} \Delta TOT_{it-p} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{42ip} \Delta GDPPC_{it-p} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{43ip} \Delta RER_{it-p} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{44ip} \Delta FDI_{it-p} + v_{4it} \quad (3.15)$$

$$\Delta FDI = \delta_{5i} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{51ip} \Delta TOT_{it-p} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{52ip} \Delta GDPPC_{it-p} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{53ip} \Delta GE_{it-p} + \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{54ip} \Delta RER_{it-p} + v_{5it} \quad (3.16)$$

Yukarıda yer alan regresyonlarda; k_i panel vektör otoregresyon modelinden elde edilen otokorelasyon sorununun olmadığı optimal gecikme uzunluğunu, d_{\max} ise değişkenlerin maksimum durağanlık derecelerini göstermektedir.

Reel döviz kurunun bağımlı değişken olduğu 3.12 no'lu regresyonda sıfır hipotezi

$$\sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{11ip} \Delta TOT_{it-p} = 0 \quad \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{12ip} \Delta GDPPC_{it-p} = 0 \quad \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{13ip} \Delta GE_{it-p} = 0 \quad \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{14ip} \Delta FDI_{it-p} = 0 \text{ ise}$$

sıralanan değişkenlerden reel döviz kuru değişkenine nedensellik bulunmamaktadır şeklinde, $\neq 0$ ise sıralanan değişkenlerden reel döviz kuru değişkenine nedensellik bulunmaktadır şeklindedir.

Dış ticaret haddinin bağımlı değişken olduğu 3.13 no'lu regresyonda sıfır hipotezi

$$\sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{21ip} \Delta RER_{it-p} = 0, \quad \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{22ip} \Delta GDPPC_{it-p} = 0, \quad \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{23ip} \Delta GE_{it-p} = 0, \quad \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{24ip} \Delta FDI_{it-p} = 0 \text{ ise,}$$

sıralanan değişkenlerden “reel döviz kuru değişkeninden dış ticaret haddi değişkenine nedensellik bulunmamaktadır şeklinde, $\neq 0$ ise sıralanan değişkenlerden dış ticaret haddi değişkenine nedensellik bulunmaktadır şeklindedir.

Kişi başı GSYİH'nin bağımlı değişken olduğu 3.14 no'lu regresyonda sıfır hipotezi

$$\sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{31ip} \Delta TOT_{it-p} = 0 \quad \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{32ip} \Delta RER_{it-p} = 0 \quad \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{33ip} \Delta GE_{it-p} = 0 \quad \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{34ip} \Delta FDI_{it-p} = 0$$

İse sıralanan değişkenlerden kişi başı GSYİH değişkenine nedensellik bulunmamaktadır şeklinde, $\neq 0$ ise sıralanan değişkenlerden kişi başı gayrisafi yurtiçi hasıla değişkenine nedensellik bulunmaktadır şeklindedir.

Kamu harcamalarının bağımlı değişken olduğu 3.15 no'lu regresyonda sıfır hipotezi

$$\sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{41ip} \Delta TOT_{it-p} = 0, \quad \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{42ip} \Delta GDPPC_{it-p} = 0, \quad \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{43ip} \Delta RER_{it-p} = 0,$$

$$\sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{44ip} \Delta FDI_{it-p} = 0 \text{ ise sıralanan değişkenlerden kamu harcamalarına değişkenine nedensellik}$$

bulunmamaktadır şeklinde, $\neq 0$ ise kamu harcamaları değişkenine nedensellik bulunmaktadır şeklindedir.

Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının bağımlı değişken olduğu 3.16 no'lu regresyonda sıfır

$$\text{hipotezi } \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{51ip} \Delta TOT_{it-p} = 0, \quad \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{52ip} \Delta GDPPC_{it-p} = 0, \quad \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{53ip} \Delta GE_{it-p} = 0, \quad \sum_{p=1}^{k_i+d_{\max_i}} \delta_{54ip} \Delta RER_{it-p} = 0 \text{ ise}$$

sıralanan değişkenlerden doğrudan yabancı sermaye yatırımları değişkenine nedensellik bulunmamaktadır şeklinde, $\neq 0$ ise sıralanan değişkenlerden doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına değişkenine nedensellik bulunmaktadır şeklindedir.

4.EKONOMETRİK ANALİZ SONUÇLARI

4.1.Birim Kök Testi Sonuçları

Araştırmada, değişkenler arasındaki uzun dönemli eş bütünleşme ilişkisini analiz etmeden önce panelde yatay kesitleri oluşturan ülke grupları arasında sosyo-ekonomik etkileşimin olup olmadığı test edilmektedir. Bunun tespiti için 1980 yılında Breusch ve Pagan tarafından geliştirilen Lagrange Multiplier (LM) testi ve 2008 yılında Pesaran, Ullah ve Yamagata tarafından geliştirilen sapması düzeltilmiş (Adjusted Crossectionally Dependence) Lagrange Multiplier (LM_{adj}) testi uygulanmaktadır. Birim kök testi için yatay kesit bağımlılığını ve değişkenlerdeki yapısal kırılmaları göz önünde bulunduran ikinci nesil birim kök testi uygulanmaktadır.

Eş bütünleşme katsayılarının homojen olup olmadığı, aslında açıklayıcı değişkenlerine ait katsayıların yatay kesitte yer alan ülkeler bağlamında değişip değişmediği incelenmektedir. Bu amaçla, Pesaran ve Yamagata tarafından geliştirilen eğişimde homojenlik özelliği kullanılmaktadır (Pesaran ve Yamagata, 2008). Daha sonra paneli oluşturan bütün ülkeler için panel vektör otoregresyon ve panel vektör hata düzeltme modeline dayalı, kısa ve uzun dönem nedenselliklere yer verilmektedir. Son olarak Emirmahmutoglu ve Köse tarafından geliştirilen nedensellik testi ile paneli oluşturan her bir ülke için nedensellik testi sonuçları ortaya konulmaktadır (Emirmahmutoglu ve Köse, 2011).

Birim kök testi öncesinde değişkenler arasında korelasyon ilişkisine bakılması faydalı olacaktır.

Tablo 4.1: Değişkenler Arasındaki Korelasyonlar

	RER	TOT	GDPPC	GE	FDI
RER	1				
TOT	0.213	1			
GDPPC	0.175	0.687	1		
GE	-0.223	-0.044	0.133	1	
FDI	0.108	0.113	0.045	-0.110	1

Korelasyon katsayısı 0 ile 1 arasında değişmektedir. Eğer katsayı 1'e yaklaşıyorsa değişkenler arasındaki ilişki güçlenmekte, sıfıra yaklaşıyorsa da değişkenler arasındaki ilişki zayıflamaktadır. Ayrıca katsayının önünde işarete bağlı olarak ilişkinin yönü değişmektedir. Eğer katsayının önündeki işaret (+) ise pozitif yönlü ilişki, (-) ise negatif yönlü ilişki bulunmaktadır. Korelasyon analiz sonuçlarına göre dış ticaret haddi, kişi başı GSYİH ve doğrudan yabancı sermaye yatırımları ile reel döviz kuru arasında pozitif yönlü zayıf bir ilişki bulunmaktadır. Kamu harcamaları ile reel döviz kuru arasında ise negatif yönlü ilişki bulunmaktadır.

Birim kök testleri, eş bütünleşme (uzun dönemli ilişki) ve nedensellik testlerini yapmadan önce yatay kesit probleminin varlığının tespit edilmesi gerekmektedir. Yatay kesit bağımlılığı testinde sıfır hipotezi yatay kesit bağımlılığı yoktur şeklinde alternatif hipotez ise yatay kesit bağımlılığı vardır şeklindedir.

Tablo 4.2: Yatay kesit bağımlılığı Test Sonuçları

Sabitli Model	RER	TOT	GDPPC	GE	FDI
CD_{lm} (BP,1980)su için gerek var	435.66 (0.00)***	383.76 (0.00)***	451.84 (0.00)***	285.227 (0.00)***	325.36 (0.00)***
CD_{lm} (Pesaran, 2004)	11.011 (0.00)***	8.479 (0.00)***	11.801 (0.00)***	3.671 (0.00)***	5.629 (0.00)***
CD (Pesaran, 2004)	-0.994 (0.160)	0.604 (0.273)	-2.271 (0.012)**	-1.983 (0.024)**	-0.533 (0.297)
LM_{adj} (PUY, 2008)	-0.685 (0.753)	1.881 (0.030)**	5.290 (0.00)***	7.589 (0.00)***	5.336 (0.00)***

Not: $\Delta y_{i,t} = d_i + \delta_i y_{i,t-1} + \sum_{j=1}^{p_i} \lambda_{i,j} \Delta y_{i,t-j} + u_{i,t}$ modelinde gecikme sayısı (p_i) 1 olarak alınmıştır. ***,

** ve * rakamları sırasıyla % 1, % 5 ve % 10 seviyelerini göstermektedir.

P değerlerine bakıldığında alternatif hipotez kabul edilmekte ve böylece değişkenler için yatay kesit bağımlılığı bulunduğu görülmektedir. Yatay kesit bağımlılığı bulunduğu için 2. nesil birim kök testlerini uygulamak gerekmektedir. Bu durumda, Pesaran tarafından geliştirilen CADF (Cross-Sectionally Augmented Dickey Fuller) testi uygulanmaktadır (Pesaran, 2007). Testin sıfır hipotezine göre serilerin "birim kök vardır" şeklindedir. Alternatif hipotez ise "birim kök yoktur" şeklindedir.

Eğer CADF test istatistikleri kritik değerden küçükse seriler durağan olarak kabul edilir. Tam tersi durumda, boş hipotez kabul edilir ve böyle bir durumda seriler durağan değildir.

Tablo 4.3: CADF Birim Kök Test Sonuçları

	RER				TOT				GDPPC				GE				FDI			
	Constant		Constantand		Constant		Constantand		Constant		Constantand		Constant		Constantand		Constant		Constantand	
	Lag	CADF	Lags	CADF stat	Lag	CADF	Lags	CADF stat	Lag	CADF	Lags	CADF stat	Lag	CADF	Lags	CADF stat	Lag	CADF	Lags	CADF stat
Brezilya	2	-0.922	2	-1.620	1	-2.639	1	-1.660	1	-4.367***	1	-4.866***	1	-2.403	1	-2.321	1	-1.910	1	-1.695
Şili	1	-3.421**	1	-2.942	1	-1.139	1	-1.527	1	-2.314	1	-2.372	2	-2.385	2	-0.292	1	-2.070	1	0.048
Çin	1	-0.739	2	-2.102	1	-2.514	1	-4.796***	2	-2.501	2	-1.971	1	-2.683	1	-1.376	2	-0.942	2	-0.122
Kolombiya	1	-1.540	1	-1.444	1	-1.595	1	0.632	1	-3.133*	1	-3.863*	2	-1.372	1	-1.877	1	-1.729	2	-2.869
Çek Cum.	1	-2.472	1	-2.443	1	-2.944	1	-2.745	1	-2.116	1	-1.915	1	-0.741	2	-0.823	1	-2.030	1	-2.637
Mısır	1	-3.339*	2	-3.259	1	-1.276	1	-1.599	2	-0.869	2	-0.857	2	-1.353	2	-1.489	1	-1.631	1	-1.387
Yunanistan	1	-1.582	1	-0.563	1	-1.127	1	-1.476	1	-4.133***	1	-3.858**	2	-1.772	2	-0.973	1	-1.628	1	-1.434
Macaristan	1	-2.284	1	-2.340	2	-2.018	2	-2.365	2	-0.963	1	-0.637	1	-0.365	2	-2.142	1	-1.994	1	-0.112
Endonezya	1	-2.249	1	-3.384	2	-1.870	1	-1.921	1	-6.685***	2	-7.804***	2	-2.051	2	-2.498	1	-1.381	1	-1.273
Hindistan	2	-5.747***	2	-3.935*	2	-1.214	2	-1.144	2	-1.681	1	-1.732	2	-2.763	2	0.208	1	-2.227	1	-0.231
Meksika	1	0.681	2	0.243	2	-1.985	2	-1.471	1	-1.799	1	-1.691	2	-0.828	1	-1.976	2	-2.284	2	-3.895**
Malezya	1	-0.937	1	-1.849	2	-0.743	1	-1.811	2	-2.497	2	-2.813	2	0.508	2	0.155	1	-0.912	2	-1.351
Peru	1	-2.688	1	-1.401	1	-2.070	2	-1.282	1	-3.829**	2	-4.076**	1	-1.653	1	-1.397	2	-0.663	2	-0.169
Filipinler	1	-0.246	1	-0.798	1	-1.273	1	-1.204	2	-3.015*	1	-2.523	1	-2.942	1	-2.318	2	-0.939	1	0.222
Polonya	1	-2.562	1	-1.848	1	-2.515	1	-1.507	1	-8.326***	1	-3.355*	1	-1.411	2	-4.222**	2	-1.39	1	-1.666
Katar	1	-3.020*	1	-3.509*	1	-1.214	1	-1.660	1	-1.252	2	-0.962	1	-1.162	1	-2.212	2	-1.184	1	-1.192
Rusya	1	-3.124*	1	-2.056	2	-1.816	2	-1.663	1	-2.510	1	-2.389	2	-1.987	2	-1.876	1	-1.996	1	-3.887**
Tayland	1	-1.948	2	-2.191	1	-1.924	1	-3.199	1	-2.184	1	-1.085	2	-1.396	2	-2.639	1	-2.314	1	-4.166**
Türkiye	1	-3.146*	1	-3.193	1	-0.057	1	-2.684	2	-3.200*	1	-2.698	2	0.405	2	-0.711	1	-2.539	1	-1.455
Güney	2	-0.911	1	-1.338	1	-1.032	1	-0.814	1	-2.384	1	-2.556	2	-1.390	2	-1.859	2	-1.454	1	-2.864
BAE	1	-1.706	1	-2.955	1	-2.631	1	-1.983	1	-2.201	2	-2.121	2	-1.162	2	0.113	1	-1.247	1	-1.611
Panel CIPS		-2.091		-2.139		-1.695		-1.804		-2.951***		-2.673		-1.472		-1.549		-1.581		-1.607

Not: Maksimum gecikme süresi 4 olarak kabul edilir ve Schwarz Bilgi Kriterlerine göre belirlenir. Sabit model için CADF test istatistikleri değerleri aşağıdaki gibidir; -4.11 (% 1), -3.36 (% 5) ve -2.97 (% 10) (Pesaran 2007, tablo I (b), s: 275); sabit ve trend için -4.67 (% 1), -3.87 (% 5) ve -3.49 (% 10) (Pesaran 2007, tablo I (c), s: 276). Sabit model için panel istatistikleri kritik değerler; -2.57 (% 1), -2.33 (% 5) ve -2.21 (% 10) (Pesaran 2007, tablo II (b), s: 280); sabit ve eğilim modeli için -3.10 (% 1), -2.86 (% 5) ve -2.73 (% 10) (Pesaran 2007, tablo II (c), s: 281). Panel istatistikleri, CADF istatistiklerinin ortalamasıdır. ***, ** ve * rakamları sırasıyla % 1, % 5 ve % 10 seviyelerini göstermektedir.

Test istatistikleri, Pesaran'ın 2007 çalışmasındaki kritik değerleri ile karşılaştırıldığında, bazı ülkelerin bazı değişkenlerinde seviye değerlerinde birim kök olduğu, bazılarında ise olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu nedenle değişkenlerin ilk farkları göz önüne alınacaktır (Emirmahmutoglu ve Köse, 2011).

Tablo 4.4: Yatay Kesit Bağımlılığı ve Homojenlik Testleri

	Statistic	p-value
<u>Cross-section dependency tests:</u>		
LM (BP, 1980)	540.725	0.00***
CD_{lm} (Pesaran, 2004)	10.243	0.00***
CD (Pesaran, 2004)	9.676	0.00***
LM_{adj} (PUY, 2008)	6.642	0.00***
<u>Homogeneity tests:</u>		
χ^2	10.437	0.00***
χ^2_{adj}	12.049	0.00***

Not: Regresyon modeli $RER_{it} = \alpha_i + \beta_{1i}TOT_{it} + \beta_{2i}GDPPC_{it} + \beta_{3i}GE_{it} + \beta_{4i}FDI_{it} + \varepsilon_{it}$ ***, ** ve * rakamları sırasıyla % 1, % 5 ve % 10 seviyelerini göstermektedir.

Serilerin birinci derece farkları alındığında durağan olduğu görülmektedir. Hata Düzeltme ve Lagrange Çarpanı test istatistiklerine Tablo 4.4'te yer almaktadır. Tabloda yer alan sonuçlara göre, hata düzeltme modelinde sabit terimin dahil edildiği modelde asimptotik test istatistiklerinin olasılık değerleri, % 1'in (0.01), % 5'in (0.05) ve % 10'un (0.1) güven aralığı altındadır. Bu sonuca göre değişkenler arasında uzun dönemli ilişki bulunmaktadır. Sabit terimin dahil edildiği modelde bootstrap kritik değerlerine ait olasılık değerleri dikkate alındığında ise sıfır hipotezinin kabul edildiği ve dolayısıyla uzun dönemli ilişkinin olmadığı görülmektedir.

4.2. Panel Eş Bütünleme Testi Sonuçları

Paneli oluşturan ülkeler arasında sosyal, ekonomik ve politik birliktelikler olabilmektedir. Panel regresyonu kurarken bu gibi karşılıklı bağımlılıkların dikkate alınması gerekmektedir. Yatay kesit bağımlılığı ve homojenite test sonuçları uygulanacak olan uzun dönemli eş bütünleşme testinin niteliğini değiştirmektedir. Testlerin sıfır hipotezleri "yatay kesit bağımlılığı yoktur" şeklinde, alternatif hipotez ise "yatay kesit bağımlılığı vardır" şeklindedir. Olasılık değerleri, %1 (0.01), %5 (0.05) ve %10 (0.1) anlam seviyelerinden küçük ise sıfır hipotezi reddedilir ve alternatif hipotez kabul edilir. Eğer tam tersi bir şekilde parantez içinde verilen olasılık değerleri, %1 (0.01), %5 (0.05) ve %10 (0.1) anlam seviyelerinden büyük ise sıfır hipotezi kabul edilir ve alternatif hipotez reddedilir.

Eş bütünleşme katsayıları heterojen olup, açıklayıcı değişkenlerine ait katsayılar da ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu durum, kesitlerde bağımlılığı düşünen ve heterojen yapıya dayanan eş bütünleşme yöntemlerini kullanmaya yönelmektedir. Bir sonraki aşamada ise değişkenlerin uzun dönemde birlikte hareket edip etmediklerinin incelenmesi gerekmektedir. Bu amaçla hata düzeltme ve LM bootstrap eş bütünleşme testleri uygulanmasının yerinde olacağı görülmektedir.

Hem hata düzeltme modeli hem de LM bootstrap eş bütünleşme testlerinin sıfır hipotezi değişkenler arasında uzun dönemli ilişki bulunmamaktadır (eş bütünleşme yoktur) şeklindedir. Alternatif hipotezler ise değişkenler arasında uzun dönemli ilişki bulunmaktadır (eş bütünleşme) vardır şeklindedir. Karar aşamasında yine olasılık değerleri kullanılabilir.

Tablo 4.5: Westerlund(2007) Yatay Kesit Bağımlılığı Altında Yapısal Kırılmaları Dikkate Almayan Panel Eş bütünleşme Test Sonuçları

Testler	Test İstatistiği	Sabit		Sabit ve Trend		
		Asimptotik p-değeri	Bootstrap p-değeri	Asimptotik p-değeri	Bootstrap p-değeri	
ErrorCorrection						
Group_tau	-3.265	%10 anlamlılık düzeyi	0.112	-5.642	0.00***	0.004***
Group_alpha	-2.642	0.064*	0.184	-3.683	0.00***	0.107
Panel_tau	-2.529	0.092*	0.251	-7.016	0.00***	0.002***
Panel_alfa	-2.682	0.029**	0.249	-8.358	0.00***	0.009***
LM bootstrap						
LM_N^+	45.108	0.00***	0.891	72.294	0.00***	0.736

Not: Her iki sınama boşluk hipotezi, birlikte bütünleşmenin olmadığını göstermektedir. Hata Düzeltme Testinde gecikme bir olarak kabul edilir. Önyükleme olasılık oranı, 1000 kez tekrarlanan bir dağılıma sahiptir. Asimptotik olasılık oranları, standart normal dağılımdan elde edilir. ***, ** ve * rakamları sırasıyla % 1, % 5 ve % 10 seviyelerini göstermektedir.

Hata düzeltme modelinin sabit terimin ve trend değişkeninin dahil edildiği modelde hem asimptotik test istatistiklerinin olasılık değerleri hem de bootstrap test istatistiklerinin olasılık değerleri, % 1'in (0.01), % 5'in (0.05) ve % 10'un (0.1) güven aralığı altındadır. Bu modelde de, hem asimptotik olarak hem de bootstrap olarak alternatif hipotez kabul edilmektedir. Buna göre değişkenler arasında uzun dönemli ilişki bulunmaktadır.

Öte yandan, LM bootstrap testine göre, hem sabit terimin dahil edildiği modelde hem de sabit terim ve trend değişkeninin dahil edildiği modelde asimptotik test istatistiklerine göre, değişkenler arasında eş bütünleşme vardır. Ancak her iki modelde de bootstrap test istatistiklerinin olasılık değerleri, % 1'in (0.01), % 5'in (0.05) ve % 10'un (0.1) güven aralığı üstünde olduğu için eş bütünleşme ilişkisi bulunmamaktadır. Tablo 4.6'da yer alan sonuçlar bir bütün halinde düşünüldüğünde değişkenler arasında uzun dönemli ilişkinin olduğu düşünülmektedir. Bir sonraki aşamada değişkenlere ait nedensellik testine geçilecektir.

Tablo 4.6: Panel Vektör Otoregresyon ve Vektör Hata Düzeltme Modeli Nedensellik Sonuçları

	Kısa Dönem Nedensellik					Uzun Dönem Nedensellik
	Δ (RER)	Δ (TOT)	Δ (GDPPC)	Δ (GE)	Δ (FDI)	ECT(-1)
Δ (RER)	-	5.648 (0.059)*	10.647 (0.00)***	3.075 (0.214)	0.012 (0.993)	-1.101 [-12.932]***
Δ (TOT)	1.643 (0.439)	-	14.548 (0.00)***	6.919 (0.031)**	0.400 (0.818)	1.09E-09 [0.896]
Δ (GDPPC)	10.727 (0.00)***	4.831 (0.089)*	-	2.587 (0.274)	0.255 (0.880)	4.22E-08 [0.623]
Δ (GE)	0.746 (0.688)	9.516 (0.00)***	19.181 (0.00)***	-	0.010 (0.994)	-5.34E-12 [-0.126]
Δ (FDI)	0.045 (0.977)	2.174 (0.337)	2.715 (0.257)	2.169 (0.338)	-	-0.189 [-0.253]

Not: ***, ** ve * rakamları sırasıyla % 1, % 5 ve % 10 seviyelerini göstermektedir. () ve [] sırasıyla olasılık değerleri ve t istatistiklerini göstermektedir.

4.6. no'lu tabloda iki tane nedensellik testi bulunmaktadır. Panel vektör otoregresyon modelinden elde edilen gecikme uzunluklarına yapılan F testi ile tasarlanan Granger nedensellik testi kısa dönem nedenselliği ifade etmektedir. Hata düzeltme modelinden elde edilen hata düzeltme katsayılarının

istatistiksel olarak sıfırdan farklı olması bağımsız değişkenlerden bir bütün halinde bağımlı değişkene doğru uzun dönem nedenselliğinin olduğunu göstermektedir.

Bu bilgiler ışığında yalnızca dış ticaret haddinden reel döviz kuruna doğru %1 anlamlılık seviyesinde kısa dönem nedensellik bulunmaktadır. Ancak uzun dönemde dış ticaret haddi, kişi başı gayrisafi yurtiçi hasıla, kamu harcamaları, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarından reel döviz kuruna doğru %10 anlam seviyesinde uzun dönem nedensellik bulunmaktadır. Reel döviz kuru (%10 anlam seviyesinde), kişi başı gayrisafi yurtiçi hasıla (%10 anlam seviyesinde), kamu harcamalarından (%1 anlam seviyesinde) dış ticaret haddine doğru kısa dönem nedensellik bulunmaktadır. Reel döviz kuru (%1 anlam seviyesinde), kamu harcamaları (%1 anlam seviyesinde) ve dış ticaret haddinden (%1 anlam seviyesinde) kişi başı gayrisafi yurtiçi hasılaya doğru kısa dönem nedensellik bulunması ile birlikte Dış ticaret haddinden kamu harcamalarına doğru (%5 anlam seviyesinde) kısa dönem nedensellik bulunmaktadır. Söz konusu alternatif sonuçlar içerisinde değişkenler arasında uzun dönemli ilişki tespit edilememiştir.

Tablo 4.6’de yer alan nedensellik test sonuçları, paneli oluşturan bütün ülkeler için geçerlidir. Ancak her bir ülke için nedensellik ilişkisinin yönü değişebilmektedir. Bu amaçla, Emirmahmutoglu ve Köse tarafından geliştirilen ve her bir ülke için nedenselliğinin yönünün oluşturulan panel vektör otoregresyon yöntemine dayalı nedensellik yapılması planlanmakta ve geliştirilen nedensellik testine ait hipotezler daha önce verilen nedensellik test hipotezleri ile aynı olmaktadır (Emirmahmutoglu ve Köse, 2011).

Tablo 4.7 : Emirmahmutoglu ve Köse (2011) Panel Nedensellik Test Sonuçları

Ülkeler	RER \neq >TOT	RER \neq >GDPPC	RER \neq >GE	RER \neq >FDI
Brezilya	1.293 (0.523)	2.184 (0.139)	0.979 (0.612)	1.960 (0.375)
Şili	19.673 (0.00)***	0.136 (0.712)	63.892 (0.00)***	0.016 (0.897)
Çin	0.229 (0.631)	5.243 (0.154)	1.280 (0.733)	1.095 (0.295)
Kolombiya	0.149 (0.698)	0.919 (0.337)	3.241 (0.197)	0.564 (0.754)
Çek Cum.	0.000 (0.993)	15.658 (0.00)***	3.989 (0.136)	8.922 (0.030)**
Mısır	0.256 (0.612)	2.041 (0.563)	9.281 (0.025)**	0.253 (0.968)
Yunanistan	0.422 (0.809)	2.621 (0.453)	2.627 (0.452)	0.378 (0.944)
Macaristan	1.241 (0.537)	12.133 (0.00)***	6.150 (0.046)**	3.254 (0.353)
Endonezya	58.002 (0.00)***	8.534 (0.036)**	1.201 (0.273)	1.488 (0.475)
Hindistan	7.576 (0.056)*	1.414 (0.493)	4.240 (0.120)	0.241 (0.623)
Meksika	6.538 (0.088)*	0.357 (0.836)	1.845 (0.397)	0.703 (0.872)
Malezya	3.203 (0.201)	2.409 (0.120)	0.047 (0.976)	0.075 (0.783)
Peru	0.103 (0.747)	0.901 (0.342)	0.820 (0.365)	19.585 (0.00)***
Filipinler	17.508 (0.00)***	2.855 (0.414)	0.160 (0.688)	0.460 (0.497)
Polonya	0.271 (0.602)	67.292 (0.00)***	0.062 (0.802)	4.117 (0.249)
Katar	0.650 (0.722)	0.222 (0.894)	2.735 (0.098)*	3.099 (0.212)
Rusya	7.565 (0.00)***	0.023 (0.877)	0.825 (0.363)	0.244 (0.884)
Tayland	8.537 (0.036)**	3.608 (0.306)	2.283 (0.515)	3.390 (0.335)

Türkiye	0.211 (0.645)	0.887 (0.346)	26.189 (0.00)***	2.609 (0.455)
Güney Afrika	5.421 (0.143)	8.559 (0.035)**	3.674 (0.298)	4.243 (0.236)
BAE	0.013 (0.907)	12.5363 (0.00)***	0.166 (0.920)	0.282 (0.595)
Panel Fisher	133.579 (0.00)***	140.872 (0.00)***	132.73 (0.00)***	63.446 (0.177)

Not: ***, ** ve * rakamları sırasıyla % 1, % 5 ve % 10 seviyelerini göstermektedir.

Tablo 4.7'ye göre, Şili, Endonezya, Filipinler Rusya (%1), Tayland (%5) anlam seviyesinde ekonomilerinde reel döviz kurundan dış ticaret haddine doğru nedensellik vardır. Çek Cumhuriyeti, Macaristan Polonya, Birleşik Arap Emirlikleri (%1), Endonezya, Güney Afrika ülkelerinde (%5) anlam düzeyinde reel döviz kurundan kişi başı gayri safi yurtiçi hasılaya doğru nedensellik vardır. Şili, Türkiye'de (%1), Mısır (%5), Macaristan (%5), Katar (%10), reel döviz kurundan kamu harcamalarına doğru nedensellik vardır. Çek Cumhuriyeti (%5) ve Peru (%1) ülkelerinde reel döviz kurundan doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına doğru nedensellik bulunmaktadır.

Tablo 4.8 : Emirmahmutoğlu ve Köse (2011) Panel Nedensellik Test Sonuçları

Ülke	TOT \neq RER	GDPPC \neq RER	GE \neq RER	FDI \neq RER
Brezilya	4.936 (0.084)*	0.407 (0.523)	0.549 (0.759)	13.750 (0.00)***
Şili	7.440 (0.059)*	0.007 (0.932)	11.136 (0.01)**	2.522 (0.471)
Çin	3.684 (0.054)*	9.589 (0.022)**	3.489 (0.322)	59.459 (0.00)***
Kolombiya	4.843 (0.027)**	0.470 (0.492)	2.617 (0.270)	7.676 (0.078)*
Çek Cum.	0.00 (0.995)	3.160 (0.205)	4.114 (0.127)	0.684 (0.876)
Mısır	0.421 (0.516)	4.627 (0.201)	11.43 (0.00)***	4.833 (0.184)
Yunanistan	0.767 (0.681)	3.818 (0.282)	3.252 (0.354)	0.207 (0.976)
Macaristan	11.291 (0.00)***	0.205 (0.976)	4.603 (0.100)	0.005 (0.939)
Endonezya	0.216 (0.897)	6.313 (0.097)*	1.631 (0.201)	1.158 (0.762)
Hindistan	12.525 (0.00)***	0.411 (0.814)	0.342 (0.842)	2.718 (0.437)
Meksika	0.570 (0.903)	3.333 (0.188)	18.42 (0.00)***	0.763 (0.858)
Malezya	4.971 (0.083)*	2.157 (0.141)	0.890 (0.640)	20.384 (0.00)***
Peru	0.134 (0.713)	0.427 (0.513)	0.159 (0.689)	9.901 (0.019)**
Filipinler	0.548 (0.908)	2.032 (0.565)	0.000 (0.980)	0.539 (0.763)
Polonya	0.112 (0.737)	1.532 (0.674)	0.794 (0.372)	0.863 (0.834)
Katar	1.474 (0.478)	2.275 (0.320)	0.173 (0.677)	3.032 (0.386)
Rusya	2.407 (0.120)	0.229 (0.632)	0.988 (0.320)	0.785 (0.675)
Tayland	7.308 (0.062)*	4.188 (0.241)	9.26 (0.025)***	0.995 (0.802)
Türkiye	2.062 (0.150)	0.086 (0.768)	4.650 (0.097)*	6.303 (0.097)*
Güney Afrika	0.156 (0.984)	1.896 (0.594)	3.579 (0.310)	8.284 (0.04)**
BAE	0.300 (0.583)	1.132 (0.769)	1.528 (0.465)	1.011 (0.798)
Panel Fisher	70.307 (0.00)***	43.089 (0.424)	79.03 (0.00)***	152.68 (0.00)***

Not: ***, ** ve * rakamları sırasıyla % 1, % 5 ve % 10 seviyelerini göstermektedir.

Tablo 4.8'e göre Brezilya, Şili, Çin, Malezya, ve Tayland (%10), Kolombiya (%5) Macaristan ve Hindistan (%1) anlam seviyesinde dış ticaret haddinden reel döviz kuruna doğru nedensellik vardır. Çin (%5) ve Endonezya (%10) anlam seviyesinde kişi başı gayrisafi yurtiçi hasıladan reel döviz kuruna doğru nedensellik vardır. Türkiye (10), Şili, Tayland (%5) Mısır, Meksika (%1) anlam seviyesinde kamu harcamalarından reel döviz kuruna doğru nedensellik vardır. Brezilya, Çin, Malezya (%1), Peru ve Güney Afrika (%5) ve Türkiye (%10) anlam seviyesinde doğrudan yabancı sermaye yatırımlarından reel döviz kuruna doğru nedensellik bulunmaktadır.

SONUÇ

Gelişmekte olan ülke ekonomilerinde reel döviz kuru belirleyicilerinin üzerine yapılan çalışmada, başta dış ticaret hadleri olmak üzere dört makroekonomik değişkenle uygulamalı analiz yapılarak incelenmiştir. Dış ticaret hadleri dışında, kişi başına GSYİH, doğrudan yabancı yatırımlar ve kamu harcamaları da kontrol değişkenleri olarak uygulamanın modeline eklenmiştir. Oluşturulan modelde Mayıs 2017'de Standard & Poor's tarafından belirlenen ülke gruplama sistemi dikkate alınarak, buradaki gelişmekte olan 22 ülke ekonomisine ait veriler toplanmak istenmiştir. Bu ülkeler, itibariyle yapılan ülke gruplama sistemi dikkate alınarak yapılmıştır. Buna göre gelişmekte olan ekonomiler arasında gösterilen ekonomiler; Brezilya, Şili, Çin, Kolombiya, Çek Cumhuriyeti, Mısır, Yunanistan, Macaristan, Hindistan, Endonezya, Malezya, Meksika, Peru, Filipinler, Polonya, Katar, Rusya, Güney Afrika Cumhuriyeti, Tayland, Türkiye ve Birleşik Arap Emirlikleri'dir. Ancak 22 ülkelik bu sınıflandırmada yer alan Tayvan'a ait verilerdeki noksanlıklardan dolayı Tayvan değerlendirme dışında bırakılmış, kalan 21 ülkeden oluşan bir örneklem üzerinde uygulama yapılmıştır ve analizin zaman serisi boyutu 2000 ile 2016 dönemini kapsamaktadır.

Panel veri analizi kullanılarak kurulan modelde bir bağımlı değişken ve dört bağımsız değişkene yer verilmiştir. Bu değişkenler arasında dış ticaret hadleri, kamu harcamaları, kişi başına GSYİH ve doğrudan yabancı yatırımlar bulunmaktadır. Uygulamalı analizde ülkelere ait veriler korelasyon, yatay kesit bağımlılığı, homojenite ve birim kök testlerine tabi tutulduktan sonra eş bütünleşme ve nedensellik testleri sınanmıştır. Korelasyon sonuçları göstermektedir ki; dış ticaret haddi, kişi başı GSYİH ve doğrudan yabancı sermaye yatırımları ile reel döviz kuru arasında pozitif yönlü ancak zayıf bir ilişki bulunmaktadır. Kamu harcamaları ile reel döviz kuru arasında ise negatif yönlü ilişki bulunmaktadır.

İkinci aşamada eş bütünleşme testi yapılmıştır. Yatay kesit bağımlılığını dikkate alan eş bütünleşme testi sonuçları göstermektedir ki, değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişki varlığı ilgili değişkenlerin uzun dönemde reel döviz kurunu etkilediğini göstermektedir. Son aşamada değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisi incelenmiş, yine kısa ve uzun dönemde nedensellik analizleri yapılmıştır. Ünelere bir bütün olarak bakıldığında dış ticaret hadlerinin reel döviz kuru üzerinde kısa dönemli bir etkisinin olduğu, yani dış ticaret hadlerinden reel döviz kuruna doğru bir nedensellik ilişkisinin olduğu orta çıkmıştır. Uzun dönemde ise sadece dış ticaret hadlerinden değil, aynı zamanda kişi başına GSYİH, doğrudan yabancı yatırımlar sermaye yatırımları ve kamu harcamalarından reel döviz kuruna doğru bir nedensellik ilişkisinin olduğu görülmüştür.

2011 yılında Emirmahmutoğlu ve Köse tarafından geliştirilen ve ülke bazında nedenselliğin test edilmesini sağlayan nedensellik testi sonuçları ise şu şekilde özetlenebilir. Brezilya, Şili, Çin, Kolombiya, Macaristan, Hindistan ve Kolombiya'da farklı anlamlılık seviyelerinde dış ticaret hadlerinin reel döviz kurunun belirlenmesinde önemli bir gücünün olduğu ortaya çıkmıştır. Analizdeki ülkelerin çoğunluğunda reel döviz kurunu belirleyen en önemli değişken dış ticaret haddi iken, az sayıda ülkede dış ticaret hadlerinin kur üzerinde etkisine rastlanmamıştır.

Bu sonuçlara ek olarak kişi başına GSYİH, Çin ve Endonezya'da; kamu harcamaları, Şili, Mısır, Meksika, Tayland ve Türkiye'de; doğrudan yabancı sermaye yatırımları ise Brezilya, Çin, Kolombiya, Peru, Malezya, Türkiye ve Güney Afrika Cumhuriyeti'nde reel döviz kuru üzerinde etkili olmaktadır. Bu durum reel döviz kurunun ülkelerin özel şartları çerçevesinde belirlendiğini, ülkenin

ekonomik koşullarının reel döviz kuru üzerinde etkili olan makroekonomik değişkenleri de farklılaştırdığını göstermektedir.

Çalışmamızda, Zengin'in (2001) Türkiye üzerine yaptığı çalışmasındakine benzer bir şekilde, çalışmamızda Brezilya, Şili, Çin, Kolombiya, Macaristan, Hindistan, Malezya, Tayland'da dış ticaret hadlerinden reel döviz kuruna doğru nedensellik ilişkisi bulunmuştur. Aipi'nin (2012) Papua Yeni Gine üzerine yaptığı çalışmasında, reel döviz kurundaki değişimlerin ticaret hareketlerine bağlı olduğu sonucuna ulaştığı gibi, çalışmamızda da dış ticaret hadlerinden reel döviz kuruna kısa ve uzun dönemli nedensellik bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Gürbüz ve Çekerol'un (2002) Türkiye'deki yaptıkları çalışmalarında, reel döviz kuru ile ithalat ve ihracat fiyatları arasında bir nedensellik göstermediği sonucuna ulaşılmış, çalışmamızda da reel döviz kuru üzerinde dış ticaret hadlerinin Türkiye özelinde nedensellik göstermeyip, Şili, Endonezya, Filipinler, Rusya ve Tayland'da nedensellik gösterdiği sonuçlarına ulaşılmıştır.

Gelişmekte olan ekonomiler üzerine yapılmış araştırmalarla karşılaştırıldığında, çalışmanın güncel bir çalışma olması, farklı coğrafyalardan da olsa ekonomik açıdan benzer ülkelere ait iktisadi verilerin kullanılmış olması, reel döviz kuru ve diğer dört değişken arasındaki nedensellik ilişkisinin çift yönlü olarak incelenmiş olması çalışmanın farklılığını oluşturmaktadır. Çalışmada, gelişmekte olan ülke ekonomileri üzerine veriler incelenmiş olup, bu çalışma gelişmiş ülke ekonomileri üzerine de yapılabilir. Böylelikle gelişmekte olan ülkeler ile gelişmiş ülkeler arasındaki farklar tespit edilerek, gelişmekte olan ülkelere yol gösterici çıkarımlar elde edilebilir.

KAYNAKLAR

- Aipi, B. (2012). Determinants of Real Exchange Rate in Papua New Guinea. *Bank of Papua New Guinea Working Paper* , 1-28.
- Breusch, T. S., & Pagan, A. R. (1980). The Lagrange Multiplier Test and its Applications to Model Specification in Econometrics. *The Review of Economic Studies* (47-1), 239-253.
- Coudert, V., Couharde, C., & Mignon, V. (2008). Do Terms of Trade Drive Real Exchange Rates? Comparing Oil and Commodity Currencies. *Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII)* (32), 4-64.
- Çekerol, K., & Gürbüz, H. (2003). Reel Döviz Kuru Değişimleri ile Sektörel Dış Ticaret Fiyatları Arasındaki Uzun Dönem İlişki. *ODTÜ Ekonomi Kongresi*, (s. 6-9). Ankara.
- Drine, I., & Rault, C. (2003). On the Long-run Determinants of Real Exchange Rates for Developing Countries: Evidence from Africa, Latin America and Asia. *William Davidson Institute Working Paper* , 1-29.
- Emirmahmutoglu, F., & Köse, N. (2011). Testing for Granger causality in heterogeneous mixed panels. *Economic Modelling* 28.3 , 870-876.
- Güneş, S., Gürel, S. P., & Cambazoğlu, B. (2013). Dış Ticaret Hadleri, Dünya Petrol Fiyatları ve Döviz Kuru İlişkisi Yapısal VAR Analizi: Türkiye Örneği. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi* , 9 (20), 1-17.
- Neary, P. (1988). Determinants of the Equilibrium Real Exchange Rate. *The American Economic Review*, 78(1) , 210-215.
- Pesaran, M. H. (2007). A simple panel unit root test in the presence of cross-section dependence. *Journal of applied econometrics*, 22(2) , 265-312.
- Pesaran, M. H. (2004). General diagnostic tests for cross section dependence in panels. *CESifo Working Paper* (1229), 1-40.
- Pesaran, M. H., & Yamagata, T. (2008). Testing slope homogeneity in large panels. *Journal of Econometrics*, 142(1) , 50-93.
- Rahutami, A. I. (2012). Real Exchange Rate Volatility and International Trade: ASEAN Experience towards ASEAN Economic Community Seminar and Discussion Paper. 1-15. Nijmegen, Hollanda: Nijmegen School of Management Radboud University.
- Westerlund, J. (2007). Testing for Error Correction in Panel Data. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 69(6) , 709-748.
- Zengin, A. (2001). Reel Döviz Kuru Hareketleri ve Dış Ticaret Fiyatları (Türkiye Ekonomisi Üzerine Ampirik Bulgular). *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* , 2 (2), s. 27-41.



Gönderiliş Tarihi: 26/10/2018
Kabul Tarihi: 20/11/2018
ORCID 0000-0002-5073-6345

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS DENETİMİ VE HUKUKİ ALTYAPISI¹

Ahmet GÜVEN²

ÖZ

Yerel yönetimler, yerelde yaşayan insanların ilk muhatap alındığı yönetim kademesidir. Bu birimler halkın ihtiyaçlarına yönelik kamusal hizmetler sunan kamu idareleridir. Halkın demokratik yollardan erişimine yakın olan bu birimlerin sundukları hizmetlerin yerel olması ve doğrudan hizmet alan insanlarla karşılaşılması hizmetlerden beklentileri artırmaktadır. Halkın kaliteli, hızlı ve yerinde hizmet beklentisi performans kavramını ortaya çıkarmaktadır. Performansın ölçülmesi denetlenmesi bir kamu kurumu olan yerel yönetimler için istenilen ancak uygulanması çok kolay olmayan bir durumdur. Örgütsel ve bireysel performansın ölçümlerinin zorluğu, kamu yönetiminin doğası, yasal mevzuat, çalışanların tutumu gibi pek çok sebep bu denetimi engellemektedir. Türkiye 1980’li yıllarda ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde özellikle 2000’li yıllardan itibaren bu engelleri aşmak adına bir takım yönetsel, siyasi ve hukuki çalışma içine girildiği görülmektedir. Bu çalışmada Türkiye’de, yerel yönetimlerin performans denetimi konusundaki durumu ve mevzuatta performans denetimi yönünde ortaya çıkan düzenlemeler ışığında performans denetiminin uygulanabilirliği konusuna değinilmektedir. Bu amaçla öncelikle yerel yönetimlerde performans denetimi, amacı, önemi, uygulanma şeklini içeren kavramsal çerçeveye değinilecektir. Ardından yerel yönetimlerde performans denetiminin gelişimi ve hukuksal alt yapısını oluşturan yasal mevzuatın performans denetimi konusunda ortaya koyduğu düzenlemelere yer verilecektir.

Anahtar Kelimeler: Performans, yerel yönetimler, denetim, hukuk, verimlilik

Jel Kodu: M12, M10, P47

PERFORMANCE AUDIT AND LEGAL BACKGROUND IN LOCAL GOVERNANCE IN TURKEY

ABSTRACT

Local governments are the management level where the local people are the first responders. These units are public administrations that provide public services for the needs of the public. The services provided by these units, which are close to the democratic access of the people, are local and the people who receive direct service increase the expectations from the services. Expectations of high quality, fast and on-site service of the people reveal the concept of performance. Monitoring performance measurement is a situation that is desired for local administrations, but not very easy to implement. Many reasons such as the difficulty in measuring organizational and individual performance, the nature of public administration, legal regulations and the attitude of employees prevent this audit. Turkey 1980 within the framework of the new public management approach emerged in a number of years, especially in order to overcome these barriers managerial reputation from the 2000s, it is observed that enter into political and legal work. In this study, in Turkey, the regulations state that emerged in terms of performance audit on the performance audit of local government and in the light of the legislation addresses the issue of the applicability of the performance audit. For this purpose, firstly, the conceptual framework which includes performance control, purpose, importance and application form in local governments will be discussed. Then, the development of performance audit in local administrations and the legal regulations that constitute the legal infrastructure will be covered.

Keywords: Performance, local governments, audit, law, efficiency

Jel Codes: M12, M10, P47

¹ Bu çalışma yazarın doktora tezinden türetilmiştir.

² Doç.Dr., Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, ahmetguvenn@gmail.com

GİRİŞ

Yerel yönetimler, temel hedeflerine ulaşma konusunda ellerindeki kaynakları etkin kullanmak için yoğun bir faaliyet yürüten birimlerdir. Bu birimler, dünyada gözlenen küreselleşme ve yeni yönetim yaklaşımlarının ortaya çıkardığı yeni teknik ve metotlardan kaliteli hizmet sunumu için yararlanmaya çalışmaktadırlar.

Yerel yönetimlerin hizmetlerinde hizmet sunum standartlarının oluşturularak vatandaşların hayat kalitesinin yükseltilmesi yönündeki beklentiler, kamu yönetiminde uzun zamandır sürdürülen yeniden yapılanma çalışmalarının temel dayanağını oluşturmaktadır (Ekici vd, 2009:72). Kamu yönetiminde küçülme, özelleştirme ve deregülasyon gibi uygulamalarla başlayan yeniden yapılanma çalışmaları, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını, stratejik planlama, performansa dayalı hizmet anlayışı, kaliteli ve hesap verilebilir bir yönetim anlayışı çerçevesinde ele alınmasını gerekli kılmaktadır (Köseoğlu, 2008:19). Küreselleşmenin etkisiyle kendine toplum içerisinde daha hızlı zemin bulmaya başlayan yeni kamu yönetimi anlayışı; yerel yönetimlerin daha şeffaf, hesap verebilir bir yönetsel yapıya sahip olması, hukuki ve toplumsal sorumluluk düzeyin geliştirilmesi ve etkin kaynak kullanımı gibi kavramlarla, yerel yönetimlerde performansa dayalı bir yönetim anlayışının benimsenmesine neden olmaktadır (Şentürk, 2005:14-19).

Yerel yönetim birimlerinin, yeni yönetim ilke ve teknikleri doğrultusunda yeniden yapılması, bu birimlerde bazı yönetsel ve denetsel değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin yönetim yapılarını performansa dayandırmaları, faaliyetlerinin ve personel performansının ölçülmesi gibi önemli performans konuları karşımıza çıkmaktadır (Köseoğlu, 2008: 212). Kamu yönetiminde, dolayısıyla yerel yönetimlerde performans denetimi konusu uzun yıllar üzerinde düşünülen ve tartışılan konular arasında yer almaktadır. Önceleri devletin hizmet sunumunda hukuka uygun davranmasının yeterli olduğu yönündeki düşünce, yerini zamanla hukuka uygunluğun yanında vatandaşların taleplerine uygun nitelikte hizmet sunumunun da gerekli olduğu yönündeki düşünceye bırakmıştır. Bu düşünce devletin yönetim faaliyetlerinin etkinlik, verimlilik, tutumluluk, hesap verebilirlik gibi performansı temel alan yönetim anlayışına dayanmasını gerekli kılmıştır (Eren ve Durna, 2007:114).

Türkiye yeni yönetim anlayışı çerçevesinde çıkarılan yasal düzenlemelerle bu eksikliği gidermeye çalışmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin hizmet sunumunda etkinlik, verimlilik ve kalite artışına yer vermesini öngören hukuki düzenlemeler arasında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu örnek olarak gösterilebilir.

Yerel yönetimleri güçlendirmek adına yapılan reform çalışmaları ve hukuki düzenlemelerle, kamu yönetiminin temel sorunları arasında yer alan ve onların başarısızlıkla nitelendirilmesine neden olan katı bürokrasi, hantallık, kaynak israfı gibi durumlardan kurtarılarak yönetimin etkinleştirilmesi amaçlanmaktadır. Ancak yerel yönetimlere aktarılmaya çalışılan kontrolsüz görev, yetki ve yetersiz kaynak dağılımı yerel yönetimlerin deneyim ve altyapı yetersizliklerinden ötürü merkezi yönetimin sorunlarını da yerel yönetimlere taşıyacağı yönündeki düşünceler ile eleştirilmektedir (Çevik, 2004: 68). Bu nedenle yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının genişletilmesinin yanında etkin bir alt yapı ve kaynak imkanına da kavuşturulması gerekmektedir. Bunun içinde mevcut yasaların amacına uygun şekilde hayata geçirilmesi gerekmektedir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Yerel yönetimlerde performans denetimi, performans değerlendirme ve performans ölçümü gibi kavramların yaygın bir şekilde birbirlerinin yerine kullanıldığı gözlenmektedir. Performans kapsamında ele alınan, benzer hedeflere yönelik bir kullanıma sahip olan bu kavramlar arasında bazı nüans farklarının olduğu görülmektedir. Kavramların uygulayıcıları, takip edilen süreçleri, yaklaşımları, yöntemleri ve sonuçları bakımından farklı kullanımları söz konusudur (Coşkun ve Karabeyli, 2007: 156). Örneğin performans ölçümü, kurumun mevcut durumunun fotoğrafını çekerek hedeflerine ulaşıp ulaşmadığıyla ilgili yetkililere bilgi sunan bir kavram (Yenice, 2006: 124) olarak tanımlanmaktadır. Bunun yanı sıra performans denetiminin performans ölçümünü de içine alan daha

kapsamlı bir süreci ifade ettiği söylenebilir.

Yerel yönetimlerin artan görev yükü ve sorumluluk düzeyi yerel yönetimlerde ölçme ve değerlendirme sistemlerinin kurulmasına ve performans ölçümü konularının ön plana çıkmasına neden olmuştur (Nangır, 2007:115). Son yirmi yıldır gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde başta kamu yönetimi alanında olmak üzere yerel yönetimler üzerindeki hızlı değişim ve dönüşümler bu konuyu daha fazla tartışılır hale getirmiştir. Bu kapsamda hazırlanan ve kamunun performansının artırılmasında kullanılan araçlar olarak kabul edilen idari reformlar, yönetim sürecinin sadece teknik boyutlu etkinliğinin değil, yönetimde bir bütün olarak yönetim yeteneğinin geliştirilmesini de gerekli kılmaktadır (Kapucu ve Kösecik, 2002:148). Özellikle yurttaşların demokratik bilinç düzeyinin yükselmesi, yönetime katılım mekanizmalarını zorlamaları ve en önemlisi de artık “kendilerini yönetenleri sorgulama” gereksinimi kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde köklü değişimleri kaçınılmaz hale getirmiştir (Bilge, 2006: 55-59). Yaşanan değişim, vatandaşların yönetim süreci içerisinde daha sık ve istekli yer almalarının yanı sıra çeşitli denetim araçları ve yollarını takip etme bilinçlerinin de hızla gelişmesine neden olmaktadır. Yerel yönetimlerde bu yönde bir beklentinin söz konusu olduğu gözlenmektedir. Bu çerçevede yerel yönetimlerin etkin işleminde denetim konusu önemli bir yere sahip olmaktadır. Yerel yönetimlerde bu kapsamda düşünülen etkinlik denetiminin, yönetsel faaliyetlerin girdi, çıktı ve sonuçlar açısından değerlendirilebilir nitelikte hazırlanmasını, yeni kamu yönetim yaklaşımıyla uyumlu bir şekilde ele alınmasını, hedeflenen sonuçların daha uygulanabilir olmasını sağlayacağı yönünde beklentileri güçlendirmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin denetimi ve çözüm aranan sorunlar kamuoyunun gündeminde ilk sıralarda yer alan konuları oluşturmaktadır. Öncelikle İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay tarafından yerine getirilmeye çalışılan denetim faaliyetlerinde gözlenen yetersizliklerden ötürü, günümüzde bu denetimlerin yanında performans denetimini içeren iç ve dış denetim faaliyetlerine de yer vermeye çalışılmaktadır (Çukurçayır, 2009:113). Bu doğrultuda yerel yönetimlerde performans ölçümlerinin önemli bir yere sahip olduğu söylenebilir. Yerel yönetimlerde ilk performans ölçümü uygulamalarının finansal, iş ve sosyal durum konuları üzerinde başladığı (Ağcakaya, 2009: 31-32), daha sonra yerel yönetimlerin yeni hedef ve amaçları kapsamında performans ölçüm konusunun kapsamının hızla genişlediği gözlenmektedir.

Halka en yakın yönetim şekli olarak kabul edilen yerel yönetimler, vatandaşların yaşam kalitelerini içinde bulunduğu toplumun kültürel ve sosyal yaşam koşullarını da göz önüne alarak etkin şekilde karşılamaya çalışan yönetim birimleridir. Yerel yönetimlerin yerel hizmetlerin sunumunda halkın beklentilerine daha uygun cevap verebilme yeteneğine sahip olması, demokratik ve katılımcı yapının bu birimlerde daha fazla egemen olması gibi faktörler bu birimlerin merkezi yönetimlerden daha fazla benimsenmelerine ve önem verilmelerine neden olmaktadır (Özer, 2004:143).

Yerel yönetimlere bu denli önem verilmesinde yerel halkın merkezi yönetime karşı olan güven sorunu da önemli bir etkidir. Merkezi yönetime olan güvensizliğin artması yerel yönetimlerin daha fazla ön plana çıkmasına neden olmaktadır. Türk kamu yönetiminde de durum bu yöndedir. Kamu yönetiminin başarılı faaliyet izlemesini engelleyen durumların ağırlıklı olarak idari, siyasi ve ekonomik nedenlere dayandığı gözlenmektedir. Kamunun başarılı faaliyet sunmasını güçleştiren bu engeller; merkezi yapının toplumun taleplerini anlamaya fırsat vermemesi, siyasal istikrarsızlıklar, seçilmiş-atanmış bürokratik yapılanma kaynaklı uzlaşmazlıklar, çalışanların merkeze hesap verme sorumluluğu dışında halka karşı sorumlu olmamaları, ekonomik kaynak sıkıntısı şeklinde toplumda kendini göstermektedir (Çevik vd., 2004: 76). Tüm bu nedenler, merkezi yönetimin sorunları karşısında halkın yerel yönetimleri daha fazla benimsemesi ve beklentilerini bu birimlerde aramalarına neden olmaktadır. Böylesi büyük bir misyonu üstlenen yönetim birimlerinin amaçlarını ve hedeflerini gerçekleştirme düzeylerinin yerel halk tarafından yakından takip edilmesi yerel yönetimlere verilen bu önemde bir göstergesidir.

Yerel halk arasında bu denli önemli bir yere sahip olan yerel yönetim sisteminin denetimi konusu da halkın ilgisini yakından ilgilendiren konular arasında yer almaktadır. Bu birimlerin görev ve sorumluluklarını, halkın beklentilerini karşılayacak şekilde yerine getirip getirilmediği denetlenmek istenmektedir. Bu amaçla yerel yönetimlerin denetiminde son yıllarda performans denetimi konusunun yaygınlık kazandığı ve yerel yönetimlerde performans olgusuna yer verildiği gözlenmektedir. Bu

kapsamda çok sayıda yerel birimde, akademik çevrede, sivil toplum kuruluşunda performans denetimi konusunda araştırma ve çalışmaların yürütüldüğü gözlenmektedir (Bilge, 2006: 58). Yerel yönetimlerde performans denetimi konusunda artan ilgi ve beklentiler birçok gerekçeye dayandırılmaktadır. Bu gerekçeler arasında yerel yönetim birimlerinin karşı karşıya kaldığı mali kaynak sıkıntılarının yanı sıra, yerel yönetim birimlerinde çalışanların mevcut değerlendirilme sistemlerinin yetersiz olması, yerel yönetimlerde hesap verme sorumluluğunda görülen esiklikler gibi nedenlerin yer aldığı gözlenmektedir (Köseoğlu, 2008: 25). Yerel yönetimlerin istenilen düzeyde faaliyet gösterebilmesi için işlem ve eylemleri üzerinde hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra performans denetimine gidilmesi gerekliliği her geçen gün kamuoyunda kendine daha fazla yer bulan konular arasında gelmektedir.

Performans denetimi ve performans ölçüm metotları, yerel yönetimlerin gelecekteki performanslarının geliştirilerek kurumsal amaçlara etkin ulaşmalarında çok önemli bir araç olarak kabul edilmektedir (Ağcakaya, 2009: 29). Kurumların uyguladıkları performans ölçümleri, kurum ve çalışanlarının sunduğu hizmet kalitesinin belirlenmesinde, hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesinde, çalışanların performanslarının ölçülmesinde bir yaptırım veya yönetim aracı olarak değerlendirilmektedir. Bununla beraber performans ölçümü “her kapıyı açan bir anahtar” olarak düşünülmemelidir. Performans ölçümünün bazı beklenmeyen etkiler meydana getirme olasılığının olduğu da göz ardı edilmemelidir (Yenice, 2006: 66).

Yerel yönetimlerde performans denetiminin yerel yönetimlerin doğası ve çevre şartları göz önüne alınarak yapılması gerekmektedir. Çünkü yerel yönetimlerde performans denetimiyle amaçlanan yerel birimlerin hedeflerine en iyi şekilde ulaşmasıdır. Yerel birimlerin kanunla kurulmuş, görev ve yetkileri kanunla belirlenmiş kurumlar olmalarına rağmen bu birimlerin hedeflerinin aynı olduğunu söylemek mümkün değildir. Kırsal bölgelerde yer alan yerel birimlerin, ticaret ve sanayinin gelişmiş olduğu bölgelerde yer alan yerel birimlerin, turizm bölgesinde yer alan yerel yönetim birimlerinin faaliyet ve hedeflerinin aynı olması beklenemez (Şentürk, 2005:121). Bu nedenle yerel yönetimlerin hedeflerine uygun olarak belirleyeceği performans kriterlerine dayalı bir performans denetim anlayışı geliştirmesi, örgütsel amaçların gerçekleştirilmesinde ve etkinliğin sağlanmasında önemli bir unsur oluşturmaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 1980’li yıllardan itibaren hızlı bir değişime uğramıştır. Bu değişim birçok sosyal bilimci tarafından yeni kamu yönetimi anlayışının doğuşu olarak kabul edilmiştir. Aynı yıllarda gözlenen ABD ve İngiltere’deki iktidar değişiklikleri de bu sürecin başlamasında bir dönüm noktası olmuştur. Bu yıllardan itibaren devletin küçültülmesi ve devletin ekonomi üzerindeki müdahalesini azaltmasını amaçlayan yeni kamu yönetimi anlayışının etkilerinin arttığı gözlenmektedir. Yeni akımla, geleneksel bürokratik kamu yönetimi yerine daha esnek, şeffaf, hesap verebilir, stratejik planlamayı esas alan ve performansa dayalı bir yönetim anlayışının kamu yönetimine aktarılması istenmektedir (Çevik, 2008: 9).

Yeni anlayışla; klasik denetim anlayışı yerine hiyerarşinin gevşetilmesi, yönetimin basitleştirilmesi, hizmet sunumunda rekabetin sağlanması, performansa dayalı ölçüm, hesap verebilirlik, yönetimde açıklık gibi konulara yoğunlaşarak performans denetimi anlayışına geçilmek istenmektedir (Al, 2007: 47). Bu düşünceyle ifade edilen ve günümüzde uygulamaya geçirilmeye çalışılan kamu yönetimi reformları içerisinde kendine yer bulan performans denetimi olgusu, kurumların örgütlenme biçimlerinden personel yönetimine kadar birçok alanda önemli bir yere sahiptir. Dünyada yaşanan yeniden yapılanmanın bir ifadesi olan yeni kamu yönetimi anlayışının vurguladığı müşteri/vatandaş önemseme, katılımcılık, hizmetlerin kaliteli, verimli ve etkin bir biçimde sunulması, girdilerin yerine çıktılarının önem kazanması, piyasanın öneminin artması gibi değerler performans odaklı bir kamu yönetimini gerekli kılmaktadır. Yeni kamu yönetimi, devletin küçültülmesi ve küçültülen bu alanda kamu yönetiminin etkin bir biçimde çalışmasını önermektedir. Bu bağlamda yeni kamu yönetimi anlayışıyla, özel sektör ile kamu sektörü arasındaki farklılıklardan çok benzerlikleri vurgulanmakta ve özel sektörde başarıyla uygulanan değer, yöntem ve tekniklerin kamu sektörüne aktarılması istenmektedir. Bu nedenle kamu kurumu ve kuruluşlarında müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim ve performans yönetimi gibi özel sektör yönetim metot ve tekniklerinin kamu yönetiminde de uygulanabileceği savunulmaktadır (Köseoğlu, 2008: 47).

Çok sayıda ülkede, kamu kurumları tarafından sunulan hizmetlerin vatandaşlar tarafından eleştirilerek yetersiz bulunması, kamu harcamalarının ülkenin mali yapısı üzerindeki baskısı, performans düşüklüğü gibi nedenler ülkeleri kamu reformlarıyla yaşanan sıkıntılara çözüm bulmaya itmiştir (Songür, 2008: 63). Bu reformlarla yapılan düzenlemeler arasında; halka en yakın yönetim birimi olarak ele alınan yerel yönetimlerde sunulan hizmetlerin performans kriterleri çerçevesinde bir standarda oturtulması, hizmetlerin halkın beklentilerine uygun bir kalitede sunulması, vatandaş memnuniyetinin artırılması yer almaktadır (Ekici, 2009: 94). Kamu yönetiminde ve dolayısıyla yerel yönetimlerde kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanılması gerekliliği bu birimlerde performans denetimini de gerekli hale getirmiştir. Performans denetimiyle kamu yönetiminde kıt kaynakların en iyi şekilde kullanılması, bürokrasiden kaynaklanan kaynak israfının en aza indirilmesi amaçlanmaktadır (Ekicivd., 2009: 135). Aynı zamanda yeni kamu yönetim yaklaşımının önemli unsurlarından bir tanesini oluşturan süreçlerden ziyade sonuçlara odaklanılması anlayışı; verimlilik, etkinlik gibi değerlerin kamunun denetiminde kullanılmasını gerekli kılmaktadır. Buda performans esaslı bir yönetimin yaygın bir şekilde kullanımına yol açmıştır (Al, 2007: 50).

Neo-liberal politikaların yaygınlık kazandığı 1980 sonrası dönemden günümüze gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede kabul gören ancak tümüyle doğru olmayan görüş, kamu örgütlerinin yaptıkları hizmetlerin özel sektör örgütlerine göre daha verimsiz, ortaya çıkan mal ve hizmetlerin daha kalitesiz ve pahalı olduğu yönündedir (Eren, 2009: 1). Dünyada kabul gören bu durumdan hareketle merkezi ve yerel örgütler etkin bir yönetim anlayışının ortaya çıkabilmesi için performans yönetiminin teknik ve metotlarını kurumlarında uygulama eğilimine girdikleri gözlenmektedir. Bu durum ise, performans ve performans denetimi olgusunu hem merkezi yönetimde hem de yerel yönetimler üzerinde önemi her geçen gün artan bir konu haline getirmektedir. Ancak performans denetiminin, kamu sektörünün karmaşık işleyişinden ötürü yerel yönetimlerin yapısı içerisinde daha fazla yaygınlık kazandığı gözlenmektedir (Ghobadian and Ashworth :1994: 49).

Yerel yönetimlerde performans denetimi uygulamalarının yaygınlaşmasıyla yerel yönetimler üzerinde çok sayıda faydanın ortaya çıkacağı düşünülmektedir. Bu faydalar arasında idari kararlarda kullanılacak nitelikli kaynağın belirlenmesinin yanı sıra gerçeğe dayalı bir yönetim için planlama, kontrol ve denetim süreçlerin oluşturulması başlıca faydalar arasında yer almaktadır (Ghobadian and Ashworth, 1994: 47). Ayrıca, performans dayalı yönetim anlayışının benimsenmesiyle kurumlarda şeffaflığın sağlanmasından çalışanlar üzerinde performans ölçümünün güdüleyici etkisine kadar birçok alanda faydanın söz konusu olacağı düşünülmektedir (Öztürk, 2006: 86-87). Kamu yönetiminde oluşan genel kanı, kamu yararı olgusu göz ardı edilmeden ve performans konusunun ideolojik çerçevesi ön plana çıkarılmadan kamu yönetiminin sorunlarına performans denetiminin çözüm olacağı yönündedir (Eren ve Durna, 2007: 132). Ancak performans denetimi konusunun kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde teorik ve uygulamadan kaynaklanan birçok probleme neden olabileceği yönünde eleştirilerden oluşan düşüncelerin sayısı da az değildir. Bu durum yapılan birçok araştırmada da ortaya konmaktadır.

Yerel yöneticiler üzerinde yapılan araştırmalarda yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında ortaya çıkarılmaya çalışılan etkinlik, saydamlık, hesap verebilirliği sağlamaya yönelik olarak geliştirilen stratejik plan, performans planı gibi yöntem ve tekniklerin olumlu uygulamalar olduğu düşünülmektedir. Ancak yerel yönetimlerin yeterli kurumsal deneyim, personel ve bütçeye sahip olmamasından ötürü yerel yönetimlerde tam olarak verimli uygulamaların yapılamadığı yönünde tespitler söz konusudur (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2009:17).

Performans denetiminin kurumlar üzerinde işe yarayan çok sayıda faydasının olması yanında kurumlara zarar verdiği yönünde de düşünce ve tartışmaların da çok sayıda olduğu görülmektedir (Öztürk, 2006: 86). Özellikle Türkiye gibi ülkelerde performans denetimi uygulamalarının faydadan çok zararlar ortaya çıkarabileceği yönünde düşünceler söz konusudur. Bu durumdan kaçınılabilmek için kamuda yönetim yapısının ve yönetim kültürünün yeni anlayış çerçevesinde yeniden inşa edilmesinin gerekliliği vurgulanmaktadır (Al, 2007: 58). Bunların yanında performans ölçümünün; iç bürokrasiyi artırması, kurumlarda yeniliklere engel olması, potansiyel girdilerden elde edilecek avantajların önünü kesmesi gibi nedenlerle kurumlarda olumsuz katkılara yol açabileceği yönünde eleştiriler de söz konusu olmaktadır (Öztürk, 2006: 88-89).

Tüm bu sorunların kaynağını, özel sektör tekniği olan performans konusunun kamu yönetimine aktarılırken kamunun kendine has doğasının tam olarak dikkate alınmaması oluşturmaktadır. Kamu yönetiminde performans ölçümünün zor olması özel yönetim-kamu yönetiminin farklı işleyiş tarzından kaynaklanmaktadır. Bu durum yapılan araştırmalarda da rahatlıkla gözlenmektedir. Özel sektör çalışanları ve kamu çalışanlarının performans değerlendirmesi algı düzeyleri üzerinde yapılan bir çalışmada kamu çalışanlarının özel sektör çalışanlarına göre daha az olumlu bir algı düzeyine sahip oldukları tespit edilmektedir (Mamatoğlu, 2006: 194). Kamu hizmetlerin tanımı ve niteliğinin özel sektörden farklı bir şekilde ele alınması, kamu sektörünün ulaşmayı planladığı hedeflerde özel sektöre göre çok farklı bir niteliğinin olması ve son olarak kamu örgütlerinin özel sektöre göre yapılarının, hizmet süreçlerinin karışık olması performans ölçümünde sorunların oluşmasına neden olmaktadır (Eren, 2009: 4). Bunların yanında kamu yönetiminde mal ve hizmet üretimi üzerindeki siyasal ve belirsiz doğasından kaynaklanan sorunların varlığı da performans kavramın kamu yönetiminde belirsiz olmasına ve performans ölçümünde ciddi sorunların yaşanmasına neden olmaktadır (Ömürgönülşen, 2002:100).

Yerel yönetimlerde performans denetimi uygulamalarında bazı sorunlarla karşılaşılacağı ileri sürülmektedir (Köseoğlu, 2008: 36). Bu sorunlar arasında öncelikle özel sektörde olduğu gibi kamunun hedeflerinin ölçülebilir bir nitelik taşımaması ve belirsiz bir yapıya sahip olması performans denetimini güçleştiren ilk sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sorun yanında özellikle yerel birimlerin yapı ve işleyişinden kaynaklanan sorunlar ve yerel demokrasi ve yerel siyasetten kaynaklanan sorunlarında yerel yönetimlerde performans denetimi uygulamalarında sıkıntılara neden olduğu görülmektedir.

Yine yerel yönetimlerde etkili bir performans denetim sisteminin kurulmasında ve işleminde yerel yönetimlerin yapısından ve işleyişinden kaynaklanan çok sayıda sorun söz konusudur. Yerel yönetimlerin hizmet sundukları kesimlerin ve bölgelerin farklı yerlerde yer alması, yerel yönetimlerin dağılımı ve sayısı ile sahip olduğu nüfus arasında mevcut olan oransızlıklar yerel yönetimlerde birçok yapısal sorunlara neden olmaktadır. Örneğin, Türkiye’de 2018 verilerine göre 397 belde belediyesi, 400 ilçe belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi 51 il belediyesi ve 30 büyükşehir belediyesi, toplam 1397 belediye örgütünün söz konusu olduğu tespit edilmiştir (TBB, 2018). Belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun yüzde 70’inden fazlasının nüfusu yüzbinin üzerindeki belediyelerde yaşadığı düşünüldüğünde, belediyeler arasında hizmet sunumu ve görev yükü konusunda ortaya çıkabilecek fark ve sorunların belediyelerin uygulamayı düşündüğü performans denetimi konusunda da farklı uygulamalara yol açacağı açıktır.

Yerel yönetimlerde performans yönetiminin uygulanabilmesi öncelikli olarak ağır bir mali yükü de beraberinde getirmektedir. Sınırlı kaynaklara sahip olan yerel birimler bu yük altında ezilmekte ve performansa dayalı yönetim süreci için gerekli olan kaynağı ayırmada güçlük çekebilmektedir. Bunun yanında yerel yönetimlerde performans yönetimi konusunda karşılaşılan bir başka sorun performans kriterlerinin tespit edilmesinde yaşanan güçlüklerdir. Yine bir diğer önemli sorun kaynağını yerel yöneticilerin ve çalışanlarının, performans denetimi konusunda sergiledikleri tavır ve davranışlar oluşturmaktadır (Köseoğlu, 2008: 229-230).

Günümüzde demokrasi kavramı ile yerel yönetim arasındaki olumlu bağ dünyada hemen hemen herkesin üzerinde hemfikir olduğu nadir konulardan birisidir (Okutan, 2008: 92). Ancak yerel yönetimlerde performans yönetiminin uygulanmasında kurumsal yapı dışında yerel demokrasiden kaynaklanan sorunlar da söz konusudur. Genel olarak değerlendirildiğinde, yerel seçimlerde yerel adayların oyları oranında yaptıkları/yapacakları faaliyetlerinden çok benimsedikleri ya da aday oldukları siyasi partinin etkisinin söz konusu olduğu gözlenmektedir. Bu eğilim üzerinde, özellikle merkezi yönetimde söz sahibi olan iktidar partisinin adayının seçilmesi halinde, yerel birimin daha fazla kaynak ve imkana kavuşacağı yönündeki halkta oluşan kanının etkisi yanında ideolojik olarak mensubu bulunduğu partiye destek sağlama gibi düşüncelerin önemli etkileri söz konusu olmaktadır. Ancak, yerel halkın, sayısı çok olmamakla birlikte yerel yönetici adaylarının faaliyetlerini ve performanslarını hesaba katarak oylarının yönünü belirleme eğiliminde oldukları da gözlenmektedir.

Yerel demokrasi ve yerel siyasetin küreselleşmeyle birlikte toplumlar üzerinde ortaya çıkardığı yeni siyasal kültürün benimsenmesi ve toplum üzerindeki etkisi, performansa dayalı bir yerel yönetim anlayışının halk tarafından kabul edilmesi ve destek bulması üzerinde önemli etken olmaktadır. Küreselleşmenin yerel ve merkezi yönetimler üzerindeki etkilerinin günümüzde birçok soruna ve çözüme dayalı yaklaşımların oluşmasına ve etkilerini yerel ve merkezi yönetimler üzerinde göstermesine neden olduğu gözlenmektedir.

Küreselleşmeyle birlikte kamu harcamalarının hızla artırması, bu harcamaların etkili ve daha düşük maliyette yerine getirilmesi sorununu gündeme getirmiştir. Bu sorunun giderilmesi de kamu harcamalarının etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre gerçekleştirilmesini gerekli kılmaktadır. Klasik yönetim geleneğinin bir parçasını oluşturan hukuka uygunluk denetiminin yetersiz kalması, halkın kamu kesimi tarafından sunulan hizmetlerin nitelik ve niceliğini sorgulaması, medya ve kamuoyunun kamu yönetiminin faaliyetlerini daha duyarlı izlemesi kamuoyunda yeni bir siyasal kültürün gelişmesine neden olmaktadır. Bu durum ise yerel halkın demokratik kanalar aracılığıyla yerel yönetimi takip etmesine ve yerel yönetimleri faaliyetleri esnasında denetlemelerine ve onları yönlendirmelerine imkan tanımaktadır (Şentürk, 2005: 13).

2.TÜRKİYE'DE PERFORMANS DENETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye'de performans olgusunun gelişim sürecinin dünyada gözlenen gelişim sürecine paralel bir şekilde ortaya çıktığı ve dünyada olduğu gibi öncelikle özel sektörden kullanılarak geliştirildiği, ardından kamu kurum ve kuruluşlarında uygulama örneklerine yer verildiği gözlenmektedir. Hatırlanacağı üzere, dünyada kamu kesiminde performans kavramının köken olarak 1970'lerdeki petrol krizi öncesine kadar uzanan izlerinin söz konusu olduğu bilinmektedir.

Kamu yönetimi alanında yaşanan yönetim sıkıntılarında çözüm önerileri sunan yeni yönetim yaklaşımları içerisinde yer alan performans denetimi kavramı, dünyada yönetim alanında yaşanan bir ihtiyacın sonucunda ortaya çıkmıştır. Devletlerin performans odaklı yönetime ihtiyaç duyması ve yönetim sistemlerinde performans odaklı bir yapıya yer vermelerinde, kamunun kaynak sıkıntısı, daralan bütçe ve halkın nitelikli hizmet beklentilerinden kaynaklanan sıkıntıların ön sıralarda yer aldığı gözlenmektedir (Eren ve Durna, 2007: 107). Kamu yönetiminin işlevsel hale getirilmesi, özel sektörde çok daha önce kullanılmaya başlanılan ve kamu yönetiminde de yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile hakim olmaya başlayan bir reform sürecini beraberinde getirmektedir. Kamu yönetiminde uygulanmaya çalışılan reformlarla değişen ekonomik, toplumsal ve siyasal yapıya ayak uydurulmaya çalışılarak vatandaşa hizmetlerin daha hızlı ve etkin ulaştırılması amaçlanmaktadır (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2009: 8). 1980'li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında sürdürülen pek çok reform çalışmasında özel sektöre ait değerler ve ilkelerin kamu kesimine aktarılmaya çalışılmaktadır (Ekici, 2009: 73).

Yeni kamu yönetiminin küçük ama etkin devlet anlayışı, Türk personel rejiminde 1980'li yıllardan sonra farklı bir rejimin yerleştirilmeye çalışılmasıyla varlığını hissettirmiştir. Personel sayısının fazla olması, düşük nitelikli bir yapıya sahip olması yapılmaya çalışılan değişikliklerin haklı görülmesini sağlayacak ortamı oluşturmuştur (Güler, 2003:179). Neo-liberal personel anlayışının yaygınlaştırılmaya çalışıldığı Türkiye'de, kamuda istihdam konusunun özel sektördeki istihdam anlayışına benzer bir nitelik kazandırılarak piyasa koşullarına bırakılması istenmektedir. Bu kapsamda kamuda sözleşmeli istihdam, performansa dayalı ücret anlayışı, esnek çalışma koşulları ve çalışma usulünde toplam kalitenin sağlanması benimsenmek istenen sistemin kapsamını oluşturmaktadır. Kamu yönetiminde oturtulmaya çalışılan performans odaklı yönetim anlayışı, kamu yönetiminin bir parçası olan yerel yönetimlerde de benzer zamanda ve hızda yerleştirilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimlerde performans ölçümüne yönelik uygulamaların 2000'li yılların başından itibaren yaygınlık kazandığı gözlenmektedir (Nangır, 2007: 120). Türk yerel yönetimlerinde performans yönetimi uygulamalarının ağırlıklı olarak belediyeler üzerinde söz konusu olduğu görülmektedir. Belediyelerde performans yönetimi ilkelerinin uygulanmasında belediyelerin yapısal ve işlevsel niteliklerinden ve yerel demokrasi ve yerel siyasetten kaynaklanabilecek sorun kümesi üzerinde odaklanıldığı gözlenmektedir (Köseoğlu, 2008: 229). Türkiye'de yerel yönetimlerde kendine yer bulmaya çalışan performans yönetiminde denetim üzerine, özellikle performans denetimi konusuna yoğunlaşmaktadır. Bu kapsam da kaynakların hukuka uygun olarak kullanılıp

kullanılmadığı sorusunu oluşturan klasik denetim anlayışının yerini kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı sorusuna bıraktığı görülmektedir (Ekici vd., 2009:135).

Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarının kendilerine özgü geliştirdikleri performans denetimi içerikli projelerin ve denetim sistemlerinin söz konusu olduğu gözlenmektedir. Bu plan ve projelerin geliştirilmesinde ve uygulanmasında yasal mevzuatın etkisi de önemli bir yere sahiptir. Kamu kurumları yanında yerel yönetimlerde de buna benzer bir anlayışın söz konusu olduğu gözlenmektedir. Bu kapsamda hazırlanan BEPER projesi ve çıkarılan ilgili yasalarda performans içerikli denetimle ilgili çerçevelerin yer alması Türk yerel yönetimlerinde performans denetimi konusunun hızla yaygınlık kazandığı ve geliştiği yönündeki ibareleri oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerde performansın tespit edilmesinde kullanılan performans göstergeleri, yerel yönetimlerin amaçları doğrultusunda faaliyetlerinin değerlendirilebilmesi, benzer faaliyetlerle kıyaslanabilmesi ve yürütülen faaliyetlerin hangi kalitede, ne kadar maliyette ulaşıldığının tespit edilmesinde kullanılan araçlar olarak ele alınmaktadır (Nangir, 2007:115).

Yerel yönetimler açısından performansın denetiminde kullanılan unsurların zaman içinde bazılarının ön plana çıktığı bazılarının etkisi kaybettiği gözlenmekle birlikte çekirdeğini, etkinlik, verimlilik ve tutumluluk boyutlarının oluşturduğu gözlenmektedir (Özer, 2009: 6). Bu üç unsurun yanında zamanla performans denetiminde kalite, çevre, adil hizmet sunumu, bilgi teknolojileri, etik, gibi yeni unsurlarında kullanıldığı gözlenmektedir (Coşkun ve Karabeyli, 2007: 149).

Yerel yönetimlerde performans denetiminde uygulamalarında kullanılan üç temel unsur etkinlik, verimlilik ve tutumluluk unsurlarını incelediğimizde;

Etkinlik, yerel birimlerin hedefleri kapsamında meydana getirdikleri faaliyetlerin öngörülen zamanda ve öngörülen oranda gerçekleşip gerçekleşmediği, yani faaliyetlerin zamanında ve hedeflenen düzeyde yapılıp yapılmadığı etkinliği ifade etmektedir (Akçay, 2009: 39).

Ekinlik, yerel yönetimlerde performans yönetiminin önemli unsurlarından birisini oluşturmaktadır. Çünkü yerel yönetimler iş, işlem ve faaliyetlerinde tutumluluk ve verimliliği sağlamış olabilirler, ancak hedeflerini gerçekleştirip gerçekleştirmedikleri hala cevaplandırılması gereken bir soru olarak kalmaktadır (Köseoğlu, 2008: 217). Bu sorunun cevabı da yerel yönetimlerde etkinlik ile açıklanmaya çalışılmaktadır.

Verimlilik, yerel yönetim faaliyetleri sonucunda elde edilen mal ve hizmetler ile bunları üretmek için tüketilen kaynaklar arasındaki oran olarak tanımlanabilen verimlilik kavramı, yerel yönetimler açısından bakıldığında; en az girdi kullanılarak ya da aynı girdi miktarıyla en fazla yerel hizmetin üretilmesinin amaçlandığı bir performans unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel birimlerde girdi olarak, personel, mali kaynak, yerel birimlerin kullanımındaki binalar, araç gereçler ve bilgi teknolojileri sayılabilir. Yerel birimler bu girdilerden yararlanarak yerel halkın taleplerine cevap vermeye ve bunu yaparken de en uyumlu kaynak-çıktı ilişkisini elde etmeye çalışmaktadır (Köseoğlu, 2008: 215-216).

Tutumluluk, yerel yönetimler açısından tutumluluk, yerel hizmetlerin belirlenmiş olan hedefler doğrultusunda en düşük maliyetle ve en uygun zamanda gerçekleştirilmesi olarak ifade edilebilir. Yerel birimlerin yürütmekle görevli olduğu tüm hizmetleri tek başına kendi kaynaklarıyla karşılamaları oldukça zor bir durumdur. Nitekim yerel birimlerin hizmetlerde maliyetleri düşürmek amacıyla kendi aralarında işbirliğine gitmeleri yanında, özel kesime de birtakım teknik hizmetleri ihale ederek kaynaklarından tasarrufa gittikleri görülmektedir (Köseoğlu, 2008: 215-216). Tutumluluk unsuru, diğer unsurlar gibi, yerel yönetimlerin performansı konusunda bir amaç değil araç görevi görmektedir (Bilgin, 2007: 72). Tutumluluk yerel birimlerin hedeflerine ulaşırken ekonomik hareket etmesini gerektiren bir durumu ifade etmektedir.

3. TÜRKİYEDE YEREL YÖNETİMLERİN PERFORMANS DENETİMİNİN YASAL KAYNAĞI

Türkiye’de yerel yönetimler alanında hayata geçirilmeye çalışılan reform girişimleriyle halkın beklentilerine duyarlı, kaliteli, verimli ve daha etkin hizmet sunulması arzulanmaktadır (Urhan, 2008: 85-86). Türk kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde uzun zamandır üzerinde durulan ve bu yönde çok sayıda hukuki düzenlemeye gidilerek bu reform gereksiniminin hayata geçirilmeye çalışıldığı gözlenmektedir. “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı” bu anlamda karşımıza çıkan en önemli reform çalışmalarından bir tanesini oluşturmuştur. Yürürlüğe giremeyen bu tasarıyla kamu yönetiminde performans odaklı bir yönetim anlayışının geliştirilmesi amaçlanmıştır. Tasarıda sıkça söz edilen performans odaklı yönetim anlayışı, otuz yılı aşkın süredir kamu yönetimi için temel unsur olmaya çalışan performans denetimi olgusu için yeni bir açılım ve zemin olarak ele alınmıştır. Bu bağlamda ele alınan benzer yasalarla performans odaklı bir yönetim için gerekli olan yasal zeminin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu kapsamda Türkiye’de kamu yönetiminde köklü reformlar ortaya koyan 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile performans odaklı yönetim anlayışına yer verilerek, performans unsurlarının en önemli yasal dayanağı hazırlanmaya çalışılmıştır. Bu iki çalışmanın dışında yerel yönetimler reformu kapsamında yeniden düzenlenen yasalardan “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, “Belediye Kanunu” ve “İl Özel İdaresi Kanunu”nun çeşitli maddelerinde de performans yönetimine, denetimine ve ölçütlerine yer verilerek performans odaklı yönetimin yerel yönetimler için de gerekliliği konularına atıflarda bulunduğu gözlenmektedir (Ağcakaya, 2009: 42).

3.1.1982 Anayasasında Performans Denetimi

1982 Anayasası idarenin denetimi açısından incelendiğinde; performans ve performans denetimi konusunun açık bir şekilde ele alınmadığı gözlenmektedir. Anayasada denetim konusunun hukuk devleti anlayışı çerçevesinde idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu yararının gözetilmesi şeklinde ele alındığı gözlenmektedir.

1982 Anayasası yerel yönetimlerin denetimi konusunda hukuka uygunluk denetimi yanında vesayet denetimini ön plana çıkarmaktadır. 1982 Anayasasında da merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu açık bir şekilde belirtilmektedir (Özer, 2009: 150). 1982 Anayasasının yerel yönetimlerin denetimi konusunda idarenin bütünlüğü ve kamu yararı kapsamında hukuka uygunluk ve yerindelik denetimini benimsediği yerel yönetimlerin ve yerel çalışanların performansları konusunda bir düzenlemeye yer vermediği görülmektedir.

3.2.5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Performans Denetimi

1990’lı yıllardan itibaren kamu kaynaklarının etkin kullanımına yönelik arayışlar neticesinde ortaya çıkan sonuçlara odaklı yönetim anlayışının gelişimi, kamu kurumlarında performans yönetimi, performans ölçümü gibi kavramların önem kazanmasına neden olmuştur. Türkiye’de de bu arayışlar çerçevesinde çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu arayışların en somut örneğini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu oluşturmaktadır. Bu kanunla kaynakların kullanımında etkinliğin sağlanması amacıyla hesap verebilir kurumlar yaratılmaya çalışıldığı ve bunu sağlayacak nitelikte yeni düzenlemelere yer verildiği görülmektedir. Bu kapsamda Türkiye’de uygulanmakta olan yeni düzenlemeler çerçevesinde kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanması için kurumlarda performans yönetimi ve ölçümünün gerekli olduğuna vurgu yapılmaktadır (Sakal ve Şahin, 2008: 3).

5018 sayılı kanunun maddeleri incelendiğinde 1’inci maddesinde kanunun amacının da bu yönde olduğu rahatlıkla anlaşılmaktadır. “Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek” şeklinde kanunun amacının

düzenlendiği gözlenmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu kurumu ve kuruluşlarında sonuçlara önem veren bir yönetim anlayışı getirerek, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kaynakların etkin ve verimli kullanımını amaçlamaktadır. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi içinde kurumların performans ölçüm sistemlerinin etkili bir şekilde kullanılması gerekmektedir (Yenice, 2006: 57). Kanunun amacından da anlaşılacağı gibi performans denetiminin temelini oluşturan etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ölçütlerinin, kamu yönetimine hakim olan değerler olması amaçlanmaktadır.

Kanunun 2'nci maddesinde kanunun kapsamı olarak “Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü” kapsadığı belirtilmektedir. Yine 3'üncü maddesinde performans denetiminin bir boyutunu oluşturan mali kontrol ve stratejik plan kavramlarının tanımlarına yer verildiği gözlenmektedir. Kanunun 9'uncu maddesinde, stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemenin kamu idarelerince, “Kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamak şeklinde ele alındığı ve Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir” ifadesine yer verilmektedir.

Yine 11'inci maddede “Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu” tutularak performans hedeflerine uygun hareket etmeleri istenmektedir.

13'üncü maddenin c fıkrasına göre, bütçeler kalkınma planı ve programlar da yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planlarıyla performans ölçülerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir. Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması kapsamında 17'nci maddede, performans hedefleri doğrultusunda bütçenin hazırlanması, faaliyet raporları kapsamında 41'inci maddede, dönem sonunda oluşturulacak faaliyet raporlarında da performans ölçüm sonuçlarının, performans hedeflerinin gerçekleşme durumu, varsa ortaya çıkan sapmaların nedenlerinin belirtilmesini istemektedir (Ağ cakaya, 2009: 35).

Kanunun 55 ve 56'ncı maddesinde Kamu malî yönetiminin bir unsuru olarak iç kontrol sisteminin tanımı ve amacına yer verilmektedir. 63'üncü maddede, “İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyeti” olduğu belirtilerek, “Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirileceği” ne değinilmektedir. Son olarak 68'inci madde de Sayıştay tarafından yapılacak olan dış denetim konusunun ve amacına yer verilmiştir. Buna göre “Harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması” şeklinde yerine getirileceği belirtilmiştir.

Kısaca 24 Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun'da kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik plan hazırlamaları, kurumlarını ekonomik, verimli ve etkili bir biçimde hesap verilebilir bir anlayış doğrultusunda yönetmeleri, başarılarını performans göstergeleri kullanarak ölçmeleri ve son olarak bütçelerini performans hedefleri doğrultusunda hazırlamaları gerektiğinin vurgulandığı gözlenmektedir (Köseoğlu, 2005: 20).

3.3.5393 Sayılı Belediye Kanununda Performans Denetimi

5393 sayılı kanunun belediyelerde performans denetimi konusuna sıklıkla yer verdiği gözlenmektedir. Özellikle 18 ve 38'inci maddelerinde görüleceği üzere belediye meclisi ve belediye başkanının belediyelerde performansa dayalı yönetim konusundaki görevleri ele alınarak başkan ve meclisin sorumluluk ve görev alanı belirlenmeye çalışılmaktadır. Bu maddelere göre belediye meclisi belediye faaliyetlerinin ve personelin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmekle görevlendirilmiş olduğu görülürken, belediye başkanının belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek ve bu yönde hazırlanan raporları meclise sunmak şeklinde görevli olduğu belirtilmiştir.

Belediye kanununun 25'inci maddesinde denetim komisyonunun görevlerinden söz edilmektedir. Buna göre, “İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Komisyon belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Bu istekler gecikmeksizin yerine getirilir.” denilerek denetim komisyonunun görev ve yetkileri açıklanmaktadır.

Belediye çalışmaları ve faaliyetleri konusunda TBMM'ne benzer bir denetim metodu olarak bilgi edinme yoluna başvurulduğu gözlenmektedir. “Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır.” Bilgi edinme ve gensoru, denetimi belediye başkanı ve faaliyetlerinin performans odaklı denetiminde kullanılan önemli bir denetim biçimini oluşturmaktadır.

Belediye kanununun 41'inci maddesinde stratejik plân ve performans programı konusuna yer vermektedir. Buna göre, “Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.” denilmektedir.

Madde 54, 55, 56'da Belediyelerin performans ölçütlerine uymaları gerektiğinden, denetlemelerin yapılacağından bahsedilmiş, Belediye başkanının diğer bir görevinin, performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlamak olarak kararlaştırıldığı görülmektedir (Ağcakaya, 2009: 35).

54'üncü maddede belediyelerde denetimin amacına şu şekilde yer verilmektedir; “Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.”

55'inci maddede belediyelerde denetimin kapsam ve türleri olarak “Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.” denilmektedir.

Belediye kanununun 56'ıncı maddesinde belediyenin faaliyet raporları konusunun düzenlendiği görülmektedir. Burada “Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol

Kanununun 41'inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.” denilmektedir.

57'inci maddede belediye hizmetlerinin aksaması halinde takip edilecek süreç açıklanmaktadır. Buna göre, “Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.”

61'inci maddede belediyenin bütçesi ele alınmaktadır. Bu kapsamda, “Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.” denilmektedir.

3.4.5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Performans Denetimi

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 1'inci maddesinde de belirtildiği gibi kanunun amacı, “Büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır.” Buradan da anlaşılacağı üzere kanunun performans dayalı bir yönetim anlayışı benimsediği gözlenmektedir. Yine Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumluluklarının düzenlendiği 7'inci maddesinde, “İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak” görevleri arasında sayılmaktadır.

Büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisinin düzenlendiği 11'inci maddesinde belediye başkanlarına alt kademe belediyelerinin imarla ilgili eylem ve işlemlerini denetleme yetkisi tanınmaktadır. Bu yetki dolaylı olarak alt kademe belediyelerinin eylem ve işlemlerinin performans uygunluğunun denetimini de içermektedir. İlgili maddede, “Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç on beş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir. Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir. Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42'inci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanunun 42'inci madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez” denilmektedir.

Büyükşehir Belediye Başkanının görev ve yetkileri büyükşehir belediyesi kanununun 18'inci maddesine göre; belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak görevlerini

üstlenmesi, kurum faaliyetlerinin ve personelin performans ölçütlerini belirlemesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi, bunlarla ilgili raporları meclise sunması olarak ele alınmıştır (Ağcakaya, 2009: 35-36).

Kısaca Büyükşehir belediyesi kanununda belediye kanununda olduğu gibi yerel yönetimlerin görev ve faaliyetlerini yerine getirilirken performans hedeflerine uygun bir şekilde yerine getirmesi amaçlanmakta, bu yönde çıkarılan düzenlemelerle performans denetimine yönetim sürecinde yer verilmesi istenmektedir.

3.5.5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununda Performans Denetimi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idarelerinde performans sistemini benimsemiş ve performans denetimi konusunda Sayıştay'ın görevli olmasını kabul ederek bu denetimin yönetimin etkinleştirilmesinde şeffaflığın sağlanmasında yararlı bir düzenleme olacağını vurgulamıştır. Bu kanunun, yöneticiler üzerinde yapılan araştırmalarda da benimsendiği gözlenmiştir (Ömürgönülşen, 2009:12).

Performans denetimi kapsamında il özel idaresi kanunu incelendiğinde, 10 ve 30' uncu maddelerinde, stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarının özel idare faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerine göre değerlendirilmesi ve karara bağlanması il genel meclislerinin sorumluluğuna bırakılmıştır. Vali kurumsal stratejiler oluşturmak, bu stratejiler doğrultusunda bütçeyi, kurum faaliyetlerinin ve personelin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, sonuç olarak da bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla görevlendirilmiştir (Ağcakaya, 2009: 35-36). İl Özel İdaresi Kanunu'nun, il özel idarelerinin yönetiminde işletme yönetiminin kullandığı stratejik plan, performans planı, faaliyet raporu gibi tekniklerden yararlanması gerektiğini vurguladığı gözlenmektedir (Ömürgönülşen, 2009: 7).

Meclis kararlarının kesinleşmesinin ifade edildiği 15' nci maddede, "İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur."

Denetim komisyonunun anlatıldığı 17'inci maddede, "İl genel meclisi, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Komisyon, vali tarafından il özel idare binası içinde belirlenen yerde çalışır ve çalışmalarında uzman kişi ve kuruluşlardan yararlanabileceği gibi valinin onayıyla kamu kuruluşları personelinin de yararlanabilir. Komisyon tarafından istenen bilgi ve belgelerin iade edilmek üzere verilmesi zorunludur. Komisyon, çalışmasını şubat ayı sonuna kadar tamamlar ve buna ilişkin raporunu, izleyen ayın on beşine kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur." denilerek il özel idaresinin faaliyetlerinin denetimi konusunda denetim komisyonunun görevleri ifade edilmektedir.

Meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının açıklandığı 18' nci maddede, "İl genel meclisi soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır. Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır. İl genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek, meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır. Vali, mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunar. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı

tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir.” denilmektedir.

Encümenin görev ve yetkilerinin açıklandığı 26’ncı maddede, “Encümenin görev ve yetkilerinin “Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek” şeklinde ifade edildiği görülmektedir. Yine valinin görev ve yetkileri 30’uncu maddede “İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” şeklinde düzenlenmiştir.

Stratejik plân ve performans plânının düzenlendiği 31’inci maddede de “Mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plân ve performans plânı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.” denilmektedir.

İl Özel İdaresi Kanunu 37’inci maddesinde denetim konusu, “İl özel idarelerinin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.” şeklinde ele alınmaktadır. Denetimin kapsamı ve türleri konusu 38’nci maddede, “İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir.” şeklinde ifade edilmektedir.

Kanunun 39’ncü maddesinde, İl özel idaresinin faaliyet raporlarıyla ilgili şu şekilde bir düzenlemeye yer verilmiştir; “Vali, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41’inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.” denilmektedir.

Yine 40’ncü maddesinde hizmetlerin aksaması durumunda, “İl özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.” şeklinde bir düzenlemeye yer verilmiştir.

İl Özel idaresinin faaliyetlerinin denetimi konusunda madde 41 de “Denetimin yapılması ve faaliyet raporunun hazırlanması hususunda bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile diğer kanunların ilgili hükümleri uygulanır.” İlgili Kanun’a atıflar yapılmıştır. Yine İl özel idaresinin bütçesinin anlatıldığı 44’üncü maddede, “Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.” denilmektedir.

İl Özel İdaresi Kanununa göre denetim konusu il genel meclisi içerisinde oluşturulacak denetim komisyonunca il özel idaresinin gelir ve giderlerini denetlemek şeklinde yerine getirilmekle birlikte performans denetimi konusunda Sayıştay'ın dış denetim birimi olarak görev alacağı belirtilmiştir). 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanunu ile birlikte merkezin taşra teşkilatının önemli bir bölümü yapısal ve işlevsel olarak il özel idarelerine devredilmiş, valinin il genel meclisi başkanlığına son verilmiş valinin yetkileri sınırlandırılmış, il genel meclisi adeta yerel bir yasama organı niteliği dönüştürülmüştür (Ömürgönülşen, 2009: 7).

3.6.Diğer İlgili Mevzuatta Performans Denetimi

Kamu yönetiminde ve dolayısıyla yerel yönetimlerde denetim faktörü ele alındığında karşımıza çıkan ilk durum, denetimin kamusal eylem ve işlemlerin uygulanmasında keyfiliğin önlenmesinde kullanılan bir araç olarak düşünülmesidir (Uluğ, 2004: 98). Devletin artan görev ve sorumluluk anlayışı çerçevesinde gelişen sosyal devlet anlayışında yaşanan gelişme ve beklentiler, başlangıçta sadece hukuka uygunluk denetimini yeterli görürken daha sonra kalkınma planlarına uygunluk, kamu kaynaklarının etkin kullanımı gibi yeni denetim amaçlarına da ihtiyaç duyulmuştur (Özer, 2009: 153). Bu kapsamda Türk kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde çok sayıda yasal düzenlemeye plan ve projeye yer verilmeye çalışıldığı gözlenmektedir.

Türk kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde performans olgusunu ve performans denetimi konusunu işleyen yasal düzenlemelerin, plan ve programların sayısını artırmak mümkündür. Kamu yönetiminin bu anlamda yeniden yapılanması için hazırlanan raporlar ve projelerden, 5 yıllık kalkınma planlarından hükümetlerin uygulamaya çalıştıkları acil eylem planlarına kadar çok sayıda düzenlemede performans odaklı bir yönetim ve performans denetimi içerikli bir sistem kurulmaya çalışılmıştır. Çalışmalarda bu yönde aynı hızda devam ettiği görülmektedir.

SONUÇ

Performans denetimi, örgütlerin mevcut durumları ile gelecekte ulaşacakları durum arasındaki farkı ortaya koyan ve geleceğe dönük planların ortaya çıkmasında önemli görevler üstlenen bir denetim türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Örgütlerin performans dayalı denetimleriyle başta etkinlik ve verimlilik artışı hedeflenirken beraberinde kaliteli hizmet sunumu, vatandaş-müşteri memnuniyetinin gözetilmesi, bilgiye ve katılıma dayalı bir yönetim anlayışının geliştirilmesi çabası, performans dayalı denetimlerin yaygınlaşmasında önemli bir unsur oluşturmaktadır.

Klasik yönetim anlayışı kısılacında kalan yerel yönetimlerin bu durumdan kurtulmalarında performans denetiminin önemli bir işlev göreceği düşünülmektedir. Özellikle, klasik yönetim anlayışının etkilerinden kaynaklanan ağır hantal işleyen bürokratik yapı ve değişime karşı gösterilen direnç yerel yönetimlerin halkın beklentilerine tam olarak ve yerinde cevap vermesinde güçlüklerle neden olmaktadır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla klasik yönetim anlayışından kaynaklanan bu sorunlara çözüm üretmek istenmektedir. Bu kapsamda yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla yerel yönetim birimlerinde etkinlik, verimlilik artışı için işletme yönetiminin kullandığı araç ve teknikleri kullanma ihtiyacı içerisine girildiği ve özellikle performans denetimi olgusu üzerinde durulduğu gözlenmektedir.

Bu kapsamda Türkiye'de uygulanmakta olan yeni yasal düzenlemelerle özellikle 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda yerel yönetimlerde performans denetimi ve performans ölçümünün gerekli olduğuna vurgu yapıldığı rahatlıkla görülmektedir. Performans denetimi konusunda ortaya çıkan tüm bu yasal ve politik gelişmeler, performans denetimi olgusunun artık yerel yönetimlerde kaçınılmaz bir şekilde uygulanması gerektiği yönünde algı ve kanaatlerin kamuoyunda oluşmasına neden olmaktadır. Tüm bu yasal düzenlemelerde performans denetiminin uygulanmasını zorlayan ve teşvik eden mevzuata rağmen uygulamada yerel yönetimlerin örgütsel ve kurumsal performansını artıracak adımların tam olarak atılmadığı da bir diğer gerçek durumdur. Yasal olarak zorunlu olan görev ve faaliyetlerin kağıt üzerinde yapıldığı, örgüt yönetiminin özellikle performans konusuna dikkat ettiğini ancak uygulamada performans denetiminin işlevsel olarak gerçekleştirilmediği yönünde rahatsızlıklar da mevcuttur. Yasal zorlamaların yanı sıra örgütsel ve bireysel olarak performans denetiminin işlevselliğine olan inancın da artırılmasına yönelik adımlar atılması yerel yönetimlerden beklenen performansa bağlı

başarıyı artıracak bir durumdur.

KAYNAKÇA

- Ağcakaya, S. (2009) “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Benzer Tip Belediyelerde Mali Performans Uygulamaları” *Sosyoekonomi*, 2009-1, s.27-46.
- Akçay, A. (2009) “Kamuda Stratejik Plan Amaçlarının Gerçekleştirilmesine Yönelik Değerlendirme ve Denetim Modeli”, *Tübbav Bilim Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, s.29-45.
- Al, H. (2007) “Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetimi Geçiş”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 4.
- Bilge, S. (2006) “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Uluslararası Şehir/Belde Yönetimleri Birliği (ICMA)” E-Akademi, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler, Aylık İnternet Dergisi, Sayı 58.
- Bilgin, K. U. (2007) “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık Performans Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 65, s.53-87.
- Coşkun, A., L. Karabeyli (2007) “Etkin Devlette Performans Denetimi ve Türkiye Deneyimi”, 22. Türkiye Maliye Sempozyumu Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 09-13 Mayıs 2007, Isparta.
- Çevik, H. H. (2004) “Türkiye’de Kamu Yönetimi Başarısızlığına Teorik Bir Yaklaşım”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 59, Sayı 3.
- Çevik, H. H., T. Göksu, V. K. Bilgiç., M. Karakaya, K. Seyhan, S. K. Gül (2008) *Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.
- Çukurçayır, M. A. (2009) *Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Gökçe Ofset, Ankara.
- Ekici, B., M. Koçyiğit ve Y. K. Küçük (2009) “Yerel Yönetim Hizmet Bildirgeleriyle Vatandaş Memnuniyetinin Artırılması: Su Abonelik İşlemleri” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 18, Sayı 1.
- Eren, V. (2009) “Kamu Performans Yönetiminde Ölçüt Sorunu: İdari Faaliyetlerde Başarı Ölçütleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, 42/2 Haziran 2009.
- Eren, V. ve U. Durna (2007) “Kamu Sektöründe Performansın Anlaşılması ve Geliştirilmesi” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 1.
- Ghobadian, A. and J. Ashworth (1994) “Performance Measurement in Local Government – Concept And Practice”, *International Journal of Operations & Production Management*, Vol.14, No.5.
- Güler, B. A. (2003) “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 4.
- Kapucu, N. ve M. Kösecik (2002) “Transferability of Administrative Reforms: Nev Public Management as an Example”, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 20, Sayı 1.
- Köseoğlu, Ö. (2008) “Türk Belediyeciliğinde Performansa Dayalı Yönetim Anlayışına Geçiş: Arka Plan ve Sorunlar”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 17, Sayı 1.
- Mamatoğlu, N. (2006) “Örgüt İçi İletişim ve Performans Değerlendirme Sistemi Algıları Örgüt Kültürü Algısını Yordar mı?” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 61, Sayı 4.
- Nangır, E. O. (2007) “Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü”, *Bütçe Dünyası*, Cilt 2, Sayı 25, s.115-122.
- Okutan, E. (2008) “Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Örgütlerinin Gelişmiş İşbirliği: İngiltere Örneği” *Sayıştay Dergisi*, Sayı 71, s.91-108.
- Ömürganülşen, U. (2002) “Performance Measurement in The Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects”, *Hacettepe University Journal of Economics and Administrative Sciences*, Volume 20, Number 1.
- Ömürganülşen, U. ve U. Sadioğlu (2009) “Türkiye’de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 18, Sayı 1.
- Özer, M. A. (2004) “Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler” *Türk İdare Dergisi*, Yıl 76, Sayı 444.
- Özer, M. A. (2009) “Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve Değerlendirilmesi” *Sayıştay Dergisi*, Sayı 73, s.3-29.
- Öztürk, N. K. (2006) “Kamu Sektöründe Performans Ölçümü ve Karşılaşılan Sorunlar” *Amme İdaresi Dergisi*, 39/1.
- Sakal, M. ve E. A. Şahin (2008) “Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye’deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 68, s.3-27.
- Songür, N. (2008) “Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklilikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 17, Sayı 4.

- Şentürk, H. (2005) *Belediyelerde Performans Yönetimi*, İlke Yayıncılık, İkinci Baskı, İstanbul.
- TBB (2018) Türkiye Belediyeler Birliği “Genel İstatistikler”, <http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/istatistikler/genel-istatistikler/> Erişim Tarihi:10.08.2018.
- Uluğ, F. (2004) “Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı Işığında Kamu Denetimi Sisteminde Yeniden Yapılanma” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 2.
- Urhan, V. F. (2008) “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 70, s.85-102.
- Yenice, E. (2006) “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi” *Maliye Dergisi*, Sayı 150, s.122-132.



Gönderiliş Tarihi: 02/11/2018
Kabul Tarihi: 20/11/2018
ORCID 0000-0002-6860-2572
ORCID 0000-0002-4171-9148

TÜRKİYE’DE KAMU KESİMİNİN EĞİTİM HARCAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ (2006-2018)

**Hayrettin Tüleykan¹
Mehmet Ali Parlak²**

ÖZ

Eğitim, insanın dünyaya gelişinden başlayan ve ölümüne kadar süren uzun soluklu bir süreçtir. Eğitim ile belirli prensipler doğrultusunda insanın anlama, öğrenme ve uygulama kabiliyetinde, zihni ve fiziki yönden ilerlemeler yaşanması hedeflenir. Bunun sonucunda bireyler yaşamlarını daha kaliteli ve sağlıklı sürdürmeleri yanında içinde yaşadığı toplumun değer yargılarını, sosyo-kültürel geleneklerini edinerek ait olduğu toplumun bir parçası haline gelir hem de bireyi değerli kılan unsurlarla donatılmış olur.

Çalışmamızda bir kamu harcaması olarak eğitimin, önemi ve bireysel ve toplumsal faydaları incelenmiştir. Eğitimin kamu harcamaları içindeki yeri ve büyüklüğü Türkiye ile OECD ülkelerinin eğitim yatırımlarının karşılaştırılmasına yer verilerek değerlendirilmiştir

Anahtar Kelimeler: Public Expenditure, Education Expenditure

Jel Kodu: I10-I20

EVALUATION OF EDUCATION SPENDING OF PUBLIC SECTOR IN TURKEY (2006-2008)

ABSTRACT

Education is a long-term process starting from the arrival of man to the world and lasting until his death. In line with certain principles with education, it is aimed to make progress in human's understanding, learning and application ability, mental and physical aspects. As a result, individuals become more qualified and healthy and maintain their lives and become part of the society they belong to by acquiring the value judgments, socio-cultural traditions of the society they live in.

In our study, the importance and the individual and social benefits of education as a public expenditure were examined. Place and size of education in public spending is evaluated by giving place to compare their investment in education in the OECD countries and Turkey.

Keywords: Public Expenditure, Education Expenditure

Jel Codes: I10-I20

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, hayrettin.tuleykan@gop.edu.tr

² Öğr. Gör. Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, Meslek Yüksek Okulu, maliparlak@nevsehir.edu.tr

GİRİŞ

Eğitimin önemi her geçen gün artmaktadır. Eğitim, sadece bireye fayda sağlamakla kalmayan aynı zamanda içinde yaşadığı topluma da dışsal fayda yayan bir hadisedir. Psikolog Skinner *eğitimi öğrenilenler unutulduktan sonra geriye kalan şey* olarak tarif eder. Bu yönüyle eğitim insana hiçbir zaman unutulmayan ve yok olmayan özellikler kazandırılmasıdır.

Bir kamu hizmeti olan eğitim hizmeti ile toplumlar nesilden nesile hem kültürlerini, inançlarını, değer yargılarını aktarır hem de beşeri sermayeyi güçlendirerek üretime katkı sağlarlar. Bu sayılan özelliklerinden dolayı eğitimin planlanması, faaliyetlerin sürdürülmesi kamu tarafınca üstlenilmiştir. Eğitim bireyden topluma aynı zamanda toplumdan bireye doğru gerçekleşmektedir. Eğitim faaliyeti ikamesi ve telafisi mümkün olmayan bu öneminden dolayı arzulanan sonuçlara varabilmek için büyük oranda kamusal kaynak ayrımını zorunlu kılmaktadır.

1. KAMU HARCAMALARI

İnsanlar yaratılışı itibarıyla birlikte yaşama arzusuna sahip sosyal varlıklardır. Bu birlikte yaşama arzusunu gerçekleştirirken bir takım kuralların konulması, bu kurallara uyumun sağlanması ve sürdürülmesi, aynı zamanda insanların ferdi olarak karşılayamadıkları ihtiyaçlarının bir mekanizma tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. İnsanların birlikte yaşamadan ortaya çıkan güvenlik, adalet, eğitim vb. ihtiyaçlarının karşılanması için devlet bir takım harcamalar (kamusal harcama) yapmaktadır.

1.1. Kamu Harcaması Kavramı

İnsanların hayatlarını sürdürebilmeleri için ihtiyaçlarının karşılanması gerekmektedir. Bu ihtiyaçlardan bazıları insanların kendileri tarafından karşılanabilen ihtiyaçlar olup, bunlardan bazıları ise insanların kendi kendine karşılayamayacağı ihtiyaçlardır. İnsanların, adalet, eğitim, savunma, diploması gibi kendi kendine karşılayamadığı ihtiyaçların giderilmesi devletin asli görevleri arasındadır. Devlet bu asli görevleri yerine getirirken kamu harcaması yapmaktadır.

Günümüzde kamu harcamaları devletin organları yoluyla gerçekleştirilir. Kamu harcamalarının büyük bölümünü merkezi devlet örgütü gerçekleştirir, diğer kısmını yerel yönetimler ve devlet adına diğer bazı kuruluşlar gerçekleştirir. Hangi harcamaların kamu harcaması sayılacağı konusunda net bir sınır çizmek oldukça güçtür (Tuncer ve Yüksel, 2011). Bu sebepten kamu harcamalarını dar anlamda ve geniş anlamda kamu harcaması şeklinde ikiye ayırmak mümkündür.

Dar anlamda kamu harcamaları, kamu idaresi (belediye, il özel idaresi, köy) dediğimiz ortak yönetim kurumlarının, temsil ettikleri kamu kesiminden topladıkları katkılarla, onlar adına yaptıkları giderlere denilmektedir (Eğilmez, 2016:33). Geniş anlamda kamu harcamaları ise devletin ekonomik ve sosyal anlamda üstlendiği bütün fonksiyonları yerine getirebilmek için yaptığı bütün işlerin maliyetine giren harcamaların toplamını ifade etmektedir (Susam, 2015:169).

1.2. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

Kamu harcamalarının gerek ekonomik, gerekse sosyal birçok sonuçları bulunmaktadır. Kamu harcamalarının etkilerinin incelenebilmesi ve başka ülkelerle karşılaştırılabilmesi için bir takım sınıflandırmalara tabi tutulması gerekmektedir. Bu konuda kamu harcamalarının farklı sınıflandırmaları bulunmakta olup genel kabul görmüş sınıflandırma şekli aşağıdaki gibidir:

- İdari (Organik) Sınıflandırma,
- Fonksiyonel Sınıflandırma,
- Ekonomik Sınıflandırma.

Kamu harcamalarına yönelik sınıflandırmalar devlet hizmetlerinin yapısını, biçimini ve ekonomik kaynakların kullanımını belirlemede kullanılan araçlardır. Bu araçların kullanımı hedefler doğrultusunda olup, devletin varolan kaynaklarla neler yapmak istediğini yansıtmalıdır (Ataç, 1980:15). Kamu hizmetlerine tahsis edilen kamu harcamaları, bu hizmetlerin önemini belirtmektedir. Böylece, devletin kamu hizmetleri arasında yapmış olduğu kaynak dağılımının göreceli miktarı, önceliği ve bu hizmetlerin topluma olan parasal maliyetinin büyüklüğü kamu harcamalarının hizmete yönelik

olarak sınıflandırılmasının önemini ortaya koymaktadır. Çünkü kamu harcamalarının ne tür mal ve hizmet üretimine yöneldiği, diğer bir deyişle kamu sektöründe üretilen mal ve hizmetlerin türü, ekonominin genel kalkınma düzeyi ve ekonominin genel kalkınma süreci ile ilgilidir (Ataç, 1980:16).

1.2.1. Kamu Harcamalarının İdari (Organik) Sınıflandırılması

Harcamayı yapan kuruma veya idari birime göre yapılan sınıflandırmadır. Başka bir ifade ile harcamalar, bunları gerçekleştiren kamu kurum ve kuruluşlarına göre tek tek sınıflandırılmaktadır. Kamu harcamalarının,

- Cumhurbaşkanlığı,
- Anayasa Mahkemesi,
- Danıştay,
- Başbakanlık,
- Milli Savunma Bakanlığı,
- Dışişleri Bakanlığı
-

şeklinde devleti oluşturan idari yapı temel alınarak yapılan idari sınıflandırmada yapılan harcamalar alt alta toplandığında toplam kamu harcaması ortaya çıkmaktadır.

Değişik ülkelerde kamu kesimi örgütlenmeleri farklı olduğu için idari sınıflandırmalar, ülkeler arası karşılaştırmalar için elverişli bir zemin oluşturmaz (Uluatam, 2009:205).

1.2.2. Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırılması

Fonksiyonel sınıflandırmada yapılan harcamanın kim tarafından yapıldığı değil, harcamanın niteliği esas alınmaktadır. Bunun için öncelikle harcamalar fonksiyonlara ayrılmalıdır. Fonksiyonlar ülkeden ülkeye değişebilmekte olup; genel olarak eğitim, sağlık, bayındırlık, savunma, adalet şeklinde sınıflandırılmaktadır. Bu şekilde yapılan sınıflandırmada kamunun sunmuş olduğu hizmetin nitelik itibarıyla toplam maliyetinin tespiti kolaylaşmaktadır.

Fonksiyonel sınıflandırmayı idari sınıflandırmadan ayıran temel husus, devlet organlarıyla devletin görevleri arasında tam bir ayniyetin bulunmamasıdır. Bazen bir devlet organını birden çok amacın gerçekleştirilmesine yardım edebilir; ya da başka deyişle, belli bir amaca yönelik harcamalar birden çok dairenin bütçesi içinde yer alabilir. Milli eğitimle ilgili harcamaların Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi yanında üniversiteler, Sağlık Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı v.s. bütçelerinde yer alması gibi (Uluatam, 2009:203).

Tablo 1: Analitik Bütçede Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırılması

Genel Kamu Hizmetleri	Yasama - Yürütme, Dış Hizmetler, Dış Ekonomik Yardımlar, Temel Araştırma, Borç Yönetimi, Genel Transferler
Savunma Hizmetleri	Askeri Savunma, Sivil Savunma, Dış Askeri Yardım, Savunma Ar-ge Hizmetleri
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	Güvenlik, Yangından Koruma, Mahkeme Hizmetleri, Cezaevi İdaresi Hizmetleri, Ar-ge.
Ekonomik İşler ve Hizmetleri	Genel Ekonomik İşler, Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizm, Yakıt ve Enerji Hiz, Ulaştırma ve iletişim hizmetleri.
Çevre Koruma Hizmetleri	Atık Su Yönetimi, Kirliliğin Azaltılması Hiz., Bioçeşitliliğin Korunması hizmetleri,
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	İskân İşleri, Toplum Refahı Hizm, Su Temin İşl, Sokak ve Caddelerin Aydınlatılması,
Sağlık Hizmetleri	Tıbbi Cihaz, Ekipman, Ürün Hizm, Hastane İşleri Hiz, Halk Sağlığı,
Dinlenme, Kültür Ve Din Hizmetleri	Dinlenme ve Spor Hiz, Kültür Hizm, Din Hizmetleri, Yayın ve Yayım Hizm,
Eğitim Hizmetleri	Okul Öncesi ve İlkokul, Ortaöğretim, Mesleki Eğitim ve Yükseköğretim hizm,
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	Yaşlılık Yardımı, Dul Yetim Aylığı, Aile ve Çocuk Yardımı, İşsizlik Yardımı, Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Yapılan Yardımlar.

Kaynak: 2017-2019 Bütçe Hazırlama Rehberi (<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10208.03fonksiyonelpdf.pdf?0>)

İşlevsel sınıflandırmanın bir özelliği de, örgütlerin bütçelerindeki ödeneğin, hizmeti belirten isimden çok, yapılan kesin harcamanın hangi amaca yönelik yapıldığıdır (Ataç, 1980:20).

1.2.3. Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırılması

Kamu harcamalarının genel ekonomi üzerindeki etkilerini ve bunların sonuçlarını görmek açısından, aynı ekonomik özelliklere ve etkilere sahip olan harcamaların bir arada gruplandırılması harcamaların ekonomik sınıflandırmasıdır (Tuncer ve Yüksel, 2011:218). Ekonomik sınıflandırmanın iki temel ayrımı bulunmaktadır. Bunlardan ilki reel harcamalar diğer ise transfer harcamalarıdır.

1.2.3.1. Reel (Gerçek) Harcamalar

Bu tür kamu harcamaları devletin üretim faktörü satın almak için yapmış olduğu diğer bir değişle devletin tüketime yönelik yaptığı harcamalardır. Reel harcamalar; her yıl tekrarlanan, devletin devamını sağlamak için yapılan, faydası cari yıl içinde tüketilen (personel maaşları, yollu, ikramiye, elektrik, su, ısıtma, bakım-onarım giderleri gibi) harcamalardır.

1.2.3.2. Transfer Harcamaları

Transfer harcamaları milli gelirden değişiklik yapmaksızın, satın alma gücünün kişiler ve sosyal gruplar arasında transfer edilmesi için (yaşlılık/malullük maaşı, öğrenci bursları, sübvansiyonlar vb) yapılan harcamalardır. Transfer harcaması ile gelir dağılımında ortaya çıkan adaletsizliğin azaltılması amaçlanmaktadır.

Devlet transfer harcaması yaptığında mal ve hizmet biçiminde bir karşılık elde etmez. Dolayısıyla transfer harcamaları cari dönem üretimini ve fiyat düzeyini doğrudan etkilemez. Milli gelir hesaplarına da dâhil edilmez. Ancak buna rağmen, bütün transfer harcamalarının cari üretimi hiç etkilemediğini iddia etmek mümkün değildir. “Transfer harcamaları da toplam talebi, dolayısıyla cari üretimi etkiler. Ancak bu etki transferden yararlanan grupların harcamalarına bağlıdır. Doğrudan değil dolaylı bir etkidir”(Uyanık, 2008).

2. EĞİTİM

2.1. Eğitimin Tanımı

Eğitim sözcüğü “eğmek” fiilinin kökünden türetilmiştir. O nedenle eğitim kavramı “eğmek”, “biçim vermek” anlamlarını içermektedir. Gerçekten de eğitimde bir değiştirme ve biçimlendirme söz konusudur. Buna dayanarak eğitimi bir davranış değiştirme ve insanı yeniden biçimlendirme süreci olarak tanımlamak mümkündür. Eğitim yolu ile insanın istenmedik davranışları değiştirilir, yerine istenen davranışlar kazandırılarak insan yeniden biçimlendirilir (Kızıloku, 2007:22).

Türk Dil Kurumu ise eğitimi; çocukların ve gençlerin toplum yaşayışında yerlerini almaları için gerekli bilgi, beceri ve anlayışları elde etmelerine, kişiliklerini geliştirmelerine okul içinde veya dışında, doğrudan veya dolaylı yardım etme, terbiye etme olarak tanımlamaktadır.

Yeni kuşakların toplumsal hayata hazırlanırken ihtiyaç duyacağı bilgi, beceri, anlayışlar ve sağlıklı bir kişilik yapısı elde etmelerine yardım etme faaliyeti olarak tanımlanan eğitim, aynı zamanda bireyin davranışında kendiliğinden veya bir etkilenme sürecine bağlı olarak istendik değişme meydana getirebilme sürecidir. Eğitim süreci aynı zamanda, bireyin toplumsal yapı açısından şekillendirilerek, topluma kazandırılmasını hedef alan ve genel anlamda onda oluşması istenen değişikliklerin tutum ve davranışlarına yansımaları amaçlayan yönelimlerle de biçimlenmektedir (Afşar, 2009:86-87). Eğitim ifadesi ile birlikte kullanılan öğretim ise; teşkilâtli ve düzenli olarak genellikle bir öğretim kurumunda (okul, kurs vs.) öğretmenler tarafından, öğrencilere, araç gereç kullanılarak bilgi aktarılması ve öğretilmesi çalışmalarının tümüdür. Başka deyişle öğretim, öğrenmenin gerçekleşmesi için girişilen düzenli, teşkilâtli, plânlı çabaların tümüdür ve bazen örgün eğitim olarak da adlandırılır. Öğretim, eğitimin bir parçasıdır ve ancak öğretilen şeyler kişinin davranışlarında olumlu yönde değişiklikler meydana getirmişse eğitim haline dönüşür (Akyüz, 2012:2).

Eğitim öğretim faaliyeti bir okul çatısı altında, belli bir yaş grubunun belli amaçlar doğrultusunda eğitildiği “örgün eğitim” ve belli bir yaş sınırlaması olmadan her yaşta insanlara

ihtiyaçları doğrultusunda belirli kuruluşlarca verilen “yaygın eğitim” şeklinde yürütülmektedir. Örgün eğitim, okul öncesi, ilkokul, ortaokul, orta öğrenim (lise) ve yükseköğrenim şeklinde sınıflandırılırken, yaygın eğitim ise Halk Eğitim Merkezleri, dershaneler, kurslar, hizmet içi eğitim merkezlerince yürütülen faaliyetleri kapsamaktadır.

2.2. Eğitimin Amaçları

Eğitim insanlarda önceden belirlenen amaçlar doğrultusunda belirli bir davranış değişikliği meydana getirmektir. Bu doğrultuda ilk olarak eğitimin amaçlarının belirlenmesi gerekir. Bireyin gerek fiziki, gerekse zihinsel özellikleri ile içinde yaşanılan toplumun sahip olduğu değerler göz önünde bulundurularak eğitimin genel ve özel amaçları belirlenir.

2.2.1. Eğitimin Genel Amaçları

Genel amaçlar anayasa ve kanunlar ile belirlenmiş, bireyde meydana getirilecek hedef davranış değişiklikleri ile ilgilidir. Dolayısıyla 1739 sayılı Temel Milli Eğitim Kanunu'nun 2. maddesinde eğitimin genel amaçları şöyle sıralanmaktadır:

- Türk Milletinin millî, ahlâkî, insanî, manevî ve kültürel değerlerini benimseyen, koruyan ve geliştiren;
- Ailesini, vatanını, milletini seven ve daima yüceltmeye çalışan;
- İnsan haklarına ve Anayasanın başlangıcındaki temel ilkelere dayanan demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devleti olan Türkiye Cumhuriyetine karşı görev ve sorumluluklarını bilen ve bunları davranış haline getirmiş yurttaşlar olarak yetiştirmek.

Eğitimin genel amaçları, bireyin içinde yaşadığı topluma hatta bütün insanlığa yönelik amaçlardır. Topluma yönelik amaçları ile toplumun değerlerini, normlarını, geleneklerini, göreneklerini, hayat tarzını bireylere kazandırarak onları toplumsallaştırır. Bireyin, yalnızca biyolojik bir varlık olmaktan çıkıp belli bir topluma ve belli kümelerle bütünleşmesini amaçlar. Eğitimin insanlığa yönelik amaçları ise, insanı temele alan, insana değer veren, insan haklarına saygılı, cinsel, dinsel, etnik, ideolojik, kültürel ayrımcılık yapmayan; herkese ve her kesime eşit davranan insanlar yetiştirmektir (Kızıllık, 2007:23).

2.2.2. Eğitimin Özel Amaçları

Eğitimin özel amaçları, genel amaçlara göre daha kapsamlı olup, her eğitim seviyesine uygun olarak öğrenciye kazandırılacak davranışlar ile bireyi bedeni, zihni ve duygusal yönden geliştirmeye yönelik amaçlardır. Eğitimin ilkokul seviyesinde Matematik, Hayat Bilgisi ve Türkçe gibi derslerde öğrencilere hangi bilgi ve becerilerin kazandırılacak olduğuna yönelik amaçlar özel amaçlarına örnek olarak gösterilebilir.

2.3. Eğitimin Faydaları

Bireyin ve toplumun eğitiminden sağlanan parasal ve parasal olmayan bir takım faydalar bulunmaktadır. Eğitimin geliri etkileyen yararları üzerine yapılmış çok sayıda araştırma vardır. Parasal olmayan getiriler çok önemli olmakla beraber bu alanda aynı sayıda inceleme bulunmamaktadır. Eğitimin parasal olmayan yararları temel olarak; sağlık ve sağlıkla bağlantılı (kişinin kendi sağlığına daha fazla dikkat etmesi), suç işleme oranının düşmesi, doğurganlığın azalması ve ana-çocuk refahının artışı, kişinin bir sonraki kuşağın, yani çocuklarının sağlık ve eğitimine daha fazla özen göstermesi, çevrenin korunması, tüketimde daha bilinçli olması ve benzer konulardır (Akkoyunlu, 2005:50).

Eğitim sadece bireye değil aynı zamanda o bireyin içinde yaşadığı topluma da faydalar sağlayan bir süreçtir. Bu süreç sonucunda bireylerin vatandaşlık görevlerini yerine getirme isteği, toplumun değerlerini benimseme ve yaşadığı çevreye uyum sağlaması artmakta; kanunlara riayet etme, toplumsal huzur ve barış ortamının sağlanmasına katkı sağlanmaktadır. Bu durum eğitimin dışsal faydası olarak ifade edilmektedir.

Bilimsel araştırmalar eğitim düzeyi ile kalkınmanın unsurları olan ekonomik büyüme, siyasal ve toplumsal gelişme arasında doğrusal ilişkiler olduğunu ortaya çıkarmıştır. İnsan kaynağının, özellikle sosyal iyileşmeye ve buna bağlı olarak ekonomik gelişmeye katkısı oldukça büyüktür.

Toplumsal uyum kapsamında eğitimin sosyal faydaları; bireyin daha fazla gelir etmesi, daha az suç oranı, demokratikleşme ve yönetime katılma, bireysel sağlığını koruma olarak özetlenebilir. Eğitim bu özelliği ile sadece bireye değil, topluma da yararlar sağlamakta ve kamu refah maliyetleri düşmektedir (Eres, 2005:167).

2.4. Eğitimin Önemi

Eğitim, tecrübesiz ve beceriden yoksun olan insanı, hem geleneksel ekonomi hem de modern ekonomi için gerekli olan becerilerle donatarak daha üretken bir “beşeri sermayeye” dönüştürmektedir. Eğitim, nüfusun veya işgücünün kabiliyetlerinin iyileştirilmesini sağlayarak ekonomik büyümeye, üretkenliğe ve verimliliğe katkı yapmaktadır. Bu aynı zamanda nüfusun ve işgücünün kazançlarını da artırmaktadır (Yardımcıoğlu, 2012:12).

Eğitim, istenilen bir yaşama düzenine ulaşmak çabası olan kalkınmanın en etkili araçlarından biridir. Ulaşılmak istenen düzenin değerlerini yerleştirmek, toplumu bu hedefe yönlenecek kişi ve grup davranışlarını mbuna engel olabilecek değer ve davranışları değiştirmek eğitim yoluyla olur. Eğitim aynı zamanda kalkınma çabasının gerçekleşmesi için gerekli nitelikte ve sayıda elemanların yetiştirilmesinde de başlıca yoldur (DPT, 1963:441–442).

Eğitim özellikle kalkınma süreci içerisinde olan az gelişmiş, gelişmekte olan ve ekonomik gelişmelerini tam olarak gerçekleştirememiş ve toplumsal refahın artırılması için yoğun mücadele veren ülkeler için çok daha fazla önem arz etmektedir. Eğitim sayesinde ülkeler daha iyi yetişmiş iktisatçı, hukukçu, politikacı, sağlıkçı, teknokrat ve sanatçılara sahip olurlar. Bilgi eksikliğinden kaynaklanan kusurlu sözleşme, hak ihlalleri ve diğer adi suçlar azalır. Kişisel ve toplumsal tercihler rasyonelleşir (Yardımcıoğlu, 2012:12).

2.5. Beşeri Sermaye Unsuru Olarak Eğitim

Kavram ve tanım olarak beşeri sermaye, bireye mal olmuş hünerler ve kazanılmış diğer vasıflar değeridir. Beşeri sermaye görüşünü savunanlar, bireyin ömrü boyunca kazanmış olduğu gelirindeki mutlak ve özellikle nisbî artışları beşeri sermaye harcamaları ile açıklamaktadırlar (Akalin, 1981:162). Beşeri sermaye, bireyin bilgi, beceri ve hüner kazanabilmek için yaptığı eğitim harcaması olarak tanımlanır. Aynı zamanda bireyin zaman içerisinde yetenek, deneyim ve kültürel eylemlere katılımı sonucunda elde ettiği ve biriktirebildiği sermaye türüdür. Bu sermaye türü ekonomik kalkınma için olmazsa olmaz fiziki sermayenin yanında diğer bir önemli kaynak olma özelliğine haizdir (Ekodiyalog). Beşeri sermaye yatırımları sadece üretimle bağlantılı olmayıp aynı zamanda ferdin yaşam kalitesini arttıran, sosyal ilişkileri geliştiren bir etkiye de sahiptir. Bu manada eğitilmiş bir ferdin hayatı algılaması ve onu yaşama şekli eğitimsiz insanlara göre daha farklıdır (Karagül, 2003:82).

Bir ülkenin ekonomik ve sosyal gelişmesi önemli derecede, o ülkenin beşeri sermaye birikim hızına dayanmaktadır. Bu sebeple, insan varlığının geliştirilmesi için yapılan yatırımlar, çağdaş dünyada ileri hamleler yapmak isteyen bir ülkenin başlıca ilgi sahası olmaktadır (Çolak, 2010:115).

2.6. Eğitimin Kamusal Sunumu ve Gerekliliği

Son yıllarda yaygın olarak ifade edilen devletin ekonomiye müdahalesinin giderek azaltılması gerek iktisatçılar gerekse politikacılar arasında yaygın kabul görmüş görüş iken eğitim hizmetleri hala bütün dünyada büyük ölçüde devlet tarafından finanse edilmekte, üretilmekte ve denetlenmektedir (Çokgezen ve Terzi, 2008).

Ülkemizde de eğitim hizmetleri kamu kesimi ve özel eğitim kurumlarınca sunulmaktadır. Devlet okullarında eğitim hizmetleri bir bedel ödetmeksizin sunulmakta iken, özel eğitim kurumlarında bu hizmet piyasa koşullarında oluşan belirli fiyatlarda sunulmaktadır. Bir mal veya hizmetin üretim ve tüketiminde, piyasa mekanizması ile etkin bir denge sağlanabilmesi için bir takım koşulların gerçekleşmesi zorunludur. Konumuzla ilgili bazı koşullar şunlardır (Akkoyunlu, 2005:107):

- Dışsallıkların olmaması,
- Tüketimde rekabetin olması,
- Tüketici ve üreticilerin tam bilgilendirilmeleridir.

Gerek eğitimin dışsal faydaları toplum için son derece önemli olması, gerek belli bir kapasiteye kadar eğitim hizmetlerinde rekabetin olmaması, gerek ise eğitim konusunda tüketici ve üreticilerin tam bilgilendirilmesi her zaman mümkün olmamasından dolayı eğitim hizmetleri konusunda piyasa mekanizması yetersiz kalmakta bu sebepten eğitim hizmetinin kamusal sunum şeklinde yerine getirilmesi savunulmaktadır (Akkoyunlu, 2005:108). Herkesin eğitim alması hedef olunca, özellikle gelir seviyesi düşük grupların pahalı bir hizmet olan eğitimin bedelini nasıl ödeyecekleri temel sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Finans piyasasındaki aksaklıklar sebebiyle, anne-babaların çocukları için yapacakları eğitim yatırımını finanse etmeleri mümkün olmadığından, devletin müdahalesinin kaçınılmaz olduğu düşünülmektedir. Özellikle düşük gelir gruplarının eğitim hizmetine ulaşmalarının sağlanması, eğitimde devlet müdahalesinin ikinci önemli gerekçesini oluşturmaktadır. Sonuç olarak, dışsallıkların ve gelir eşitsizliklerinin olumsuz etkilerinin giderilmesi, devletin eğitime müdahalesinin iki temel gerekçesini oluşturmaktadır (Çokgezen ve Terzi, 2008).

2.7. Eğitim Harcamalarının Kamu Harcamaları İçerisindeki Yeri

Sosyal devletin bir gereği olarak ülkeler bilgi seviyesi yüksek bireysel ve evrensel bir kültüre sahip, sağlıklı bir toplum yetiştirmek için eğitime daha fazla önem vermeye başlamışlardır. Eğitim hizmetlerinde elde edilen kamusal faydanın özel faydadan yüksek olması bu alana yapılan harcamalarda artışı gerekli kılmaktadır. Ülkelerin gelişmiş, gelişmekte olan veya az gelişmiş ülke şeklinde sınıflandırılmasında milli gelirlerinden eğitim hizmetlerine ayırdıkları pay önemli bir göstere olarak kabul edilmektedir. Çünkü eğitim hizmetlerinin önemli olumlu dışsallıklar içerdiği için milli gelir ve bütçeden bu hizmetlere ayrılan pay arttıkça sosyal refah düzeyi yükselmektedir. Bu tür hizmetlere ayrılan kaynakların artması ve etkin kullanılması ile hem hizmetin kalitesi artmakta hem de kamu ekonomisinin gelir dağılımı fonksiyonu daha etkin bir şekilde işlemektedir. Bir diğer deyişle eğitim hizmetinin ortaya çıkardığı yoğun dışsal ekonomiler ile ülkelerin sosyal gelişmişlik düzeyi yükselmektedir (Ayrançör ve Tekdere, 2014).

Bütün bunlar ışığında devletin eğitime ayırmış olduğu payı incelerken önceki bölümlerde açıklanan kamu harcama sınıflandırmalarından idari sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma esas alınacaktır.

2.7.1. Eğitim Harcamalarının İdari Sınıflandırma İçerisindeki Yeri

İdari (organik) sınıflandırma, kamu harcamasını yapan idari örgütlenme birimlerine göre yapılan bir sınıflandırma şeklidir. Cumhurbaşkanlığı, TBMM, Bakanlıklar, Üniversiteler... gibi idari birimlerin bütçe içerisindeki harcama miktarlarını gösterir. Bu sınıflandırmada Milli Eğitim ve YÖK'ün dışında diğer idari birimlerin eğitim harcamaları görülmemektedir. Bu sebepten idari sınıflandırmanın eğitim hizmetlerine yönelik yapılan harcamaların büyüklüğünü gösterme özelliği bulunmamaktadır.

2.7.2. Eğitim Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırma İçerisindeki Yeri

Hizmet ya da harcamanın işlevi esas alınarak yapılan sınıflandırmaya fonksiyonel sınıflandırma denmektedir. Bu sınıflandırma devletin çeşitli faaliyetlere ne kadar kaynak ayırdığı ve yıllar itibarıyla yapılan harcamaların miktarının görülmesine imkân sağladığı için önemlidir. Türkiye'de eğitim hizmetleri Milli Eğitim Bakanlığı dışında YÖK' e bağlı olan Üniversiteler ve Yüksek Okullar, Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı Askeri Liseler, Harp Okulları ve Akademileri, İçişleri Bakanlığına bağlı Polis Okulları ve Kolejleri gibi farklı idari birimler tarafından yerine getirilmektedir. Bir yıl içerisinde kamu fonlarının ne kadarının eğitim için kullanıldığını öğrenmek için hangi idari birim tarafından gerçekleştirilirse gerçekleştirilsin eğitim hizmetini ve bu hizmet sunumu için yapılan toplam harcama tutarını esas almak gerekir. Bu durumda eğitim hizmeti sunan kurumların eğitim alanındaki harcamaları tespit edilmeden eğitim sektörü için plân ve yıllık programlarda belirli bir hedef belirlemek güçleşebilir. Fonksiyonel sınıflandırma ile bu zorluğun ortadan kaldırılması mümkündür (Yardımcıoğlu, 2012:30).

2.7.3. Eğitim Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırma İçerisindeki Yeri

Ekonomik sınıflandırma, kamu harcamalarının ekonomi üzerindeki etkilerine göre sınıflandırılmasıdır. Farklı ekonomik sınıflandırmalar olmakla birlikte genel kabul gören ekonomik sınıflandırma; reel (cari ve yatırım) harcamalar ve transfer harcamalarından oluşmaktadır. Devletin

eğitim harcamaları, öğretmen ve idareci maaş, yolluk, ek ders harcamaları olabileceği gibi faydası birden fazla yıla yayılan tesis, bina ve bilgi-işlem araç-gereç alımı şeklinde de olabilmektedir. Öğretmenlere yapılan maaş, yolluk, ek ders ödemeleri, okul binası temizlik, ısınma, elektrik gideri gibi harcamalar ekonomik sınıflandırma içerisinde reel harcamalar sınıflandırmasında cari harcamalar grubuna girmekte; yeni okul binası/derslik yapımı, bilgisayar/fen laboratuvarı kurulumu gibi yapılan harcamalar ise reel harcamalar içerisinde yatırım harcamaları grubuna girmektedir. Öğrencilere yapılan burs, yemek hizmeti, taşınmalı eğitim, ücretsiz ders kitabı, okul sütü ve üzüm dağıtımı, barınma giderleri ekonomik sınıflandırma içerisinde transfer harcamaları içerisinde yer almaktadır.

3. TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİ EĞİTİM HARCAMALARI VE BU HARCAMALARIN ANALİZİ

Eğitim hizmeti, hem özel kesim hem de kamu kesimi tarafından üretilen yarı kamusal mal ve hizmetler kapsamında ele alınmaktadır. Eğitim hizmetinin yaydığı olumlu dışsallıklar ve toplumsal refahın artmasına sağladığı katkı nedeniyle önemli ekonomik ve sosyal etkiler meydana getirmektedir. Günümüzde ülkeler sosyal eşitsizliği azaltmak, bireysel ve sosyal kalkınmaya katkı sağlamak, üretkenliği ve verimliliği arttırmak ve ekonomik büyümeyi geliştirmek amacıyla eğitim ve öğretim kurumlarına yatırım yapmaya ağırlık vermektedirler (Ayrangör ve Tekdere, 2014).

3.1. Türkiye'de Kamusal Eğitim Harcamaları

3.1.1. 2006-2018 Yılları Arası Eğitim Bütçesi

Tablo 2'de 2006-2018 yılları arasında Milli Eğitim Bakanlığı, Yüksek Öğretim Kurumu ve ÖSYM bütçeleri ve toplam eğitim bütçe rakamları verilmiştir.

Tablo 2: 2006-2018 Yılları Arası Eğitim Bütçesi (TL)

YILLAR	MEB BÜTÇESİ	YÖK	ÖSYM	TOPLAM EĞİTİM BÜTÇESİ
2006	16.568.145.500	5.846.822.761	171.921.000	22.586.889.261
2007	21.355.634.000	6.586.692.000	191.717.000	28.134.043.000
2008	22.915.565.000	7.318.284.650	152.077.000	30.385.926.650
2009	27.446.778.095	8.772.719.225	150.170.000	36.369.667.320
2010	28.237.412.000	9.355.457.600	150.865.000	37.743.734.600
2011	34.112.163.000	11.503.927.500	160.192.000	45.776.282.500
2012	39.169.379.190	12.743.603.000	232.559.000	52.145.541.190
2013	47.496.378.650	15.227.760.500	291.996.000	63.016.135.150
2014	55.704.817.610	16.939.010.000	359.980.000	73.003.807.610
2015	62.000.248.000	18.493.252.000	364.238.000	80.857.738.000
2016	76.354.306.000	23.590.696.000	445.303.000	100.390.305.000
2017	85.048.584.000	25.620.450.000	408.536.000	111.077.570.000
2018	92.528.652.000	27.761.363.000	537.550.000	120.827.565.000

Kaynak: MEB Strateji Geliştirme Başkanlığı-Milli Eğitim İstatistikleri, 07.09.2018.
http://sgb.meb.gov.tr/www/icerik_goruntule.php?KNO=327 (Erişim Tarihi: 30.10.2018)

2006 yılında MEB'nin bütçesi 16.568.145.500 TL iken aradan geçen 13 yılda 92.528.652.000 TL'ye yükselmiş; Yüksek Öğretim Kurumu bütçesi 5.846.822.761 TL'den 27.761.363.000 TL'ye; ÖSYM bütçesi 171.921.000 TL'den 537.550.000 TL'ye çıkmıştır. MEB bütçesi aradan geçen 13 yılda % 458,5, YÖK bütçesi % 374,8 ve son olarak ÖSYM bütçesi ise % 212,7 artış olduğu tablodan anlaşılmaktadır. Ayrıca 2006 yılından 2018 yılına kadar toplam eğitim bütçesinde % 435 oranında artış görülmektedir. Bütçeden ayrılan paylardaki büyüklük ve artış oranları incelendiğinde eğitim harcamalarında en büyük payın MEB'e ayrıldığı, aynı zamanda 13 yılda en fazla pay artışının yine

MEB'na ait olduğu görülmektedir. MEB'ndan sonra eğitim harcamasında en fazla pay YÖK'na ait olup, bunu ÖSYM takip etmektedir.

3.1.2. Toplam Eğitim Bütçesinin GSMH İçerisindeki Payı

Gelişmiş ülke olma yolunda olan Türkiye'de kamu harcamaları içerisinde en büyük pay eğitim harcamalarına verilmektedir. Ancak eğitimden yararlanmakta olan nüfusun büyüklüğü, eğitim sektörü içerisinde çalışan personel sayısının fazlalığı, bölgelerarası eşitsizlikler, Gayri Safi Milli Hasıla oranı gibi birçok etken, yeterli kaynak ayrılması ve dağılımında sorunlarla karşılaşılmasına neden olmaktadır (Arabacı, 2011:103). MEB Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından hazırlanan 2017-2018 Örgün Öğretim İstatistiklerinden alınan Tablo 3'de 2006-2018 yılları arası eğitime ayrılan toplam (MEB+YÖK+ÖSYM) bütçenin GSYİH içerisindeki payı gösterilmektedir.

Tablo 3: Toplam Eğitim Bütçesinin GSYİH İçerisindeki Payı

YILLAR	TOPLAM EĞİTİM BÜTÇESİ	GSYİH	EĞİTİM BÜTÇESİNİN GSYİH ORANI (%)
2006	22.586.889.261	758.390.785.210	2,98
2007	28.134.043.000	843.178.421.420	3,34
2008	30.385.926.650	950.534.250.715	3,20
2009	36.369.667.320	952.558.578.826	3,82
2010	37.743.734.600	1.098.799.348.446	3,43
2011	45.776.282.500	1.297.713.210.117	3,53
2012	52.145.541.190	1.416.798.489.819	3,68
2013	63.016.135.150	1.567.289.237.901	4,02
2014	73.003.807.610	1.748.167.816.609	4,18
2015	80.857.738.000	2.338.647.000.000	3,46
2016	100.390.305.000	2.608.526.000.000	3,85
2017	111.077.570.000	3.035.450.000.000	3,66
2018	120.827.565.000	3.445.782.000.000	3,51

Kaynak: MEB Strateji Geliştirme Başkanlığı-Milli Eğitim İstatistikleri, 07.09.2018.
http://sgb.meb.gov.tr/www/icerik_goruntule.php?KNO=327 (Erişim Tarihi: 30.10.2018)

Toplam eğitim bütçesinin GSYİH'ya oranı 2008 yılı hariç, 2006 yılından 2015 yılına kadar kademeli olarak artmış ve Toplam Eğitim Bütçesi/GSYİH oranı %2,98'den %4,18'e çıkmıştır. Ancak bu artışın 2015 yılından itibaren tersine dönmüş olduğu gözlemlenmektedir. Eğitim harcamaları, ekonomik gelişmelere paralel bir seyir izlemekte ve kriz ortamlarında uygulanan sıkı maliye politikalarının neticesi olarak eğitime ayrılan kaynaklar olumsuz etkilenmektedir.

3.1.3. Toplam Eğitim Bütçesinin Konsolide Bütçe Harcamaları İçerisindeki Payı

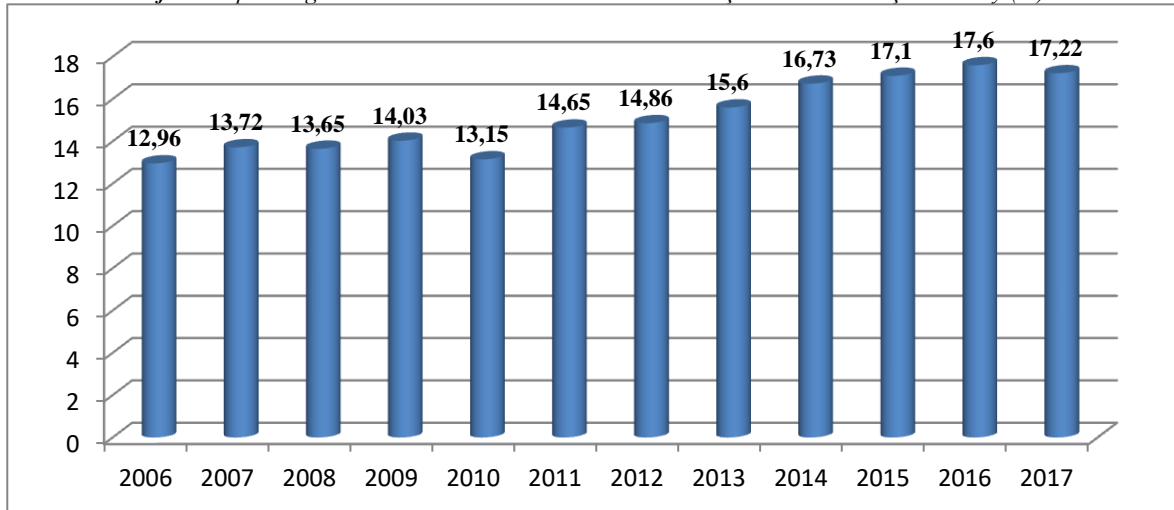
Bütçeler her yıl yapılması planan gider tahminlerinin yer aldığı harcamalara izin ve yetki veren bir kanundur. Gerek idari birimler bazında gerek ise fonksiyonel gider grupları halinde yapılacak harcama büyüklükleri yer alır. Bütçe büyüklükleri içerisinde karşılaştırma yaparak, harcamalar üzerinden politikacıların harcama alanlarına bakış açıları gözlemlenebilir. Tablo 4'de Türkiye'de toplam eğitim harcamalarının bütçe harcamaları içerisindeki payları gösterilmektedir.

Tablo 4: Toplam Eğitim Bütçesinin Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları İçerisindeki Payı (2006-2018)

YILLAR	TOPLAM EĞİTİM BÜTÇESİ	MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE HARCAMALARI	TOPLAM EĞİTİM BÜTÇESİNİN BÜTÇE HARCAMALARINDAKİ PAYI (%)
2006	22.586.889.261	174.321.617.000	12,96
2007	28.134.043.000	204.988.546.000	13,72
2008	30.385.926.650	222.553.217.000	13,65
2009	36.369.667.320	259.155.933.000	14,03
2010	37.743.734.600	286.981.304.000	13,15
2011	45.776.282.500	312.572.607.000	14,65
2012	52.145.541.190	350.948.318.000	14,86
2013	63.016.135.150	404.045.669.000	15,60
2014	73.003.807.610	436.432.901.000	16,73
2015	80.857.738.000	472.942.746.000	17,10
2016	100.390.305.000	570.506.708.000	17,60
2017	111.077.570.000	645.124.278.000	17,22

Kaynak: MEB Strateji Geliştirme Başkanlığı-Millî Eğitim İstatistikleri, 07.09.2018. Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları <http://www.bumko.gov.tr/TR,165/merkezi-yonetim-butce-giderleri-2006-2017.html> adresinden derlenmiştir.

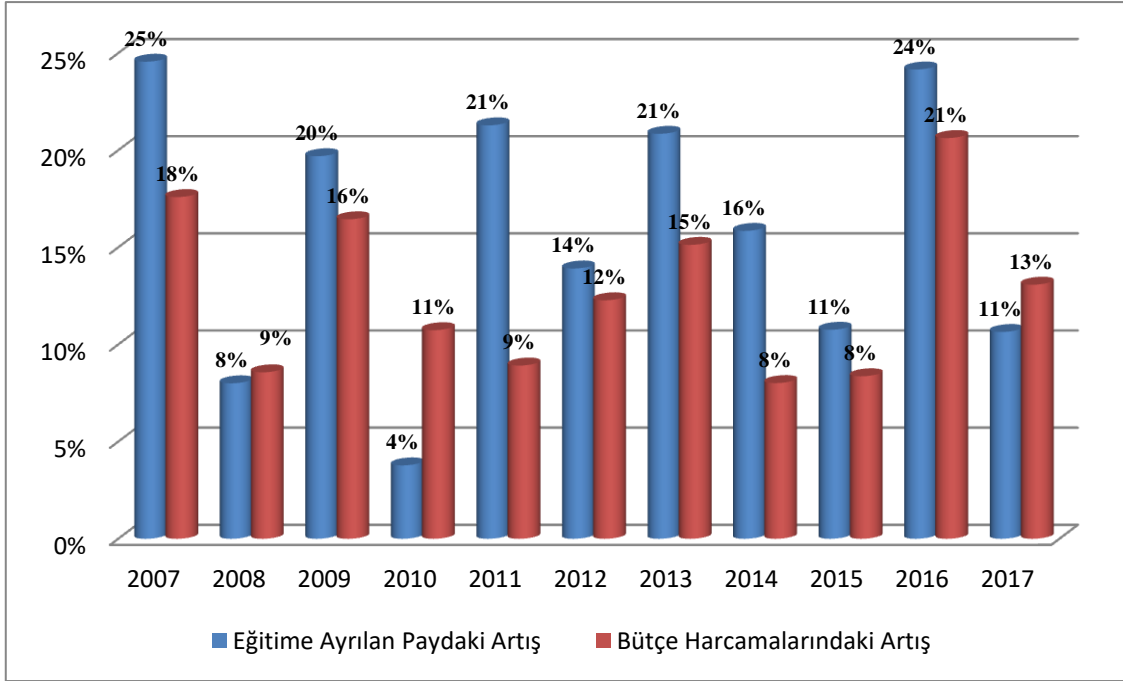
2006 ile 2018 yılları arasında hem toplam eğitim bütçesi hem de bütçe harcamalarında artan oranda bir değişme görülmektedir. Bu dönemde meydana gelen toplam eğitim harcamalarındaki artış ile bütçe harcamalarındaki artış karşılaştırıldığında; toplam eğitim harcamaları % 435 artmış; buna mukabil merkezi yönetim bütçe harcamalarındaki artış ise % 226 olmuştur. Eğitim harcamalarındaki artışın toplam harcamalardaki artıştan daha fazla olduğu görülmektedir. Eğitime ayrılan paydaki artışın toplam harcamalardaki artıştan daha fazla olması eğitim politikalarının kamu otoritesi tarafından önemsenmesinden kaynaklandığını söyleyebiliriz. Gerek bina, gerek eğitim araç-gereçlerinin öğrencilere ücretsiz sunumu, gerek ilave derslik yapımı gibi eğitim yatırımlarına önem verilmiş böylelikle eğitimin önündeki niceliksel olumsuzluklar aşılmaya çalışılmıştır.

Grafik 1: Toplam Eğitim Harcamalarının Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları İçindeki Payı(%)

Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları <http://www.bumko.gov.tr/TR,165/merkezi-yonetim-butce-giderleri-2006-2017.html>

2006-2017 yılları arasında eğitime ayrılan pay incelendiğinde 2008, 2010 ve 2017 yılları hariç diğer yıllarda artış göstermiş, 2006 yılında merkezi yönetim bütçe giderleri içerisinde eğitime ayrılan pay %12,96, 2017 yılında bu pay %17,22 olmuştur. Yine aynı dönemde merkezi yönetim bütçe harcamaları içerisinde eğitim harcamaları 2006 yılında %12,96 oranı ile son 13 yılın en düşük seviyesinde gerçekleşmiştir. Eğitim harcamalarının bütçe harcamaları içerisindeki en yüksek olduğu yıl ise %17,60 ile 2016 yılıdır.

Grafik 2: Bir Önceki Yıla Göre Eğitim Harcamalarında ve Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarındaki Artış



Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları <http://www.bumko.gov.tr/TR,165/merkezi-yonetim-butce-giderleri-2006-2017.html>

Grafik 2, son 11 yıl içerisindeki toplam eğitim harcamaları ile merkezi yönetim bütçe harcamalarının bir önceki yıla göre artış oranlarını göstermektedir. 2008 ve 2010 yıllarındaki bir önceki yıla göre eğitim harcamalarındaki artış bütçe harcamalarındaki artışın gerisinde kalmış diğer yıllarda ise eğitim harcamalarındaki artış bütçe harcamalarındaki artışın üzerinde olmuştur. Eğitim harcamalarındaki artış diğer kamu harcamalarında yaşanan artışın üzerinde gerçekleşmiştir. Bu durum siyasal karar vericilerin, eğitim hizmetlerine yönelik yapılacak harcamalara toplam harcamalar içerisinde daha fazla pay vermesinin bir göstergesi olarak ifade edilebilir. Gerek artan nüfus, gerekse teknik ve bilimsel gelişmeler ışığında hızla değişen dünya koşullarına ayak uyduracak nesiller yetiştirmek her ülkenin geleceği için son derece önemli konulardan biridir.

Tablo 5: 2005 -2018 Yılları Arası Öğrenci, Okul ve Öğretmen/Öğretim Elemanı Sayılarının Karşılaştırılması(Kamu)

EĞİTİM SEVİYESİ	ÖĞRENCİ -ÖĞRETMEN - OKUL	2005-2006 ÖĞRETİM YILI	2017-2018 ÖĞRETİM YILI	Değişim %
Okul Öncesi	Öğrenci Sayısı	550.146	1.264.733	129,89
	Öğretmen Sayısı	8.248	25.688	211,45
	Okul Sayısı	2.881	4.855	68,52
Temel Eğitim (İlk-Ortaokul)	Öğrenci Sayısı	10.484.845	10.139.214	-3,30
	Öğretmen Sayısı	370.316	570.467	54,05
	Okul Sayısı	34.262	40.225	17,4
Ortaöğretim	Öğrenci Sayısı	3.181.584	5.129.589	61,23
	Öğretmen Sayısı	170.797	284.519	66,58
	Okul Sayısı	6.785	8.794	29,61
Yaygın Eğitim	Öğrenci Sayısı	1.770.088	6.882.837	288,84
	Öğretmen Sayısı	11.839	13.954	17,86
	Okul Sayısı	1.984	1.397	-29,59
Yüksek Öğretim (Devlet)	Öğrenci Sayısı	2.073.428	6.963.903	235,86
	Öğretim Elemanı Sayısı	79.555	134.689	69,30
	Okul Sayısı	77	129	67,53

Kaynak: Okulöncesi, temel eğitim, ortaöğretim ve yaygın eğitim verileri MEB Strateji Geliştirme Başkanlığının 2005-2006 ve 2017-2018 yıllarında yayınladığı Örgün Öğretim İstatistiklerinden http://sgb.meb.gov.tr/meb_ivs_dosyalar/2018_09/06123056_meb_istatistikleri_organ_egitim_2017_2018.pdf; yükseköğretim verileri ise <https://istatistik.yok.gov.tr/> adresinden derlenmiştir.

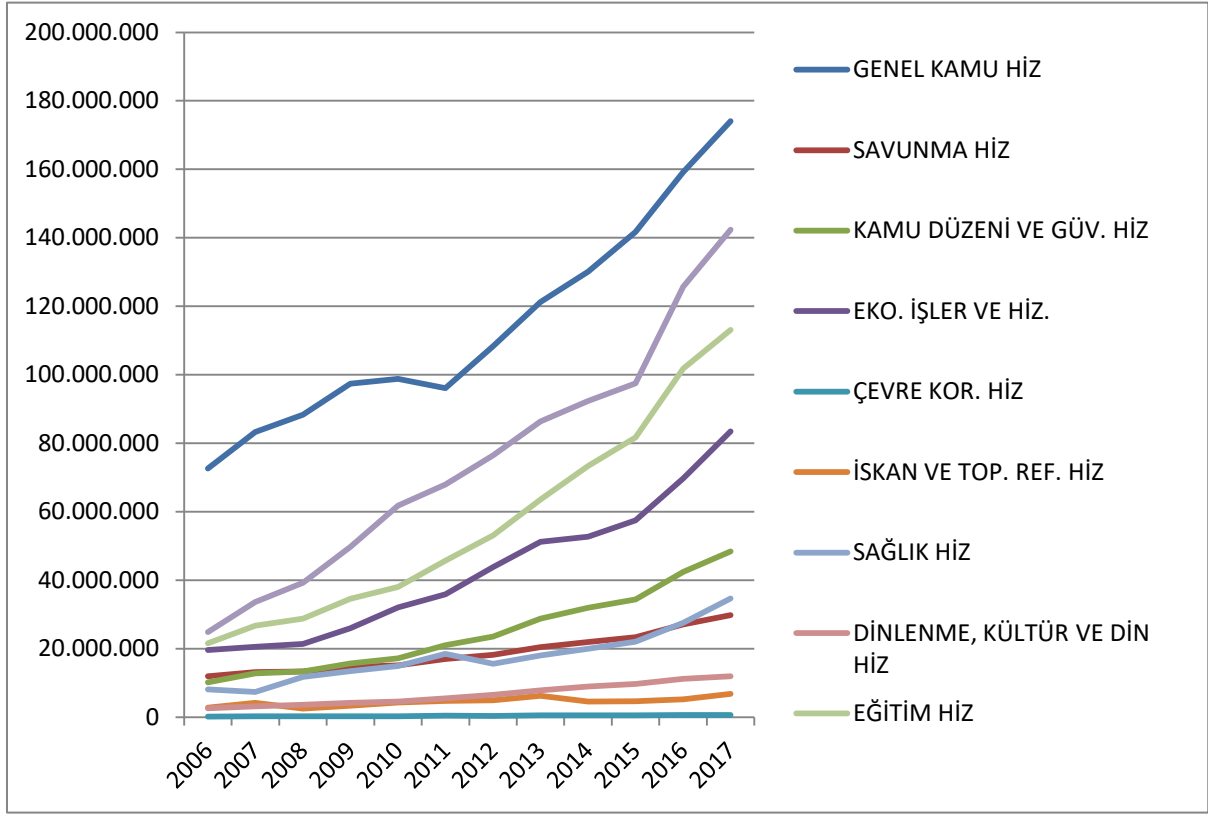
Tablo 5’de kamuya ait, okul öncesi, temel eğitim (ilkokul-ortaokul), ortaöğretim (lise) ve yükseköğretimde okuyan öğrenci, buralarda görev yapan öğretmen/öğretim elemanı ve bu faaliyetlerin yürütüldüğü okul/kurum sayıları 2005-2006 ile 2017-2018 öğretim yılları arası karşılaştırılmalı olarak verilmiştir.

2005 – 2006 öğretim yılında okulöncesi, temel eğitim, ortaöğretim, yükseköğretim ve yaygın eğitimde öğrenim gören öğrenci sayıları toplamı 18.060.091 iken bu rakam 2017-2018 öğretim yılına gelindiğinde 30.380.276’ya yükselmiştir. Okul ve kurumlarda görev yapan öğretmen/öğretim elemanı sayıları da aynı dönemde 640.755’den 1.029.317’ye, eğitim ortamı olarak okul/üniversite sayıları 77’den 129’a yükselmiştir. Görüldüğü üzere son 12 eğitim öğretim yılında öğrenci sayısı %68,32 görev yapan öğretmen/öğretim elemanı sayıları ise %60,4 artmıştır. Buna mukabil okul/kurum sayılarındaki artış oranı ise %41,4’de kalmıştır.

2007-2017 yılları arasında yıllık nüfus artış hızı ortalama %13,5 olmuştur³. Aynı dönemde eğitim harcamalarındaki artışın, nüfus artış oranından daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu da eğitime katılan nüfus oranından daha fazla eğitime yatırım yapıldığı, gerek sınıflardaki öğrenci mevcutlarının azaltılması, gerekse öğretmen başına düşen öğrenci sayılarının düşürülme çabası olarak karşımıza çıkmaktadır.

³ http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1591

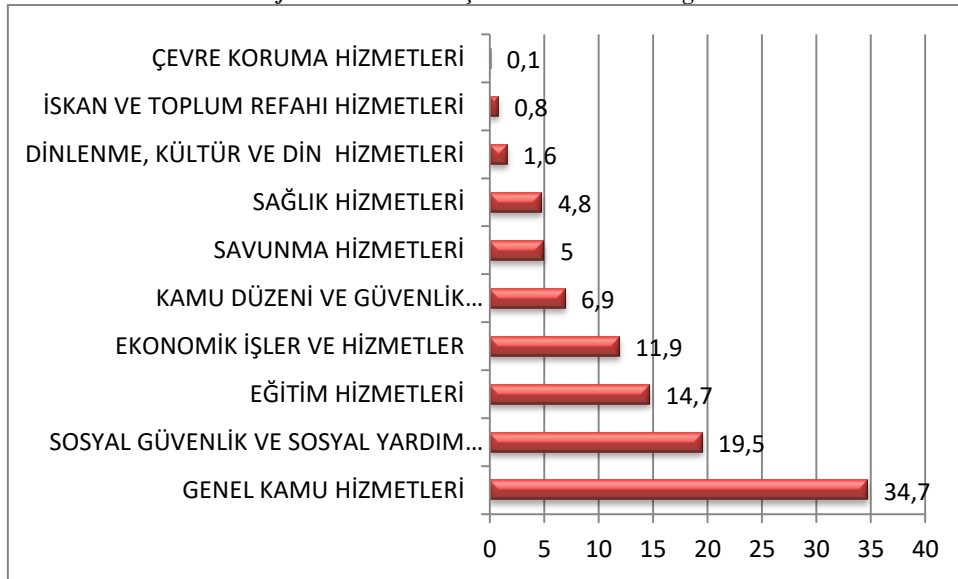
Grafik 3: Kamu Harcamalarının Dağılımı



Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,165/merkezi-yonetim-butce-giderleri-2006-2017.html>

Grafik 4’de 2006-2017 yılları kamu harcamalarının fonksiyonel dağılımları yer almaktadır. Grafik incelendiğinde bütçe giderleri içerisinde Genel Kamu Hizmetlerinin yani yasama, yürütme organları, finansal ve mali işler, dış hizmetler, dış ekonomik yardımlar, temel araştırma hizmetleri, borç yönetim giderlerinin en büyük pay sahip olduğu görülmektedir. Kamu harcamaları içerisinde ikinci sırada büyüklüğe sahip kamu harcaması Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım harcamalarıdır. Bu gruptaki yaşlılık yardımları, ölüm, malullük yardımları, aile çocuk hizmetleri, işsizlere yardım hizmetleri vb giderler bulunmaktadır. Kamu harcamaları içerisinde üçüncü en büyük payı Eğitim Hizmetleri almaktadır.

Grafik 4: 2018 Yılı Bütçe Harcamalarının Dağılımı



Kaynak: Veriler <http://www.bumko.gov.tr/TR,8087/butce-turleri-itibariyle-a-cetveli-icmalleri.html> adresinden alınmıştır.

Kamu ekonomisinde eğitim harcamalarının analizinde eğitim harcamalarının diğer kamu harcamaları ile mukayesesi önemli olup, bu karşılaştırma sonucunda siyasal karar vericilerin eğitime vermiş olduğu önem daha net ortaya koyulmuş olmaktadır. Grafik 5’de 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi’nin fonksiyonel sınıflandırması yer almaktadır. Fonksiyonel sınıflandırmada kamu hizmetleri 10 grupta toplanmaktadır. Grafikten elde edilen verilere göre bu hizmetler için ayrılan ödeneklerin Merkezi Yönetim Bütçesi toplam ödeneği içerisindeki payları şu şekildedir

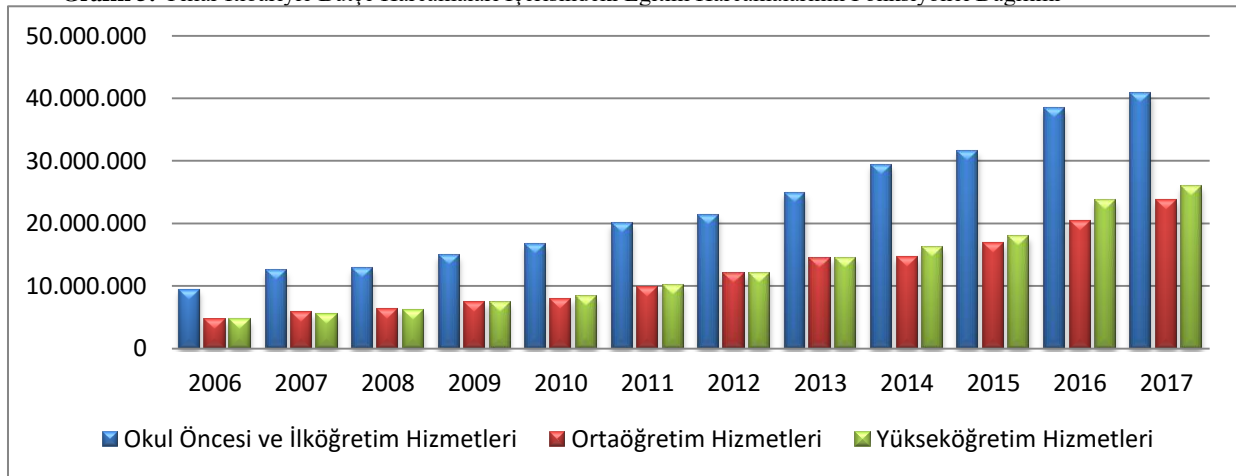
✓ Genel Kamu Hizmetleri	: % 34,7
✓ Sosyal Güvenlik Ve Sosyal Yardım Hizmetleri	: % 19,5
✓ Eğitim Hizmetleri	: % 14,7
✓ Ekonomik İşler Ve Hizmetler	: % 11,9
✓ Kamu Düzeni Ve Güvenlik Hizmetleri	: % 6,9
✓ Sağlık Hizmetleri	: % 5
✓ Savunma Hizmetleri	: % 4,8
✓ Dinlenme, Kültür Ve Din Hizmetleri	: % 1,6
✓ İskan Ve Toplum Refahı Hizmetleri	: % 0,8
✓ Çevre Koruma Hizmetleri	: % 0,1

Görüldüğü üzere 2018 yılında Merkezi Yönetim Bütçesi’nde en fazla ödenek ayrılan kamu hizmeti genel kamu hizmetleri olmuştur. Genel kamu hizmetlerini sırasıyla sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri ve eğitim hizmetleri izlemektedir. Bütçeden en az payı ise çevre koruma hizmetleri almaktadır. 2018 yılı bütçesinde eğitim hizmetlerine yapılan harcamalar %14,7 ile üçüncü sırada yer almaktadır. Bütçe harcamaları içerisinde birinci sırada devletin genel işleyişi ile ilgili harcamalar yer almakta, ikinci ve üçüncü sırada ise sosyal devlet olmanın gereği olarak yapılan harcamalar gelmektedir. Gerek eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanması, gerekse sosyal güvencesi olmayan, herhangi bir geliri olmayan, bir işte çalışamayacak olanlara yardımın yapılması devletten beklenen en temel görevlerin başında gelmektedir.

3.1.4. Bütçe Harcamaları İçerisindeki Eğitim Harcamalarının Dağılımı

Grafik 5’de 2006 ve 2017 yılları arasında bütçe harcamaları içerisindeki Eğitim Hizmetleri harcamalarının dağılımları gösterilmiştir.

Grafik 5: Yıllar İtibariyle Bütçe Harcamaları İçerisindeki Eğitim Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı



Kaynak: Veriler <http://www.bumko.gov.tr/TR,165/merkezi-yonetim-butce-giderleri-2006-2017.html> adresinden alınmıştır.

2006 ve 2017 yılları içerisinde Eğitim Hizmetleri sınıfında yapılan harcamaların dağılımı incelendiğinde en fazla eğitim harcamasının okul öncesi ve ilköğretim hizmetlerine yapıldığı, ikinci sırada ise ortaöğretim ve üçüncü sırada yükseköğretim hizmetleri için yapıldığı görülmektedir. Eğitim hizmetleri içerisinde okul öncesi ve ilköğretime ayrılan payların ortaöğretime ve yükseköğretime oranla fazla olması öğrenci, öğretmen ve okul sayıları bakımından, okul öncesi ve ilköğretim sayısal yoğunluğundan kaynaklandığı ifade edilebilir. En fazla öğrenci okulöncesi ve temel öğretim seviyesinde bulunmaktadır. Aynı zamanda okul öncesi ve temel öğretimde görev yapan öğretmen sayısı diğer seviyelerde görev yapan öğretmenlerden daha fazladır.

3.1.5. MEB Bütçesinin Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Dağılımı

Aynı özellikleri ihtiva eden ve ekonomiye etkileri bakımından giderlerin birlikte sunulması ekonomik sınıflandırmayı ifade etmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı'na tahsis edilen ödeneklerin ekonomik sınıflandırmaya göre dağılımı aşağıda Tablo 6'da yer almaktadır.

Tablo 6: 2018 MEB Bütçesinin Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Dağılımı ve 2017 Yılı Ödeneğine Oranı

ÖDENEK TÜRÜ	2017 YILI BÜTÇESİ	2018 YILI BÜTÇESİ	DEĞİŞİM (%)
Personel Gideri	58.552.662.000	63.503.243.000	8,45
Sosyal Güvv Kur. Dev. P. Gid.	8.926.306.000	9.785.948.000	9,63
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	8.106.505.000	8.693.097.000	7,24
Cari Transferler	2.202.960.000	2.784.739.000	26,41
Sermaye Giderleri	7.237.121.000	7.737.121.000	6,91
Sermaye Transferleri	23.030.000	24.504.000	6,40
Toplam	85.048.584.000	92.528.652.000	8,80

Kaynak: MEB Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2017-2018 Örgün Öğretim İstatistikleri bülteninden alınmıştır.

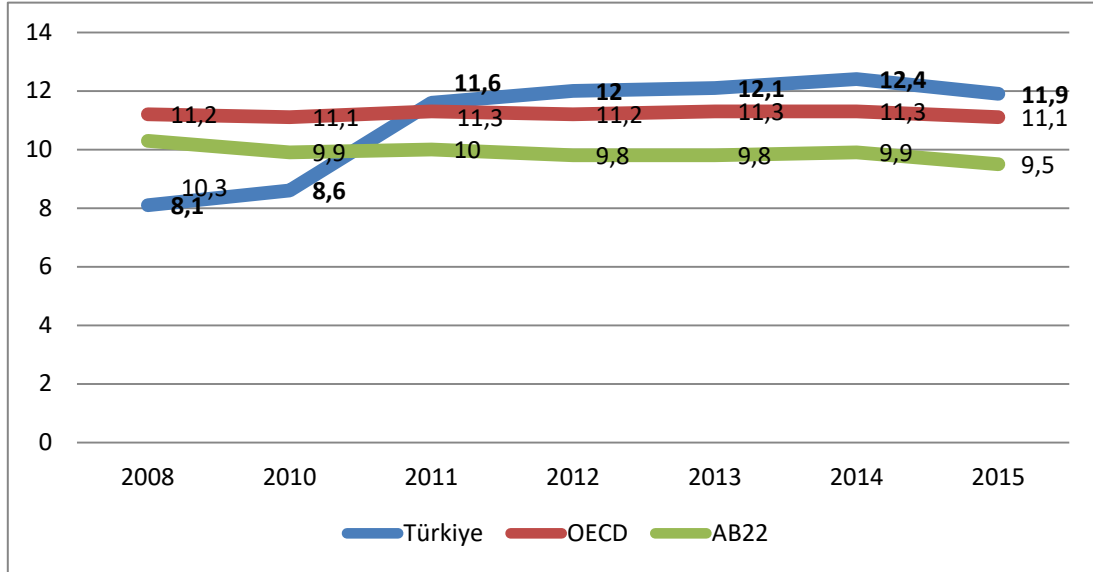
Tablo 6'daki veriler incelendiğinde 2017 yılı MEB bütçesinin yaklaşık %68,9 personel giderlerine; %10,5'i Sosyal Güvenlik harcamalarına; %9,5'i mal ve hizmet alımlarına, %8,5'i sermaye giderlerine; %2,5'si cari transferlere ayrıldığı görülmektedir. Yine bu tablodan MEB'nin en önemli gider kaleminin, okullarda eğitim öğretim faaliyetlerini yürüten öğretmenlere ve idari hizmetlerde çalışan eğitimcilere yapılan maaş, ek ders, yolluk gideri olduğu ve büyüklük bakımından ikinci sırayı çalışanların sosyal güvenlik ödemelerine yapılan ödemelerin takip ettiği anlaşılmaktadır.

3.2. Türkiye'deki Eğitim Harcamalarının OECD Ülkeleri İle Karşılaştırılması

Gerek bireye, gerekse topluma sağladığı dışsal faydalar sebebiyle eğitim yatırımları ülkelerin gelişmesine önemli katkı sağlamaktadır. Bundan dolayıdır ki ülkeler her geçen gün eğitime daha fazla pay ayırmakta, hem beşeri hem iktisadi gelişmenin sağlanması, diğer ülkelerle rekabette öne geçme çabaları içinde bulunmaktadır. Ülkelerin eğitime ayırdıkları payların karşılaştırılması sonucunda gelişme yolunda katedilen mesafeye yönelik durum tespiti yapılabilecektir. Ülkemizde kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen eğitim harcamaları OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında eğitime ilişkin harcamaların boyutu daha net görülebilecektir.

3.2.1. Eğitim Harcamalarının Toplam Harcamalar İçindeki Payının Türkiye OECD Karşılaştırılması

Eğitim harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı karar vericilerin eğitime bakışını ortaya koyan önemli göstergelerin biridir. Bu aynı zamanda diğer ülkelerle mukayese edebilmeyi de sağlamaktadır. Grafik 6'da OECD-AB22 ve Türkiye'de eğitim harcamalarının bütçe/toplam kamu harcamalarına oranı verilmiştir.

Grafik 6: Eğitim Üzerine Toplam Kamu Harcamaları (Türkiye, OECD, AB22)

Kaynak: OECD-Education At A Glance 2017 ve Education At A Glance 2018

Eğitim harcamalarının kamu harcamalarına oranları Türkiye - OECD - AB22 ülkeleri karşılaştırıldığında 2008 ve 2010 yıllarında, Türkiye'nin OECD ve AB ülke ortalamalarının gerisinde kaldığı görülmektedir. Buna mukabil 2011 ve sonraki yıllarda Türkiye'nin eğitime ayırdığı payın kamu harcamaları içerisindeki payı hem OECD hem de AB ülkelerinin eğitime ayırdıkları payları geçmiş bulunmaktadır. Türkiye 2010 yılından itibaren OECD ve AB ülke ortalamalarının üzerinde eğitime pay ayırmaktadır.

3.2.2. Öğrenci Başına Yapılan Eğitim Hizmetlerinin Türkiye-OECD Karşılaştırması

Eğitim harcamalarının toplam kamu harcama büyüklükleri içindeki payı, diğer ülkelerle karşılaştırma yapabilmek için önemli göstergelerden biridir. Ancak ülkelerin demografik yapılarındaki farklılıklar sebebiyle böyle bir karşılaştırma tek başına yeterli sonuçları ortaya koymamaktadır. Bunun için öğrenci başına yapılan harcama miktarında bilinmesi gerekmektedir.

Tablo 7'de OECD ülkelerinin 2016 yılı ilköğretimden yükseköğrenime kadar öğrenci başına yapılan eğitim harcamalarının tutarı verilmiştir.

Tablo 7: OECD-Türkiye Öğrenci Başına Yapılan Eğitim Harcamaları - 2015 (\$)

SIRA NO	ÜLKELER	ÖĞRENCİ BAŞINA EĞİTİM HARCAMASI	SIRA NO	ÜLKELER	ÖĞRENCİ BAŞINA EĞİTİM HARCAMASI
1	Lüksemburg	22.430	20	İspanya	9.130
2	ABD	16.518	21	Slovenya	8.778
3	Norveç	15.705	22	Slovak Cumhuriyeti	8.477
4	Avusturya	15.043	23	Estonya	8.133
5	Birleşik Krallık	13.355	24	Çek Cumhuriyeti	7.919
6	İsveç	13.289	25	Letonya	7.595
7	Belçika	12.900	26	Polonya	7.400
8	Avustralya	12.829	27	Macaristan	6.346
9	Hollanda	12.730	28	Şili	5.986
10	Almanya	12.139	29	Yunanistan	5.470
11	Japonya	12.120	30	Türkiye	4.652
12	Finlandiya	11.518	31	Meksika	3.611

13	İzlanda	11.499	32	Kanada	x
14	Kore	11.143	33	Danimarka	x
15	Fransa	11.106	34	İsrail	x
16	Yeni Zelenda	10.392	35	İsviçre	x
17	İrlanda	9.439	36	AB	10.555
18	İtalya	9.308	37	OECD	10.520
19	Portegiz	9.153			

Kaynak: OECD, Education At A Glance 2018 https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018_eag-2018-en

2015 yılında OECD ülkelerinde öğrenci başına yapılan eğitim harcamalarını gösteren Tablo 7 incelendiğinde, öğrenci başına en yüksek eğitim harcamasını 22.430 dolar ile Lüksemburg'un yaptığını görülmektedir. Bunu ikinci sırada ABD 16.518 dolar ile takip etmektedir. Türkiye ise bu sıralamada 4.652 dolar ile 30. sırada yer almaktadır. Türkiye öğrenci başına yaptığı harcama ile 10.520 dolar olan OECD ve 10.555 dolar olan AB ortalamasının da altında yer almaktadır.

Her bir eğitim seviyesinde öğrenci başına yapılan harcamaların ayrı ayrı incelendiğinde hangi öğretim seviyesindeki öğrencilere daha fazla harcamanın yapıldığı görülecektir. Bu kapsamda Tablo 8'de 2015 yılında ilkokuldan yükseköğretime kadar eğitim seviyelerine göre öğrenci başına yapılan eğitim harcamalarının Türkiye-OECD-AB ülkelerinin ortalamaları karşılaştırılması yer almaktadır.

Tablo 8: Türkiye-OECD ve AB Eğitim Seviyelerine Göre Öğrenci Başına Yapılan Eğitim Harcamaları-2015 (\$)

	İLKOKUL	ORTAOKUL	ORTAÖĞRETİM	YÜKSEKÖĞRETİM
Türkiye	4.134	3.491	3.511	8.901
OECD	8.631	9.941	10.010	15.656
AB	8.656	10.171	10.105	15.998

Kaynak: OECD, Education At A Glance 2018 https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018_eag-2018-en

Tabloya göre Türkiye'de ilkokulda öğrenci başına 4.134 dolar harcama yapılmıştır. Ortaokulda öğrenim gören öğrenciler için 3.491 dolar, lise öğrencileri için 3.511 dolar ve yükseköğrenimdeki öğrenciler için öğrenci başına 8.901 dolar harcama yapılmıştır. OECD ülkelerindeki ortalama öğrenci başına harcama ilkokuldan üniversiteye yükselirken, Türkiye'de bu harcamalar ilkokulda ortaokul ve lise seviyesindeki öğrencilere yapılan harcamalardan daha fazla olduğu görülmektedir.

3.2.3. Eğitim Harcamalarının GSYH'ya Oranı Türkiye-OECD Karşılaştırması

Ülkelerin gerek demografik gerek sosyolojik ve gerekse idari yapılarındaki farklılık sebebiyle eğitim harcamalarının, ülkeler arasında karşılaştırılabilirliği zordur. Karşılaştırmalardan anlamlı sonuçlar çıkarabilmek için eğitim harcamalarının o ülkenin GSYH'daki oranına bakılması gerekmektedir. Grafik 9'de OECD ülkelerinin eğitim harcamalarının GSYH'ya oranları verilmiştir.

Tablo 9: Eğitim Harcamalarının GSYH'ya Oranı (2015)

SIRA NO	ÜLKELER	GSYİH DAN EĞİTİM HARCAMALARINA AYRILAN PAY %	SIRA NO	ÜLKELER	GSYİH DAN EĞİTİM HARCAMALARINA AYRILAN PAY %
1	Noveç	6,4	20	Türkiye	4,8
2	Yeni Zelenda	6,3	21	Estonya	4,7
3	Birleşik Krallık	6,2	22	Polanya	4,6
4	ABD	6,1	23	İspanya	4,4
5	Şili	6,1	24	Slovak Cumhuriyeti	4,4
6	Avustralya	6,0	25	Slovenya	4,3
7	İsrail	6,0	26	Almanya	4,2
8	Kanada	6,0	27	Japonya	4,1
9	İzlanda	5,8	28	İtalya	3,9
10	Kore	5,8	29	Çek Cumhuriyeti	3,8
11	Belçika	5,7	30	Macaristan	3,8
12	Finlandiya	5,7	31	Yunanistan	3,8
13	Hollanda	5,4	32	İrlanda	3,5
14	İsveç	5,3	33	Lüksemburg	3,5
15	Meksika	5,3	34	Danimarka	x
16	Fransa	5,2	35	İsviçre	x
17	Portegiz	5,2	36	OECD	5,0
18	Avusturya	4,9	37	AB	4,6
19	Letonya	4,9			

Kaynak: Kaynak: OECD, Education At A Glance 2018 https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018_eag-2018-en

Eğitim hizmetlerine yapılan harcamaların GSYH oranları incelendiğinden Türkiye'nin yapmış olduğu eğitim harcamasının GSYH oranı 4,8 (2015) olduğu görülmektedir. OECD ülkelerinin eğitim harcamalarının GSYH oranı ise % 5 olup Türkiye'nin eğitim harcamalarının GSYH oranının OECD ülkeler ortalamasının altındadır. Ancak Türkiye'nin eğitim harcamalarının GSYH oranı, AB ülkelerinin ortalamasının üzerinde olduğu görülmektedir.

OECD ülkelerinin içerisinde öğrenci başına yapılan harcamaların sıralamasında 30. sırada yer alan Türkiye, eğitim hizmetlerinin GSYH oranında ise 20. sırada yer almaktadır. Türkiye'nin eğitim hizmetlerine yaptığı harcamanın GSYH oranı 2004'de 2,4, 2012 yılında 3,9 iken, bu oran 2013 yılına gelindiğinde 4,6 2015 yılında 4,8 oranında gerçekleşmiştir. Bu yükselişe rağmen, 2015 yılı OECD ortalaması olan %5,0'in altında kalmıştır.

SONUÇ

Eğitim, bireylerin kabiliyetlerinin geliştirilmesini, istenilen davranışları kazanmasını, içinde bulunduğu toplumun değerlerini sahiplenmesini sağlayan uzun soluklu bir süreçtir. Eğitimin hem bireye sağladığı faydalar hem de topluma sağladığı olumlu dışsallıklar bulunmaktadır. Eğitime yapılan yatırım, ekonomik büyümeyi sağlamakta, üretimi artırmakta, gelirin dağılımında adaleti sağlamaktadır. Bu nedenle, ülkeler sosyal adalet ve eşitlik saikiyle eğitime büyük oranda kaynak ayırmaktadır.

Ülkemizde de genel kamu hizmetleri ve sosyal güvenlik harcamalarından sonra bütçede en fazla pay eğitim hizmetlerine ayrılmaktadır. Yaklaşık olarak 2002 yılında yaklaşık 7,5 milyar TL olan eğitim bütçesi 2017 yılına geldiğimizde 110 milyar TL'yi aşmıştır. 8 yıllık eğitimden 12 yıllık eğitime geçilmesi, her geçen gün sınıflardaki öğrenci sayılarını azaltmak için yeni dersliklerin yapılması, okulların teknolojik ihtiyaçlarının giderilmesi, öğrencilere ücretsiz ders kitaplarının temin edilmesi, coğrafi şartlar gereği bulunduğu bölgede okul olmayan öğrencilerin taşınması gibi sebeplerden dolayı Türkiye'nin eğitim bütçesinde son yıllarda çok büyük artışlar görülmektedir.

Buna karşılık ülkemizin gerek öğrenci başına yapılan eğitim harcamalarında gerekse eğitim harcamalarının GSMH içindeki payında OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında, bu ülkelerin gerisinde olduğu görülmektedir. 2002'de ortaöğretimde net okullaşma oranı % 50,57 iken, 2014-2015 de % 79,37'a; yükseköğretim de 14,65'den % 39,49'a yükselmiştir. Yani ortaöğretim seviyesinde okul yaşı gelmiş her 100 öğrenciden 50'si okula giderken 2014-2015 öğretim yılında bu rakam 80'e çıkmıştır. Bu da yapılan eğitim harcamaları öğrenci sayılarındaki artışa bağlı olarak, bunu karşılayacak okul-öğretmen-ders kitabı gibi temel ihtiyaçlara harcanmıştır. Ancak yoksulluk sınırının yaklaşık 4.000 TL ve asgari ücretin 1.300 TL olduğu ülkemizde eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanması, sanayileşmemizin sağlanması, ekonomik kalkınmamızın gerçekleştirilebilmesi için eğitime ayrılan payın daha da artırılmasını yerinde olacaktır.

2000 yılından itibaren her üç yılda bir OECD üyesi ülkeler ve diğer katılımcı ülkelerdeki (dünya ekonomisinin yaklaşık olarak %90'ı) zorunlu eğitimi bitiren öğrencilerin modern toplumda yerlerini alabilmeleri için gereken temel bilgi ve becerilere ne ölçüde sahip olduklarını ölçmeyi hedefleyen PISA araştırmaları yapılmaktadır. 72 ülkenin katıldığı 2015 yılı araştırma sonuçlarına göre Türkiye matematik okur-yazarlığında 2012 yılında 44. sıradayken 2015 yılında 49'a gerilemiş; fen bilimlerinde 2012 yılında 43. sırada iken 52. sıraya, okumada ise 2012 yılında 41. sırada iken 50'ye gerilemiştir. Eğitimde yapılan yatırımların niceliksel olarak artış göstermesine rağmen, açıklanan Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı Araştırması Raporu olan PISA'da sonuçların istenen seviyede olmadığı, yapılan yatırımlara rağmen eğitim çıktılarında iyileşme yerine gerileme yaşandığı görülmektedir. Bu durum ışığında yapılacak harcamaların belirlenmesinde eğitimde niteliğin artırılmasının göz önünde bulundurulması yerinde olacaktır. Fiziki ihtiyaçların giderilmesinin yanında öğrencilerin araştırma ve öğrenmeleri üzerine çalışma yapma imkanlarının artırılması ile eğitim sisteminin daha nitelikli insanlar yetiştirmesi sağlanacaktır.

KAYNAKÇA

- Afşar, M. (2009) "Türkiye'de Eğitim Yatırımları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi", Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C: 9, S:1.
- Akalın, G. (1981) Kamu Ekonomisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara.
- Akkoyunlu, P., F.(2005). Eğitim Ve Ekonomi, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Akyüz, Y. (2012). Türk Eğitim Tarihi MÖ. 1000 – MS. 2012, Pegem Yayınevi, Ankara.
- Arabacı, İ. B. (2011) "Türkiye'de ve OECD Ülkelerinde Eğitim Harcamaları", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Kış, C:10, S:35.
- Ataç, E. (1980). Türkiye'de Eğitim Hizmetinin Kamu Harcamaları Açısından Analizi, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Yayın N:216/140.
- Ayrançör, Z.ve Tekdere, M.(2014). "Türkiye'de ve OECD Ülkelerinde Yapılan Eğitim Harcamalarının Karşılaştırılmalı Analizi", LAÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Aralık. <http://euljss.eul.edu.tr/euljss/si521.pdf>
- Beşeri Sermaye ve Sosyal Sermaye İlişkisi, <http://www.ekodialog.com/Konular/beseri-fiziki-sosyal-sermaye-iliskisi.html> (Erişim:03.12.2016)
- Çokgzen, M. ve Terzi, M. (2008). "Türkiye'de Devletin Eğitime Müdahalesinin Gerekli Nedeni Var mı?", Liberal Düşünce, Yıl:3, Sayı: 49. (http://mimoza.marmara.edu.tr/~mcokgez/Makaleler/cokgezen_terzi.pdf)
- Çolak, M.(2010) Eğitim ve Beşeri Sermayenin Kalkınma Üzerine Etkisi, Kamu-İş, C:11.
- DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963.
- Eğilmez, M. (2016). Kamu Maliyesi, İstanbul, Remzi, 2016.

- Ereş, F. (2005). ‘Eğitimin Sosyal Faydaları: Türkiye-AB Karşılaştırması’, Milli Eğitim Üç Aylık Eğitim Ve Sosyal Bilimler Dergisi, 2005, S:167, (http://dhgm.meb.gov.tr/yayimlar/dergiler/Milli_Egitim_Dergisi/167/index3-eres.htm) (Erişim:22.11.2016)
- Karaarslan, E.(2005). “Kamu Kesiminin Eğitim Harcamalarının Analizi”, Maliye Dergisi, S:149, 2005.
- Karagül, M.(2003). “Beşeri Sermayenin Ekonomik Büyümeyle İlişkisi ve Etkin Kullanımı”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi. (Aktaran, Fatih Yardımcıoğlu)
- Kızıloluk, H.(2007). “Ekonominin Eğitimin Amaçları ve İçeriği Üzerindeki Etkileri”, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C:8, S:1.
- Kızıloluk, H.(2007). ‘Ekonominin Eğitimin Amaçları ve İçeriği Üzerine Etkileri’, C.Ü. İ.İ.B. Dergisi, C:8, S:1, 2007.
- OECD, Education At A Glance 2017, https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en
- OECD, Education At A Glance 2018, https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018_eag-2018-en
- Susam, N.(2015). Kamu Maliyesi, İstanbul, Beta, 2015.
- Tuncer, İ. ve Yüksel, C.(2011). Kamu Harcamalarının Ekonomik Analizi, Bursa. (Çevirimiçi) http://www.cihanyuksel.org/kitap_2011_1.pdf, (06.11.2016).
- Uluatam, Ö. (2009). Kamu Maliyesi, İmaj Yayınevi.
- Uyanık, A.(2008). Kamu Maliyesi Ders Notları, İstanbul. <http://www.ortaklarymm.com/KamuMaliyesi.pdf> (22.11.2016)
- Yardımcıoğlu, F.(2012). Eğitim Harcamaları, Ekonomik Büyüme ve Gelir Dağılımı İlişkisi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.



Gönderiliş Tarihi: 27/09/2018
Kabul Tarihi: 21/11/2018
ORCID 0000-0001-9553-5646

TÜRKİYE’ DE SOSYAL BELEDİYECİLİĞİN UYGULANMASINI ZORLAŞTIRAN NEDENLER

Çağatay ALAN¹

ÖZ

Yerel yönetimlerin önemli politikaları arasında yer alan sosyal belediyecilik konusu küreselleşme, yönetim ve yönetim sürecine bağlı olarak tüm dünyada ve Türkiye’de günümüzde adından daha fazla söz ettiren bir konu olmaktadır. Sosyal belediyecilik, belediyeleri sadece alt yapı çalışmaları yapan bir kurum olarak görmeyen, belediye sınırları içinde yaşayan insanların sosyo-kültürel birikimlerine katkı sağlayan ve bu konuda belediyelere yeni görev ve sorumluluklar yükleyen sosyal boyutu daha güçlü bir kavram olarak literatürde ve uygulamada kendine yer bulan bir kavram olarak görülmektedir. Ancak sosyal belediyecilik tüm bu gelişmelere rağmen yöneticilerin olumsuz ve tutarsız tutumu, merkez ile yerel idare arasında sosyal politikaların uygulanmasında eş güdümlün yeteri düzeyde olmayışı, partizanlık ve kayırmacılık gibi olumsuz etkenler, katılım ve yönetişimin yetersizliği, planlama ve projeksiyon eksikliği ve kaynak yetersizliği gibi nedenlerden dolayı istenilen düzeyde değildir.

Bu çalışmanın amacı Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin sosyal belediyecilik alanında güçlü ve zayıf yönlerini tespit etmek ve bu alanda çalışma yürüten araştırmacılara katkı sağlamaktır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Sosyal Devlet, Belediyeler, Sosyal Belediyecilik, Değişim

Jel Kodu: H55, H75, H79

REASONS THAT MAKE THE PRACTICE OF SOCIAL MUNICIPALISM DIFFICULT IN TURKEY

ABSTRACT

Partaking among the important policies of the local governments, the issue of social municipalism, depending on the globalization, management and governance has made its mark both in Turkey and all over the world. Social municipalism is seen as a socially strong concept that takes part in the literature and in practice in the way that not only does it regard the municipalities as the institutions which are for just infrastructure works but also they contribute to the cultural richness of the people living within the boundaries of the municipalities and assigning new duties and responsibilities for them. However, despite all these improvements, social municipalism is not at the desired rate as a result of the administrators’ negative and inconsistent attitudes, lack of coordination between the central and local in the implementation of social policies, negative factors such as partizanship and favoritism, lack of participation and governance, lack of planning, projection and source

he aim of this study is to identify the strong and weak sides of local governmental units in Turkey in the field of social municipalism and help them make these practices better and contribute to the researchers studying in this field.

Keywords: Local Governments, Social State, Municipalities, Social Municipalities, Change.

Jel Codes: H55, H75, H79

¹ Öğr. Gör., Almus Meslek Yüksekokulu Mülkiyet Koruma Ve Güvenlik Bölümü, cagatay.alan@gop.edu.tr

GİRİŞ

Günümüzde başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere pek çok belediye, sosyal belediyeçilik kavramının içerdiği faaliyetleri yapmaktadırlar. Ancak belediyelerin yaptığı faaliyetlere bakıldığında zaman Türkiye’de sosyal belediyeçiliğin pek çok eksik yanları olduğu görülmektedir.

Öncelikle sosyal belediyeçilik kavramı yoksullara ve ihtiyaç sahiplerine belirli dönemlerde aynı yardım ya da çok zor anlarda parasal yardım yapmak şeklinde dar bir anlamda algılanmakta ve böyle yürütülmektedir. Sosyal adalete, sosyal kalkınmaya önemli katkılar sağlayacak en önemli aktörlerden biri olarak kabul edilen sosyal belediyeçilik birçok belediye tarafından, belediyeçilik alanında yapılacak en son aşama olarak değerlendirilmektedir.

Sosyal belediyeçilik kavramının, dar anlamda algılanmasında belediye başkanlarının sosyal politikalar alanında yetersiz bilgi düzeyine sahip olmaları neden olmaktadır. Geniş kapsamlı sosyal belediyeçilik anlayışına negatif yönde yaklaşımları ve sosyal politikaları merkezi yönetimin temel görevi olarak görmeleri bu nedenlerin başında gelmektedir. Bunun yanında sosyal politika için yapılan harcamaları gereksiz olarak görmeleri, kalıcı olmayan daha çok geçici projeler üretmeleri, sosyal yardım ve sosyal politika uygulamalarına kaynak olacak kentsel doku haritalarının (kente yaşayan kişilerin gelir, yaş, sağlık vb. bilgileri) yetersizliği veya hiç çıkartılmamış de sosyal belediyeçiliğin başarısızlık nedenleri arasında gösterilmektedir.

2011-2013 yılları arasında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı görevinde bulunan Fatma Şahin bir mülakatında bu sorunlardan bahsederken sosyal hizmetlerin belediyelere devredilmesi gerektiğinden bahsetmektedir. Bu uygulama ile birlikte Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının sadece denetim ve uygulama takibini yürüteceği vurgulanmaktadır (hurriyet.com.tr, 2017). 2012 yılında ilgili bakanlık ile Türkiye Belediyeler Birliği arasında bir protokol imzalanmıştır. Bu protokol ile Bakanlık belediyelere sosyal hizmetler alanında plan, proje ve uygulama aşamalarında destek olmayı amaçlamıştır (aile.gov.tr, 2007). Ama bu protokol gerçekleşmemiştir. Protokolün gerçekleştirilmesinde bazı belediyelerin kaynak yetersizliği bazı bölgelerdeki halkın ilgili hizmetleri alamaması veya bölgeler arasındaki temel hizmetlerin uygulama farklılıkları önemli rol oynamıştır (Çiçek, 2012: 264).

Sosyal belediyeçilik uygulamalarına bakıldığında en önemli eksikliğin mali kaynak yetersizliği olduğu görülmektedir. Özellikle küçük belediyeler kaynaklarının yetersizliği nedeniyle klasik belediyeçilik hizmetleri olarak adlandırılan yol, kaldırım ve altyapı gibi hizmetleri bile yerine getirirken sıkıntılar yaşamaktadırlar. Bu yüzden sosyal belediyeçilik anlayışı daha çok büyükşehir ve gelişmiş şehirlerde ortaya çıkmaktadır. 6360 sayılı yasayla birlikte sınırları genişletilen Büyükşehir belediyeleri ile birlikte daha önce belediye sınırları dışında kalan yerlere de hizmet götürmesi söz konusudur.

Hizmetlere erişim noktasında veri eksikliği ve bürokrasi önemli engeller olarak karşılaştığımız sorunlardır. Sosyal yardım ve hizmetlere ihtiyaç duyan insanların bu hizmetleri almalarını sağlayacak süreçler hakkında yeterli bilgi sahibi olmamaları bir anlam da sosyal dışlanmaya sebep olacaktır (Kesgin, 2008: 157).

1.SOSYAL BELEDİYEÇİLİK KAVRAMI VE TÜRKİYE’DEKİ GELİŞİMİ

Sosyal belediyeçilik, belediyeleri sadece alt yapı yapan bir birim olarak değil, sosyal ve kültür hayatına katkıda bulunan bir anlayışa (Güven ve Alan, 2017:224). sahiptir. Sosyal belediyeçilik, mahalli idareye sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen; bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca kanalize eden; işsiz ve kimsesizlere yardım yapılması, sosyal dayanışma ve entegrasyonun tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyet ve çalışmaların gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan alt yapı ve yatırımların yapılması için bilinçli politikalar üretmesini öngören; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mefhumunu güçlendirmeye yönelik olarak mahalli idarelere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevini yükleyen bir model olarak tanımlanmaktadır (Kaya ve Şentürk, 2007: 37-38).

Özgökçeler ve Bıçkı’nın (2012) yaptıkları bir çalışmanın bulgusuna göre ise “İnsanların sosyal belediyeçilik algılaması genel olarak, belediyenin muhtaç durumda olanları koruması ve yoksulluğun azaltılması şeklindedir.”

1.1.Sosyal Belediyecilik Kavramı

Sosyal belediyecilik, geleneksel belediyecilik anlayışının dışına çıkan bir anlayıştır. Bu anlayış, belediyeleri sadece bir alt yapı yapan bir birim olarak değil de, insanların sosyal ve kültürel hayatına katkıda bulunan, bu konuda görev ve sorumluluklar alan bir hizmet/yönetim birimi olarak görür. Sosyal bir belediyenin her şeyden önce yapması gereken ilk iş, belediye sınırları içerisinde bir sosyal doku haritasının çıkartılmasıdır. Yani belediye, sınırları içerisinde yaşayan halkın gelir durumu, kültürel donanımı, eğitim durumu, yaşı, cinsiyeti gibi bilgileri, anket, istatistik, kamuoyu araştırmaları vb. bilgi toplama ve araştırma teknikleri ile temin etmelidir. Temin ettiği bilgiler sayesinde nerede, hangi kitlenin, neye, ne kadar ihtiyaç duyduğu konusunda ve hizmet sunumunda etkinlik, verimlilik, adalet gibi değerlerin ön plana çıkması sağlanabilecektir (Uçaktürk vd., 2009: 3).

Sosyal belediyecilik, yardıma ihtiyaç duyanlara yardım etmek yanında, onları yardıma muhtaç olmaktan çıkarmayı da hedefler (Keleş, 2008: 53-54). Sosyal belediyecilikte amaç, sosyal sorunların ortaya çıkmasına engel olmak, bu konuda önleyici tedbirler almak, böylece insanların mutlu, huzurlu, sosyal refah düzeyi yüksek bir ortamda yaşamasına olanak sağlayarak; çocuklara, gençlere, kadınlara, yaşlılara, özürllülere, muhtaç ailelere hatta tüm halka yönelik sosyal hizmet projeleri üretmektir (Ateş, 2009: 35; Kılıçbaşlan, 2010: 78).

1.2.Sosyal Belediyeciliğin Türkiye’deki Gelişimi

Cumhuriyet dönemi ve günümüz sosyal belediyeciliğini ortaya koyabilmek için öncelikle nasıl bir miras devralındığına bakılması gerekmektedir. Osmanlı döneminde bugünkü anlamıyla sosyal belediyecilik olduğunu söylemek doğru değildir. 1850’lere kadar belediyenin olmadığı bir devlette sosyal belediyecilikten bahsedilemez. Ancak kentsel hizmetlerin bir parçası olan sosyal nitelikli hizmetlerin bir şekilde yürütüldüğü de bir gerçektir.

Ülkemizde Cumhuriyet’ten sonra belediyelerin sosyal belediyeciliğe ilişkin fonksiyonlarındaki değişim üç döneme ayrılarak incelenebilir: Birincisi, Cumhuriyet’in ilk yıllarından II. Dünya Savaşı sonrası döneme kadarki belediyelerin mahalli hizmetlerin sunulmasında aktif oldukları dönem; ikincisi, 1990’lı yılların başlarına kadar devam eden ve merkezi yönetimin sosyal politika uygulamalarında etkin hale geldiği dönem ve üçüncüsü ise, 1990’lı yıllardan günümüze kadar gelen ve özellikle büyükşehir belediyeleri vasıtasıyla sosyal politika uygulamalarında belediyelerin tekrar etkin bir hale geldiği dönemdir (Ersöz 2005: 138).

Cumhuriyet döneminin ilk devresinde belediyelerin görev ve yetkileri konusunda bazı bilim insanlarına göre, 1930’lu yıllardan 1950’ye kadar tek parti olan CHP ve onun programı yönetimde etkili olmuştur. Devletçilik ilkesini benimsemiş olan parti, bunun doğal sonucu olarak belediyeleri gerek karar alma sürecinde gerekse kaynak ve yetki kullanma noktalarında merkezin sıkı denetimi altında tutmuştur. Yani, belediyecilik uygulamaları ile dönemin devletçilik uygulaması uyum içerisinde (Yıldırım ve Göktürk 2008: 240; Dursun, 1998: 102-103).

Bunun gibi farklı görüşlere rağmen, 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Yasası, döneminin çok ilerisinde Batılı devletlerdeki gibi belediye yönetimlerine oldukça geniş yetki ve görevler vermiştir. Öyle ki bu dönemde belediye yönetimleri yaptıkları her türden hizmetlere dayanak noktası olarak bu kanunu gösterebilmişlerdir.

Kuruluş döneminde belediyelerin böyle geniş yetkilerle donatılmış olmasının birçok nedeni vardır. Öncelikle çağdaş ve uygar bir yaşam için lüzumlu olan bu tür politikaların dönemin merkezi hükümeti tarafından yürütülmesi mümkün değildi. Çünkü haberleşme ve ulaşım sisteminin sınırlılıkları bunu engelliyordu (Tekeli, 1983:14-15). Bu bağlamda belediyelere bir taraftan fırın işletmek, un ve inşaat malzemesi fabrikaları kurmak, belediye süthanesi işletmek gibi ekonomik içerikli hizmetleri yerine getirme görevi verilmişken öbür taraftan toplumu çağdaşlaştırma vazifesi çerçevesinde tiyatro, sinema ve gazino kurma görevi de verilmiştir (Eryılmaz, 1998: 57).

1950’li yıllardan itibaren Türkiye’de hız kazanan kentleşme olgusuna bağlı artan nüfus, belediyeleri sosyal politika uygulamaları yapmak yerine alt yapı çalışmalarına öncelik vermeye zorlamıştır. 1965 yılından itibaren Türkiye’de siyasal alanda sosyalist siyasal hareketlerin öne çıkmaya başladığı görülmektedir. Bu durum ile birlikte yerel yönetimlerde özellikle sosyal belediyeciliğe bakış açısında bir değişime neden olmuştur. Belediyeler, merkezi yönetimin keyfi müdahalelerine imkân

tanımayan bir belediye anlayışı ile hareket etmişlerdir. 1960'lı yıllardan sonra demokrat belediyelerin kurulması ile sosyal belediyecilik anlayışı belediyelerde oluşmaya başlamış fakat yeterli kaynak olmadığından sosyal belediyecilik alanında pek bir şey yapılamamıştır.

Sosyal belediyecilik alanında yapılan çalışmaların yerel yönetimlerde yaygınlaşması ve aynı zamanda kurumsallaşmaya başlaması 1970'li yıllarda söz konusu olmuştur. Türkiye'de sosyal belediyecilik kavramı ilk kez 1973-1977 dönemindeki belediyeleri tanımlamak için kullanılmıştır. O yıllarda belediyeler, kooperatifler birlikler, şirketler ile girişimleri artırarak ve sivil toplum kuruluşları ile sendika ve meslek örgütlerini de yönetime katarak yeni belediyecilik uygulamalarını hayata geçirmişlerdir (Kesgin, 2008: 97).

Türkiye'de 1980 yılında gerçekleşen darbe ile birlikte yerel sosyal politikalarda da değişimler yaşanmıştır (Özkiraz ve Şimşek, 2013:29). 1980'den itibaren kamusal hizmetlerin bizzat kamu tarafından yürütülmesi gerektiği düşüncesinden vazgeçilmiş, ulaşım ve temizlik hizmetleri başta olmak üzere birçok hizmet özel sektöre eliyile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Çöp toplama ve depolama gibi kimi belediyecilik hizmetlerinde özelleştirilmeye geçilmiş belediye giderlerinin finansmanında iç borçlanmaya ek olarak dış borçlanmaya yönelmiş ve ihalecilik yöntemiyle hizmetlerin özel sektörden satın alınmasına başlanmıştır (Doğan, 2007: 70-73).

1990'lı yıllarla birlikte sosyal yardım ve sosyal hizmet alanındaki gelişmeler, belediyeleri daha da göz önüne çıkararak, "sosyal belediyecilik" kavramının da popülerliğini artırmıştır (Negiz, 2011:324). 1990'lı yıllardan sonra belediyeler tarafından yapılan hizmetler hem nitelik, çeşit ve kapsam olarak artmış hem de ayrı belediye kurumları tarafından sağlanır hale gelmiştir. Engelli yaşam alanı, huzurevi, kadın ve çocuk sığınma ev ve merkezleri, hastane, klinik ve sağlık merkezlerinin oluşturulması ve tam donanımlı meslek edindirme kurslarını düzenlenmesi birçok Büyükşehir belediyesinin temel hizmetlerinden biri olmuştur. Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılan bu sosyal belediyecilik anlayışı, Anadolu'daki diğer belediyelere örnek olmuştur (Ersöz, 2005: 149).

Tablo1. Toplam Kamu Harcamaları İçinde Yerel Yönetimlerin Payı %

Ülkeler	1995	2000	2010	2015
ABD (state)	47,6	51,0	47,0	48,1
Almanya	13,9	15,5	15,8	16,3
Avusturya	17,8	15,6	14,9	15,1
Belçika	12,1	13,0	12,9	13,0
Danimarka	53,5	56,3	61,6	62,2
Finlandiya	30,0	34,8	40,1	40,6
Fransa	17,2	18,2	19,8	20,5
Hollanda	39,4	34,7	33,1	30,2
İngiltere	26,3	28,9	27,4	25,5
İrlanda	31,0	38,7	8,5	10,1
İsveç	29,3	33,4	32,7	33,8
İtalya	23,9	29,6	30,5	28,4
Kanada	19,6	19,1	20,8	20,7
Norveç	36,0 (1996)	37,7	33,4	33,4
Yunanistan	-	-	5,4	5,9
Türkiye	12,4	12,7	13,6	17,3 (2014)

Kaynak: OECD, Fiscal Decentralisation Database; TC. Kalkınma Bakanlığı, Mahalli İdareler Gelir ve Harcamaları; TC. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri, (10.07.2018).

Tablo 1'de bazı OECD ülkelerindeki yerel yönetim harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki oranları görülmektedir. Özellikle Danimarka, Finlandiya, İsveç ve Norveç'teki yüksek oranlar dikkat çekmektedir. Türkiye'de toplam kamu harcamaları içinde yerel yönetimler paylarında 1995'ten 2015 yılına kadar arttığı görülmektedir.

2.TÜRKİYE’DE SOSYAL BELEDİYECİLİĞE YÖNELME NEDENLERİ

Yerel yönetimlerin sosyal belediyeçilik uygulamalarının Avrupa’da Ortaçağ’dan itibaren önemli boyutlarda devam ettiği söylenebilir. O dönemde su arzı, atık sistemi, yol sistemi gibi kentsel hizmetler; kadın ve çocuk emeğinin denetimi, kamu sağlığı sistemlerinin oluşturulması, okullar, yoksullar ve yaşlılar için bakım imkânlarının geliştirilmesi gibi sosyal belediyeçilik hizmetleri, yerel yönetimler tarafından karşılanmakta idi (Ersöz 2009: 39). Bu faaliyetler zaman içerisinde bazen azalma göstermiş bazen de artmıştır. Genel itibarıyla bakıldığında ise belediyelerin tarihsel süreçte daha çok kısa vadeli, daha az maliyetli yatırım ve faaliyetlere giriştikleri görülebilecektir. Belediyelerin uzun dönemli makro projeler yerine kısa vadeli dönemsel uygulamalara yönelmelerindeki sebeplerin başında belediyelerin kısıtlı kaynaklara sahip olması ve merkezi yönetim ve ailenin temel sosyal politika uygulayıcı aktörleri olarak algılanması gelmektedir. Bu noktadaki bir diğer neden ise, belediyelerin yoksul yardımları gibi kısa vadeli ve zaman zaman popülist uygulamaların sonuçlarını seçimlerde almasının daha kolay olduğudur (Aysan 2007: 28).

2.1.Kentleşme ve Şehirleşme

Türkiye’de şehirleşme düzeyi hızla yükselmektedir. 2017 Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçlarına göre nüfusun %92,6’i şehirlerde oturmaktadır (TÜİK, 2018). Şehirleşmenin daha çok nüfusu 100.000’in üzerinde olan büyük şehirler düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir. Bu şehirler, kentleşme ve buna bağlı sorunların hızla yaşandığı yerler olmaktadır (Eryılmaz, 2007: 80).

1950’li yıllardan itibaren başlayan köyden kente göç hareketleriyle birlikte kentlerin nüfusu artmış, kentsel gruplar çeşitlenmiş ve buna bağlı olarak da bireylerin kentsel yaşama ilişkin talep ve beklentileri değişmiştir (Erder ve İncioğlu 2008:5). Özellikle sanayileşmiş kentlerde oluşan bu yoğunluk zenginlikle yoksulluğun, prestijli mekânlarla çöküntü mekânların birlikte görüldüğü kutuplaşmalara tanıklık yapmıştır. Bu kutuplaşmanın bir göstergesi olarak Türkiye’de gecekondulaşma hızlı bir şekilde artmıştır. Şöyle ki gecekonduların sayısı 1955 yılında 50 bin iken, 1980’de 950 bine, buralarda yaşayan nüfus miktarı ise 250 binden 4 milyon 475 bine yükselmiştir. Toplamda bakıldığında ise gecekonduların nüfusunun genel nüfus içindeki oranının 1955 yılında %4,6 iken, 1980 yılında %23,5’e yükseldiği görülmektedir (Aydın, 2004: 145).

Öte yandan 1980 sonrası dönemde Türkiye’nin yaşadığı ekonomik değişim ve terör sorunu iç göç hareketlerini de beraberinde getirmiştir. Büyük bir umutla geldikleri şehirde aileler büyük bir travmaya yakalanmışlardır. Başta şehrin sosyo-kültürel değerlerine uyum problemleri olmak üzere ailelerin ekonomik temelli farklı problemleri onları bir yerlere savurmuştur. Böyle bir ortamda çocuklar bazen farklı suç örgütlerinin ellerine düşmüş, bazen de eğitimlerinden fedâkarlık yaparak ailenin geçimiyle ilgilenmek zorunda kalmışlardır (Aydın, 2011: 58).

Bu bireyler, öncelikli olarak yerel birimlerle muhatap olmakta ve karşılaştıkları başta konut sorunu olmak üzere temel ihtiyaçlarına yönelik problemlerinin bu birimler tarafından halledilmesini beklemektedirler. Tamamen doğal talepler şeklindeki bu isteklerin karşılanmaması ise beraberinde çeşitli çevre sorunları, gecekondular sorunu, şehir yaşamına adaptasyon sorunu ve daha da ileri boyutta kapkaç, hazine arazilerinin işgali, insan onuruna yakışmayan yaşam alanlarının çoğalması gibi önemli problemlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Özellikle şehirlerde yaşanan sosyal değişimin bir sonucu olarak görülen yeni hayat tarzlarının yaşlı, engelli ve çocuk gibi bazı toplumsal grupları ötekileştirdiği ve onları toplumdan uzakta adeta kuytu köşelerde yalnızlığa mahkûm ettiği bilinen bir gerçektir (Ölmez, 2005: 88).

Bu gelişmelerin oluşturduğu şehirlerde belediyeler genel olarak iki temel sorunla karşı karşıyadırlar. Bu sorunlardan birincisi, şehrin fiziki görünümüne ilişkindir. Bu sorun, fiziki altyapı çalışmaları, imar planları, rekreasyon alanları gibi faaliyetlerle çözülmeye çalışılmaktadır. Şehirleşmenin ivme kazanması, belediyelerin bu işlevlerinin daha da artmasına yol açmaktadır. Belediyelerin yüz yüze oldukları ikinci sorun alanı ise daha çok sosyal boyuttadır. Bu bağlamda farklı gelir düzeyine sahip gruplar arasında bütünleşmeyi sağlayacak, zayıfları ve yoksulları koruyacak, yönetimle belde sakinleri arasında irtibatı güçlendirecek politikalar üretilmektedir (Eryılmaz, 1998: 20).

2.2. Küreselleşme, Fakirleşme ve Güvenlik Endişesi

Küreselleşme sürecinin kendine zıt gibi görülen yerelleşmeyi de beraberinde güçlendirmesi dikkatleri küresel olana itmiştir. Küreselleşme süreciyle birlikte ulus devletlerin yaşadığı yetki ve görev göçerimleri (Yüksel, 2004: 11-12) yerel yönetimleri kamusal mal ve hizmetlerin alternatif sunucusu olarak ön plana çıkarmaktadır. Tabii ki yerel yönetimlerin ön plana çıkmasında, yeni dönemin üzerine oturduğu kentlerin rekabet anlayışı (Sassen 2005:128). ve yerel yapılanmaların bünyelerinde barındırdığı demokratik nitelikler ve özellikle hizmetlerin görülmesinde halka yakınlık prensibi de (Shatkin, 2000: 260) önemli derecede etkili olmuştur.

Bu süreçte yerel birimler, alt yapıdan üst yapıya, sağlıktan konuta, sosyal yardımlardan sosyal hizmetlere kadar yerel nitelikli pek çok hizmetin sağlayıcısı haline gelmişlerdir. Buradan, küreselleşmenin yerel yönetimlerin sorumluluklarını daha da artırdığı ileri sürülebilmektedir. Yeni dönemde yerel birimler girişimci gibi işletmelerle işbirliği yapabilmekte ve yerel sorunlara çözümler getirmeye çalışabilmektedir. Yerel birimlerin bu yeni formuna pek çok yazar New Localism (Yeni Yerelleşme) ismini vermektedir (John, 2001: 10).

Diğer yandan, yerelleşme vurgularının küreselleşme sürecini hızlandırmanın bir başka politik ayağı olduğunu ileri sürenler de vardır. Bunlara göre kamusal hizmetlerin ve özellikle sosyal hizmetlerin sürdürülmesi görevinin yeterli mali kaynaklara sahip olmayan yerel birimlere aktarılması dış borçlanmayı gerektireceği, bunun da uluslararası kredi kuruluşları lehine bir gelişmeyi beraberinde getireceği ileri sürülmektedir (Güler, 1997: 68-69).

Küreselleşme ve yenedünya düzeninin getirdiği önemli bir yaklaşım da marka kent yaklaşımıdır. Devletlerarasında ulusal düzeyde yaşanan rekabetin küreselleşme süreciyle birlikte yerel düzeye inmesi ve şehirlerarasındaki rekabetin ön plana çıkmasıyla birlikte şehirler birer marka haline gelmekte, dünyada şehirlerarasında bir rekabet ortamı doğmakta ve yerel, ekonomik, sosyal ve kültürel sorunların çözümleri kent yönetimlerinden beklenilmektedir (Ersöz, 2009: 85). II. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde yerel yönetimler, ekonomik ve refah politikalarına ilişkin ulusal düzeyde makro politikaların oluşturulmasının ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Global ekonominin yükselmesi karşısında yerel otoriteler, yatırım çekmek için belediyeler arası rekabete maruz kaldılar. Pek çok ülke şu anda temsili demokrasinin yerel kurumlarını desteklemek ve güçlendirmek için çaba sarf etmektedir (Naschold, 1996: 131).

Şehirlerde yoksulluk ve dışlanmaya bağlı olarak önemli güvenlik açıkları ortaya çıkabilecektir (Mingione, Oberti ve Pereirinha, 2002: 44). Dolayısıyla bu noktadan hareketle, belediyelerin sosyal politika uygulamalarına başvurmalarının bir diğer nedeninin toplum düzeninin korunması fikri olduğu söylenebilir. Çünkü sağlıklı bir toplumsal yapının oluşturulması ve bunun sürekliliği, dezavantajlı grupların mağdur edilmemesiyle yakından alakalıdır. Birlikte yaşanılan veya hayatın bir bölümünün paylaşıldığı bu insanlarla girilecek yardımlaşma ilişkisinin alternatifi, herkesin maddi veya manevi zarar göreceği bir kaos ortamıdır. Toplumdaki yaşlı, engelli veya yoksul kişilerin ihtiyaçlarının karşılanmaması, sadece toplumdaki diğer fertlerin vicdani ve ahlaki yönden kendilerini rahatsız hissetmeleriyle sınırlı kalmayıp sokak çocukları, tinerci gençler, hırsızlık ve vandalizm gibi olguları besleyerek toplumun tümünde düzen ve huzurun bozulmasına yol açacaktır (Ateş, 2009: 89).

2.3. Küçülen Merkezi Hükümet, Büyüyen Yerel Yönetimler

1980 sonrası dönemde artan neo-liberal politikalar merkezi yönetimlerin müdahale imkânlarını ortadan kaldırırken yerel yönetimlerin ön plana çıkmasına imkân tanımıştır. Nitekim bu dönemle birlikte, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler İsveç ve Finlandiya gibi İskandinav ülkelerinde ağırlıklı olmak üzere decentralization ilkesi (adem-i merkezileşme) çerçevesinde yürütülmektedir (Naschold, 1996: 131-134).

Yani, merkezi yönetimin neo-liberal politikalar bağlamında temel görevlerle ilgili kendini bağlı tutması ve sosyal politikalardan çekilmesi ile birlikte ortaya çıkan boşluk, belediyeler tarafından doldurulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda belediyeler gerek halka hizmet etmek için gerekse yoksul kesimden daha çok oy almak için altyapı yatırımlarına oranla belediye bütçesine yük getirmeyen sosyal transferlere ağırlık vermişlerdir. Bu da daha çok sosyal yardım ve sosyal hizmet şeklinde

gerçekleşmiştir (Aysan, 2007: 28). Bu konudaki bir diğer gelişme ise, yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin siyasi ve ekonomik olarak daha özerk bir yapıya kavuşmalarıdır.

2.4. Halkın Yerel Birimlerden Beklenti ve İstekleri

Gün geçtikçe insanların devletten ve onun kendilerine en yakın temsilcisi olan belediyelerden beklentileri artmaktadır. Öte yandan, belediyelerin görev alanına giren çeşitli kentsel hizmetlerin günümüzde giderek daha fazla sosyal boyutu olan hizmetlere dönüştüğü ve kentte yaşayanların ihtiyaçlarının da giderek daha fazla yerel hizmetler lehine değiştiği görülmektedir. Birbirini besleyen bu iki olgu, belediyelerin geleneksel belediyeçilik hizmetlerinin yanı sıra sosyal hizmetlere, sosyal yardımlara ve sosyal niteliği olan eğitim, sağlık, kültürel faaliyetler ve spor gibi diğer belediyeçilik alanlarında da aktif olmalarına yol açmaktadır. Sosyal ve kültürel hizmetlerin kentte yaşayanların giderek daha fazla ilgisini çekmesi, yerel halk ile daha fazla ve doğrudan irtibatı olan belediye yöneticilerini kısaca sosyal belediyeçilik olarak tanımlanan hizmetlere yönelmektedir (Ateş, 2009: 91).

Bu gelişmelerde sosyal hizmetlerin yerel niteliğinin genel niteliğinden fazla olmasının önemi yadsınamaz derecededir. Yani, bir yöredeki yoksullara, bakıma muhtaç olanlara, engellilere, çocuklara ve kadınlara yönelik yerel sosyal programların uygulanması ve doğrudan transfer harcamalarının yapılması, merkezi yönetimin sosyal programlarına göre çok daha sonuç getirici olmaktadır. Sosyal ve kültürel hizmetlerin yöresel özelliklere göre farklılıklar göstermesi ve yöreye özgü değişik ihtiyaçların ortaya çıkması, bu hizmetlerin yerel yönetimler ve belediyeler tarafından yerine getirilmesinin bir diğer önemli nedenidir (Ateş, 2009: 90-91).

2.5. Diğer Nedenler

Sosyal politikaların sürdürülebilirliğinde toplumsal duyarlılığın geliştirilmesi önem arz etmektedir. Bu noktada, yerel yönetimler komşuluk ve hemşehrilik anlayışı çerçevesinde aynı yörede yaşayan bireylerin toplumsal duyarlılıklarını geliştirmelerine katkı sağlama potansiyeline sahiptirler. Böylece harekete geçecek sivil inisiyatifler bu türden politikaların sunulması ve devam ettirilmesi noktasında hem yerel idarenin yükünü hafifletebilecek hem de alternatif olabilecektir.

3. Türkiye’de Sosyal Belediyeçiliğin Başarısız Olma Nedenleri

Türkiye’de yapılan akademik çalışmalarda sosyal belediyeçilik kavramının daha geniş bir bakış açısıyla ele alındığı, çalışmaların bu tarzda olduğu, buna rağmen, belediyelerin uygulama alanlarında oldukça dar bir bakış açısıyla sosyal belediyeçiliği yansıttığı belirtilmektedir. (Koray ve Temiz, 2014: 21).

Ülkemizde sosyal belediyeçilik alanındaki temel sorunlar sistemin etkin olmamasına ve sosyal belediyeçilikten beklenen işlevlerin bozulmasına neden olmuştur. Türkiye’de sosyal belediyeçilik ile ilgili yaşanan sorunları kısaca şu şekilde açıklayabiliriz:

- Yerel idarecilerin sosyal belediyeçilik anlayışına negatif bir tutum ile yaklaşmaları ve sosyal politikalar konusunda yeterli bilince sahip olmamaları,
- Sosyal politika ve sosyal yardım uygulamalarına temel teşkil edecek verilerin yetersizliği,
- Komşu belediyeler arasında iletişim eksikliği. Bu duruma örnek verecek olursak aynı anda büyükşehir belediyesinden ve o büyükşehir belediyesine bağlı merkez ilçe belediyesinden yardım alan kişilerin olması.
- Belediyeler tarafından uygulanan sosyal faaliyetlerin, zaman zaman birbiriyle koordinasyon içinde olmaksızın farklı birimlerce yürütülmesi.
- Merkezi yönetimin yerel idarelere oranla sosyal hizmetler konusuna daha fazla önem vermesinden dolayı sosyal hizmet ve yardımların sunumunda kaynak israfı ve çok başlılık meydana gelmesi.
- Yeterli iktisadi kaynağa sahip olamayan küçük belediyeler ile özellikle borçlu ve merkezi yönetimden aktarılan kaynaklara bağımlı olan belediyelerin ekonomik olarak karşı karşıya kaldığı finansal krizlerin söz konusu olması.

- 5393 sayılı belediye kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun sosyal belediyecilikle alakalı belediyelere verdiği geniş yetki ve imkânlarla rağmen çeşitli nedenlerle halkın belediye yönetimine katılımı ve denetiminin uygulamada istenilen başarıyı sağlayamaması.
- Yerel yönetim birimlerinin, sosyal politika ve sosyal hizmetler alanında yeterli uzman elemana sahip olmaması.

Sosyal Belediyeciliğin kriterlerinin olmaması sebebiyle belediyelerin kendi hizmet standartlarını kıyaslama yoluyla veya sübjektif kriterlere göre oluşturması gibi olumsuz nedenlerden kaynaklanan sorunlar mevcuttur (Ateş, 2009: 93-94).

Türkiye'deki sosyal belediyecilik uygulamaları incelendiğinde benzer sorunların olduğu görülmektedir. Sosyal belediyecilik, bazı belediyelerde yaygın bir şekilde uygulanıyor olsa da, genel itibarıyla bu uygulamaların beklenen düzeyden uzak olduğu söylenebilir. Uygulama konusunda yaşanan bu geri kalmışlığın nedenleri aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır:

3.1. Veri Yetersizliği

Sosyal belediyecilik uygulamalarına temel sorunlarından bir tanesi verilerin yetersizliğidir. Bu sonuç hem sosyal politikaları belirlemede hem de uygulanan sosyal politikaları değerlendirmede karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizde de sosyal politika ve sosyal yardım uygulamalarını oluşturacak veriler yetersizdir (Aydm ve Gündüz, 2010: 25).

Sosyal yardım ve sosyal hizmet alanlarında, yardım ve hizmet talep eden kişilerin değerlendirilmesinde zaman kaybı önlenmeli ve gerçek ihtiyaç sahipleri tespit edilmelidir. Bunun için kentlerdeki nüfusun cinsiyet, eğitim, kültür, yaş, istihdam, sağlık, gelir gibi durumlarını ortaya çıkaracak çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında yapılan çalışmaların başarılı olabilmesi için merkezi ve yerel yönetimlerde tek elden yürütülmesi gerekir. Elde edilen bazı veriler büyükşehir belediyelerinde paylaşılmaktadır. Ancak merkezi yönetimlerde bu verilerin paylaşılması söz konusu olmamaktadır. Bu da sosyal belediyecilikte sosyal hizmet anlayışından faydalanacakların tespitinin yapılmasında zaman kaybına yol açacak ve hizmete hızlı bir şekilde erişimin önüne engel olacaktır.

3.2. Yöneticilerin Olumsuz ve Tutarsız Tutumu

Yerel yönetimler bünyesinde bulunan bazı personellerin sosyal belediyecilik alanına olumsuz yaklaşımları, yapılan hizmetler noktasında belirsiz tavırları ve sosyal politikalar konusunda bilgi eksikliği sosyal belediyecilik faaliyetlerinin gerçekleşmesini zorlaştırmaktadır (Çöpoğlu, 2014: 238).

Sosyal belediyecilik alanında yapılan pek çok uygulamanın belediyelerin yapacağı zorunlu hizmetler arasında olmaması sebebiyle bunların ne ölçüde yapıldığını kontrol eden bir denetim mekanizması da yoktur. Sosyal belediyecilik uygulamaları genel kabul görmüş standartlar yerine iyi uygulama örneklerinin daha çok aynı partili belediyelerce paylaşılması biçiminde yayılmakta ve yaygınlaşmaktadır. Sosyal belediyecilik uygulamalarının sınanması büyük ölçüde belde halkının memnuniyet anketleri yoluyla yapılmaktadır.

Sosyal belediyecilikte belediye yönetimlerinin değişen yöneticilerinin yapılan çalışmalara bakış açısı sosyal belediyeciliğin devamı ve geleceği açısından önemlidir. Belediye yöneticileri sosyal belediyecilik uygulamalarına genellikle öznel bir bakış açısıyla yaklaşır. Bu durumda aynı siyasi partiye mensup belediye başkanlarının değişiklikleri bile sosyal belediyecilik uygulamalarının devamında ve geleceğinde belirleyici olmaktadır (Çöpoğlu, 2011: 71). Bu konuda örnek verecek olursak Ankara Büyükşehir Belediyesi eski başkanı İ. Melih Gökçek döneminde yapımına başlanılan Ankapark Projesi'nin, şu anki Büyükşehir Belediye Başkanı Mustafa Tuna tarafından devam ettirilmediği görülmektedir.

3.3 Çok Başlılık ve Koordinasyon Eksikliği

Birden çok kurumun koordineli ve uyum içinde çalışmaması sosyal politikalarda verimsizliğe sebep olmaktadır (Uğur ve Bostancı, 2016: 54). Muhtaçlığı ortadan kaldıracak kurumlar arasında ortak değerlerin bulunmaması ve birlikteliğin olmaması, ihtiyaç sahiplerine yönelik etkin çalışmalar

gerçekleştirilmesini engellemektedir (Bayındırlık Bakanlığı, 2009:80). Belediyelerin sosyal politika konusunda yetki ve görevleri açık ve kesin değildir. Sosyal amaç içerisinde yapılacak birçok faaliyetin farklı kurumlar tarafından yapılması, asıl kurumun faaliyetlerden kaçınmasına, yapılacak eylemlerin başka kurumlara havale etmesine sebep olabilir. Sosyal yardımlar konusunda yasal sorumluluğu bulunmayan belediyeler yapılacak eylemleri kaymakam veya valiler aracılığıyla merkezi otoriteye yükleyebilirler. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında uyumlu bir iş birliği yoksa sosyal politikaların uygulanmasında problemler ortaya çıkacaktır (Seyyar, 2008: 39).

Sosyal politikalar konusunda büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve ilçe belediyeleri birçok çalışma gerçekleştirmektedir. Yetki ve görevlerin paylaşılmamış olması israfa sebep olacak, etkin çıktılar alınmasını zorlaştıracaktır. Yerel ve merkezi yönetimin yanı sıra sivil toplum kuruluşları da kendi program ve tercihlerine göre sosyal faaliyetler gerçekleştirmekte, iş birliği eksikliği toplam verimliliği düşürmektedir (Bayındırlık Bakanlığı, 2009: 80). Bu nedenle yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği sosyal politikalar merkezden bağımsız değil, merkezi destekleyici olmalıdır. Uygulamada yaşanan temel problem iş birliği eksikliğinin yanı sıra belediyelerin hangi alanlarda sosyal politika uyguladıklarını tam olarak ifade edememeleridir (Kaya, 2012: 160). Merkezi yönetimin sosyal politika alanında yapmış olduğu yardımların yasal yapısı oluşturulmaya çalışılırken, yerel yönetimlerin yapmış olduğu sosyal politika çalışmaları bölgeden bölgeye değişiklik göstermektedir. Bu yüzden sosyal politika alanında yapılacak sosyal yardımlar ve sosyal belediyecilik çalışmaları toplumun yapısı göz önünde bulundurularak ona göre tasarlanmalı ve faaliyete geçirilmelidir.

3.4. Partizanlık ve Kayırmacılık

Sosyal belediyecilik uygulamaları genellikle sistematik değildir. Denetimin yetersizliği (Erder, 2004: 557) ve kayırmacılık benzeri ilişkilerle sosyal belediyecilik alanında birçok sorun ile karşılaşılır. Büyükşehir Yasası'nda belirtilen, *hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır* (5393/14/b/3) ifadesinin çok belirsiz, muğlak ve subjektif değerlendirmelere müsait olması uygulanacak hizmetlerin kesin niteliklerinin olmasını zorlaştırarak keyfiliğe ve belirsizliğe sebep olmaktadır. Ayrıca Büyükşehir Belediye Yasası'nda ifade edilen *“büyükşehir belediyeleri bu görevlerden uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler”* ifadesi de hem belirsizlik hem de keyfiliğe yol açabilir. Burada bir standardın olması gerekmektedir (Kesgin, 2008:148).

Belli standart bir hizmet anlayışının olmaması ve keyfi kararlara bırakılması kayırmacılık anlayışını ortaya çıkartacaktır. Bu kayırmacılık anlayışı ile yapılacak uygulamalarda kamu çalışanları kendilerini yönetime getiren seçmenlere yardımcı olarak bir nevi vefa borcunu ödeyecektir. Aynı zamanda yeni seçim dönemi içinde belli oyları tekrar alma düşüncesi eğiliminde olacaktır (Oktay, 1983:112). Bu olumsuzluklar gerçek muhtaçlığı tespit etmeden, gerçekçi ve objektif kriterler ortaya koymadan, yapılan çalışmalar kurum güvenilirliğine zarar verecektir. Hemşhircilik, akraba, tanıdık ve yakınlık aracılığı ile yapılacak hizmetler belediyeyi bir kamu kurumu olmaktan çıkaracak, aynı zamanda bu anlayış ile yapılan sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamaları belediyeyi sosyal politika anlayışından uzak tutacaktır.

Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasında siyasal tercih, ikili diyalog, siyasal farklılaşma ve yakınlık/uzaklık gibi sebeplerle büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeler arasında partizanlık görülebilmektedir. Özellikle aynı partiden olan büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında uyum içerisinde birlikte çalışma söz konusu iken, farklı belediyeler arasında bu ilişkiyi görmek söz konusu değildir. Dolayısıyla kayırmacı ilişkisinin yerine yazılı, adil ve objektif bölüşümün önünü açacak düzenlemeler yapılmalıdır.

Sosyal yardım noktasında büyükşehirlerin daha çok faaliyet gerçekleştirdiğini düşündüğümüzde, bu konuda düzenleme yapılması standartlaşmayı getirmiş olacaktır. Bu standartlaşma ile de keyfilik ve belirsizlik ortadan kalkacaktır. Sosyal yardım ve sosyal hizmetleri belediye başkanlarının ya da belediye bürokrasisinin keyfilğine bırakmak, kamu kuruluşu olan belediyenin güvenilirliğini azaltacak, yardımların gerçek sahiplerine ulaşması da engellenmiş olacaktır. Sosyal yardımlara ihtiyacı olan kişilerin, objektif yararlanma ölçütlerine göre saptanması, gerçek yoksulları ortaya çıkarmak ve yardımı hak edenlere ulaştırmak açısından son derece önemlidir.

3.5. Katılım-Yönetişim Yetersizliği

Yerel yönetimi anlayış kendilerinin yerel halk katılımına en uygun yönetim anlayışı olduklarını dile getirirler. Merkezi yönetimde halk katılımının sağlanması yerel yönetime katılım açısından daha dezavantajlıdır. Çünkü yerel yönetimler halka daha yakındır. Ama bununla birlikte yerel yönetimlere katılımın sorunsuz olmadığını belirtmemiz gerekir.

Katılımcı demokratik kültürün yetersizliği, her ne kadar yerel yönetim ile kısmi olarak aşılabilir da yine de ciddi olarak katılımın önündeki en büyük engellerden biridir. Yerel yönetimlerin halk katılımını sağlayan yolları açmalarının ve kullanmalarının sayısız faydası vardır. Sosyal yardım sağlama konusunda yoksul kesime çok az danışıldığı görülmektedir. Bu yardımın ne olması gerektiğinden, nasıl dağıtılması gerektiğine kadar hizmetin değişik aşamalarında katılımın yokluğu ya da yetersizliği göze çarpmaktadır.

Sosyal yardım alanında ihtiyaçların ne olduğunun tespitinde yardımcı talep edenlere yetki ve görevler vermek, asıl ve zorunlu ihtiyaçları ortaya çıkarmış olacaktır. Sosyal yardıma yoksulların katılımı ve buna karar vermesi yardımın gerçekçi bir şekilde ve yoksulun gerçek ihtiyacına göre tespit edilmesini kolaylaştıracaktır. Böylece yoksullara hem katılımcı demokratik hakların hem de sosyal hizmetlerdeki sosyal hakların anlatılması yoksulların yönetim anlayışında farkındalık oluşacaktır. Yoksulların katılımı ile hizmetlerin talep eksenli olması yapılan sosyal programların başarı oranlarının yükselmesi de beklenmektedir. Yoksullar kendilerine dönük uygulamaların ne sahibi ne de uygulamaların yürütücüleridir. Yoksulların yapılan hizmetlere yerel ölçekte daha iyi ulaşabilme imkânı olmasına rağmen bazen yoksullar bu hizmetlere ulaşmada sorun yaşamaktadır. Bu hizmetler sürekli, standartlı ve açıkça duyurulan hizmetler olmadığı için yoksul kesim çoğu kez bu hizmetleri dolaylı yollardan duymaktadır. Bu da sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin ihtiyaç duyanlara ve gerçek muhatabına ulaşmasına mani olmaktadır (Kesgin, 2008:154).

3.6. Planlama ve Projeksiyon Eksikliği

Belediyelerin yerine getirdiği birçok sosyal belediyeçilik uygulamasına ciddi ve rasyonel bir planlama ortaya konulmadan başlanılmaktadır. Hizmetlerin yerine getirilmesi için başkanların seçim beyannamesinde ilan etmesi yeterli görülmektedir. Hatta beyannamede ilan edilen bazı hizmetlerin uygulamada maliyeti çok yüksek olabilmekte ve toplumsal faydaya katkısı çok düşük olmaktadır. Ama başkanların plansız hareket etmesiyle daha çok günü kurtarma anlayışı ile hizmetler yapılmaktadır. Yine planlama ve projeksiyon eksikliği sosyal projelerin uzun vadeli ve sürdürülebilir olmamasına neden olmaktadır (Çöpoğlu, 2011: 71).

3.7. Kaynak Yetersizliği

Belediyelerin kendilerine verilen görevler ile orantılı kaynaklara sahip olmaması belediyelerin en önemli sorunlarından bir tanesidir. Aynı şekilde belediyeler, sosyal belediyeçilik alanında yapacağı çalışmalarda kaynak sorunu yaşamaktadır. Sosyal belediyeçiliğin pek çok alanına, belediyelerde yeterli gelir kaynağı bulunmadığından ya hiç girilmemekte, başlanılan projeler devam ettirilememekte ve bitirilememektedir (Çöpoğlu, 2011: 70).

Kendi yaptığı normal harcamalarını bile karşılamakta zorlanan küçük belediyeler ile özellikle borçlu ve merkezi yönetimden aktarılan kaynaklara bağımlı olan belediyeler için, sosyal belediyeçilik uygulamaları açısından ciddi kaynak yetersizliği vardır (Uçaktürk vd., 2009: 14). Gerçekçi olmak gerekirse sosyal belediyeçiliği anlayışını büyük ölçüde büyükşehir belediyeleri yerine getirebilmektedir (Ersöz, 2009: 85). Anadolu'daki bazı küçük belediyeler sınırlı ve sembolik de olsa sosyal belediyeçilik örnekleri sunmaya çalışmaktadır.

Yerel idarelerin kentle alakalı imar, altyapı ve üst yapı gibi temel görevlerini yerine getirdikçe daha çok sosyal belediyeçilik uygulamalarına sıra gelmektedir. Yerel yönetimlerin asli görevleri arasında yer alan belediyeçilik hizmeti olarak görülen temiz su, imar, yol, atık su, katı atık, park vs. hizmetlerini yapamamış belediyelerin sosyal belediyeçilik alanında yaptıkları, yılda birkaç kez yapabildikleri festival, konser vs. gibi etkinliklerle sınırlı kalmaktadır.

3.8. Amaç Hedef Yokluğu

Sosyal belediyeçilik faaliyetlerinde önemli bir eksiklik de, amaç-hedef eksikliğidir. Faaliyetler, bireylerin yeniden sosyal hayata katılımını, ayakları üzerinde durmasını sağlamaktan ve onları yapabilir kılmaktan uzak bir şekilde yürütülmektedir. Günümüzde ve daha çok sosyal yardımlar şeklinde görülen politikaların sürdürüldüğü söylenebilir.

Sosyal yardımların amacı, bireyin ya da ailenin yaşamını sürdürmesi için gerekli olan acil yardımları yapmak değildir. Bireyi ya da aileyi uzun dönemli bir bakış açısıyla kendi kendine yetebilecek hale getirmek temel amaç olmalıdır. Bu amaçla sosyal yardımların koruyucu, önleyici ve geliştirici sosyal hizmetlerle birlikte ele alınıp değerlendirilmesi gerekmektedir (Karataş, 2001: 222).

Bu bağlamda yerel yönetimler, işveren ve meslek örgütleriyle veya İş-Kur gibi istihdam kurumlarıyla birlikte aktif istihdam politikaları yürütmelidir. Özellikle işgücü özelliği taşıyan ihtiyaç sahibi kesimlere yönelik çeşitli mesleki eğitim programları düzenlenebilmelidir. Her ne kadar günümüzde bu konuda çeşitli mesleki eğitim kursları düzenleniyor olsa da çalışmaların istenilen seviyede olmadığı ifade edilebilir.

Sosyal belediyeçilik uygulamalarına temel teşkil edecek verilerin yetersiz ve düzensiz olması da uygulamalardan beklenen amaçların gerçekleşmesini engellemektedir. Yoksulların tam olarak tespit edilememesi ve bunlara ulaştırılacak hizmetlerin tür ve içeriğinin belirlenememesi ve düzensiz olması, belediyeler için önemli sorun alanları olarak değerlendirilebilir. Bunlara ilaveten, belediyelerde yeterli sosyal politika ve sosyal hizmet uzmanının olmaması, sunulan hizmetlerde hizmetten amaçlanan sonuçların ortaya çıkmasını engelleyebilmekte ve hizmetlerin kalitesinde düşüklüklerin görülmesine yol açabilmektedir.

SONUÇ

Türk belediyeçilik anlayışı tarihsel süreç içinde zaman ve çevre şartlarına bağlı olarak köklü bir değişim yaşamıştır. Temel kentsel hizmet düzeyini aşan belediyeler, kent ve kentliye olan yükümlülüklerini yeniden tanımlamış, sosyal belediyeçilik anlayışının gelişmesiyle birlikte yerel yönetim düşüncesinde de kente ve kentlisine daha sorumlu bir düşünce ile yaklaşmıştır. Ancak Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde refah devleti varlığının, toplumun bütün kesimlerine eşit şekilde ulaşmaması nedeniyle, sosyal belediyeçilik uygulamaları bu eksikleri kapatmak amacıyla ile şekillendirilmiştir. Bu konuda gerçekleştirilen politikalar genel olarak kente göçün yol açtığı yoksulluk, sefalet gibi sorunlara ya da engelliler, yaşlılar gibi bakıma muhtaç kesimlerin sorunlarına acil çözüm üretmek amacıyla sistematik olmayan, geçici, belirli kurallara bağlı olmayan düzensiz yardım faaliyetleri üzerine kurulu uygulamalar düzeyinde kalmıştır. Yapılan gıda, yakacak, giyecek, yiyecek, meslek edindirmeye yönelik beceri kursları, kadın sığınma evleri ile aynî ve nakdi yardımlar günlük gereksinimleri karşılayacak şekilde geçici ve kısa vadeli olarak yapılmıştır.

Sosyal belediyeçilik Türkiye’de aynı zamanda vatandaşın yönetime olan güveninin sağlanmasında, yoksulluğun ve işsizliğin önlenmesinde önemli bir rol üstlenmektedir. Sosyal belediyeçilik uygulamaları ilk anda belediyelerin görev alanlarını haksız yere genişlettikleri ve kaynakları gereksiz yere harcadıkları düşüncesini akla getirmekteyse de, gerçekte belediyelerin sosyal hizmetler alanında sorumluluklar üstlenmelerinin, varlık nedenlerinin ve demokratik yapılarının gereği olduğu hatırlanarak, bu yöndeki uygulamalar her geçen gün yeni projeler ile devam etmektedir.

Bu kapsamda, sosyal belediyeçilik alanında yaşanan sorunların çözümü çerçevesinde öncelikli olarak:

- Sosyal doku çalışmalarına önem verilmeli, sosyal hizmetlere ihtiyaç duyan kesimler ile bilgiler kısa dönemde yenilenmelidir.
- Yerel ve merkezi yönetimlerin arasında koordinasyon sağlıklı bir şekilde sağlanmalıdır.
- Belediye yönetimleri sosyal belediyeçilik hizmetlerinin kentin sosyal yapısına, kısa ve uzun vadede nasıl etki edeceği konusunda bilgilendirilmelidir.
- Belediyelere görevleri ile orantılı bir şekilde kaynak aktarımı sağlanmalı ve mali açıdan desteklenmeli, merkezi yönetimlere bağlılığın azaltılacağı tedbirler alınmalıdır.

- İhtiyaç sahiplerinin kent yönetimine ulaşmasındaki bürokratik engeller kaldırılmalı, sosyal belediyeçilik faaliyetlerinden nasıl yararlanması gerektiği konusunda bilgilendirilmelidir.

- Yerel halkın ve sivil toplum kuruluşlarının yerel sosyal politikaların geliştirilmesi, uygulanması ve değerlendirilmesi aşamasında etkin katılımları sağlanmalıdır.

- Yardımlar kısa vadeli olmalı, uzun vadede yoksullara daha çok istihdam sağlama amaçlı uygulamalar yapılmalı. Parasal yardımlar, işgücü niteliğine sahip kişiler için kısmi geri ödemeli, çalışma gücünden yoksun kimseler için şartsız olarak verilmelidir. Teşvik amaçlı yoksul girişimciler, makro krediler ile ekonomik açıdan desteklenmeli ya da kurulacak işyeri için gerekli makine ekipmanı ve teknik destek sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- Ateş, H. (2009). “Sosyal Belediyeçilik”, Çevre Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 49. s. 88-95.
- Aydın, H., Gündüz, V. (2010). Çocuk Güvenliğinin Sağlanmasında Yerel Yönetimlerin Rolü: “Taş Atan Çocuklar” Sorunu, Türk İdaresi Dergisi, Sayı 468, Eylül, s. 9-32.
- Aydın, H., (2011). “Yerel Yönetimlerin Sosyal Sorumlulukları Çerçevesinde Çöküntü Bölgesi ve Suç İlişkisi”, Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Ekim 2011, ss.56-66.
- Aydınlı, H. İ., (2004). Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım.
- Aysan F, (2007). “Belediyelerin Üstlendikleri Yeni Rol: Sosyal Belediyeçilik”, Sosyal Politikalar Dergisi, Sayı: 2, ss. 26-29.
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (2009). Kentleşme Şurası, Kentsel Yoksulluk Göç ve Sosyal Politikalar Komisyonu Raporu, Ankara, Nisan.
- Çiçek, E. (2012). Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Politikaları: Batı Akdeniz Örneği, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara.
- Çöpoğlu, M. (2011). Sosyal Belediyeçilik, Türkiye Belediyeler Birliği İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 756, s. 62-71.
- Çöpoğlu, M. (2014). Sosyal Belediyeçilik ve Sorunları, Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 5, Cilt2, s. 223-247
- Doğan, A. E. (2007). Eğreti Kamusalılık, Kayseri Örneğinde İslamcı Belediyeçilik. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Dursun, D. (1998). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme” içinde Türkiye’de Yönetim Geleneği, (Ed.) Dursun D.-Al, H., İstanbul, İlke Yayıncılık, ss. 93-104.
- Erder, S. (2004). Yerel politikanın Yükselişi, İstanbul Büyükşehir Deneyimi 1984-2004. İlhan Tekeli İçin Armağan Yazılar. Selim İlkin, Orhan Silier, Murat Güvenç. (Ed.) Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Erder, S.-İncioğlu, N., (2008). Türkiye’de Yerel Politikanın Yükselişi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği, 1984-2004, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Ersöz, H. Y., (2005). “Sosyal Politika- Refah Devleti - Yerel Yönetimler İlişkisi”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt: 55, Sayı: 1, ss. 759-775.
- Ersöz, H. Y., (2009). “Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Politika Alanındaki Rolü ve Yeni Belediyeçilik Anlayışının Esasları”, Kamuda Sosyal Politika Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 9, ss. 38-47
- Ersöz, H. Y., (2009). “Sosyal Politikalarda Yerelleşme”, Çerçeve Dergisi, Yıl: 16, Sayı: 49, ss. 80-87.
- Eryılmaz, B., (1998). “Belediyelerin Sosyal Görevleri”, İstanbul Dergisi, Yıl: 1, Sayı: 3, ss. 20-21.
- Eryılmaz, B., (2007). “Sosyal Politikalar”, (Kapak Soruşturması) Sosyal Politikalar Dergisi, Sayı: 2, ss. 80-82.
- Güler, B. A., (1997). “Küreselleşme ve Yerelleşme: Yerel Altyapı Sektörü”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 3, ss. 62-77.
- Güven, A. ve Alan, Ç. (2017). “Sosyal Sorumluluk Kapsamında Farkındalık Yaratın Belediyelere İyi Bir Örnek: 15’liler Gidiyor”, Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar I. Cilt Kitap Bölümü, Marmara Belediyeler Kültür Yayınları, İstanbul.
- John, P., (2001). Local Governance in Western Europe, London, Sage Publications.
- Karataş, K., (2001). “Belediyelerin Sosyal Görevleri: Belediyeler ve Sosyal Hizmetler”, içinde İnsani Gelişme ve Sosyal Hizmet, Prof. Dr. Nesrin Koşar’a Armağan, Karataş, K.-Arkan, Ç. (Ed.), Ankara, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Yayını, ss.214-226.
- Kaya, N. (2012). “Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçe; Erzurum Büyükşehir Belediyesi Sosyal Bütçesinin Değerlendirilmesi”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 26, Sayı: 2. s. 157-169.

- Kaya, E. ve Şentürk, H. (2007). *Muhafazakâr Demokrasi'de Yerel Yönetim Vizyonu*. Okutan Yayıncılık, İstanbul.
- Kesgin, B. (2008). *Yoksulluğa Yerel Müdahale "Sosyal Belediyecilik" Karşılaştırmasında Eminönü ve Beşiktaş Belediyeleri Örnekleri*", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul.
- Keleş, S. (2008). *Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyon.
- Kılıçarslan, F. (2010). "Sosyal Belediyecilik Nasıl Olmalı..." (<http://www.beypazarihabertv.com/Fatih-Kilicarslan/83/SOSYALBELEDIYECILIK-NASIL-OLMALI>, 22.07.2018).
- Koray, M. ve Temiz, H. E. (2014). *Merkezi Yönetimle İlişkiler, Kısıtlar ve Harcamalar Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik ve Dört Büyükşehir Belediyesi Açısından Uygulamalar*. Çalışma ve Toplum. 42(3): 11-60.
- Mingione E.-Oberti, M.-Pereirinha, J. (2002). "Cities as Local Systems" in *Social Assistance Dynamics in Europe National and Local Poverty Regimes*, (Ed.) Saraceno, C., UK, The Policy Press, University of Bristol, pp. 35-80.
- Naschold, F. (1996). *New Frontiers in The Public Sector Management, Trends and Issues in State and Local Government in Europe*, Translated By Andrew Watt, Berlin, Walter De Gruyter.
- Negiz, N. (2011). *Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Faaliyetleri Açısından Isparta Belediyesi: Farkındalık, Yararlanma ve Değerlendirme Açısından Bir Araştırma*. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. 16(2): 323-341.
- OECD, "Fiscal Decentralisation Database", <http://www.oecd.org/tax/federalism/oecd-fiscal-decentralisation-database.htm>, (10.10.2018).
- Oktay, C. (1983). *Yükselen İsteme Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi*, İÜ SBF Yayını, İstanbul.
- Ölmez, T. O. (2005). *Sosyal Yardım Sistemi İçerisinde Yerel Yönetimlerin Yeri*, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara.
- Özgökçeler, S. ve Bıçkıcı D. (2012). "Kentsel Yoksullukla Savaşım Noktasında Politik Bir Enstrüman: 'Sosyal Belediyecilik'", *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 49 (565).
- Özkiraz A. ve Şimşek Ü. (2013). *Türkiye'de Sosyal Belediyeciliği 1970'lerden Düşünmek*. Afro-Avrasya Coğrafyasında Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Sorunları Kayfor XI Bildiriler Kitabı. Samsun. 31 Ekim-1 Kasım 2013.
- Sassen, S. (2005). "The Global City: Introducing a Concept", *Brown Journal of World Affairs*, Vol: XI, Issue: 2, pp.27-43.
- Shatkin, G., (2000). "Obstacle to Empowerment: Local Politics and Civil Society in Metropolitan Manila, The Philippines," *Urban Studies*, Vol: 37, No: 12, pp. 2357-2375.
- Şen, M. (2011). "Bütüncül Belediyecilik Yaklaşımı Kültürel Belediyeciliğe Giden Yolda Bir Aşama: Sosyal Belediyecilik" <http://www.sosyalpolitikalar.com.tr/dergiboeluemler/kapak-/kapak-dosyasi/29-buetuencuel-belediyecilik-yaklamkueltuerele-belediyecilie-giden-yolda-bir-aama-sosyal-belediyecilik.html>, 05.07.2018.)
- Tekeli, İ., (1983). "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 2, ss.7-21.
- Türkiye İstatistik Kurumu, (2018). "Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2017", *Haber Bülteni*, Sayı:18616, <http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=18616>, (28.10.2018).
- Uçaktürk, T. - Uçaktürk, A. - Özkan, M. (2009), *Yerel Yönetimlerde Sosyal Sorumluluk Bağlamında Sosyal Belediyecilik: Biga Belediyesi Örneği*. VIth International Non-Governmental Organizations Conference.
- Uğur, A. ve Bostancı M. K. (2016). "Sosyal Harcamaların Yerelleşmesi: Sosyal Belediyecilik Uygulamaların Etkinliği", *Gümüşhane Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt 7, Sayı 15, s. 39-59.
- http://www.aile.gov.tr/data/5404eb05369dc3119090f853/t.c._aile_ve_sosyal_politikalar_bakanligi_ile_turkiye_belediyeler_birligi_arasinda_isbirligi_protokolunu.pdf
- Yıldırım, U. ve Göktürk, İ. (2008). "Toplumsal Sorunların Çözümünde Yeni Belediyecilik Anlayışı: Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı", *I. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*, 23-24 Ekim, Sakarya, Sakarya Üniversitesi, ss. 237-255.
- Yüksel, F. (2004). *Çağdaş Kent Yönetimi ve Yönetici Vizyonu*, Ankara, Detay Yayıncılık.
- Zengin, E. ve Bakurt M. (2014). *Yerel Yönetimler ve Yerel Kalkınma*. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*. 3(2): 95-124.
- 2017, <http://www.hurriyet.com.tr/bakan-sahin-sosyal-hizmetler-belediyelere-devredilecek-22507135> (Erişim Tarihi: 1 Şubat 2017).



Gönderiliş Tarihi: 16/11/2018
Kabul Tarihi: 23/11/2018
ORCID 0000-0002-3290-2661
ORCID 0000-0002-2632-9694

MALİYE POLİTİKASI ARACI OLARAK VERGİ TEŞVİKİ VE HIZLANDIRILMIŞ AMORTİSMAN YÖNTEMİ: BİR FİRMA ÖRNEĞİ¹

Murat TÜRK²
Fatih Coşkun ERTAŞ³

ÖZ

Ülkelerin kalkınmışlık düzeyini artırmada ya da ekonomide yaşanan durgunluk veya kriz durumunda kullanılan en önemli mali politika araçları yatırım teşvik ve sübvansiyon yasal düzenlemeleri olmaktadır. Çeşitli teşvik ve sübvansiyon politikaları aracılığı ile girişimciler ekonomik sistem içinde tutulmaya veya farklı yatırım alanlarına yönlendirilmeye çalışılmaktadır. Maliye politikası araçlarından biri olan vergi teşvikleriyle de girişimcilerin üzerlerindeki vergi yükünün azaltılması amaçlanmaktadır. Hızlandırılmış amortisman yöntemi de vergi teşviki yöntemlerinden biridir. Maliye Bakanlığınca 7103 sayılı Kanunla 213 sayılı VUK'na Geçici 30. Madde eklenerek edinilen makine ve teçhizatın kısa sürelerde itfa edilebilmesine imkân sağlayan iki kez hızlandırılmış amortisman yöntemi uygulaması getirilmiştir.

Çalışmada iki kez hızlandırılmış amortisman yönteminin mali etkisi bir firmanın mali tabloları üzerinde araştırılarak teşvik politikası aracı olarak hızlandırılmış amortisman yönteminin firmanın mali tablolarında etkisinin ortaya çıkarılması amaçlanmıştır. Çalışmada söz konusu firmanın hızlandırılmış amortisman yöntemi teşvikini uygulaması sonucunda mali tablolarının vergi yükümlülüğü açısından kanunda amacı doğrultusunda olumlu yönde etkilendiği sonucuna varılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Vergi Teşviki, Hızlandırılmış Amortisman

JEL Kodu: M40, M49

TAX ASSUMPTION AND ACCELERATED AMORTISMAN METHOD AS A FINANCE POLICY TOOL: A COMPANY CASE

ABSTRACT

The most important financial policy instrument used in increasing the development level of countries or in the case of recession or crisis experienced in the economy is the legal arrangements of investment incentives and subsidies. Through various incentives and subsidies policies entrepreneurs are trying to keep directed to or different investment areas in the economic system. Tax incentives are one of the means of fiscal policy. This incentive method aims to reduce the tax burden on entrepreneurs. The accelerated depreciation method is also one of the tax incentive methods. The Ministry of Finance enacted a two-time accelerated depreciation method allowing the amortization of machinery and equipment in a short period of time by Law No. 7103.

The financial impact of the two-time accelerated depreciation method in the study was explored on a company's financial statements, aiming to reveal the effect of accelerated depreciation on the company's financial statements as an incentive policy instrument. As a result of the study, the accelerated depreciation incentive seemed to affect the firm's financial statements positively.

Key Words: Depreciation, Tax incentive

JEL Codes: M40, M49

¹ 17 - 20 Ekim 2018 tarihlerinde İzmir'de düzenlenen 5. Uluslararası Muhasebe ve Finans Araştırmaları Kongresinde sunulan bildirden türetilmiştir.

² Dr. Öğr.Üyesi, Sağlık Bilimleri Üniversitesi GSBF Öğretim Üyesi, murat.turk@sbu.edu.tr

³ Prof. Dr., Atatürk Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi, fatihcoskun.ertas@atauni.edu.tr

1.GİRİŞ

Literatürde "*Bulunan paranın aynı veya mali varlıkların (makinalar, stoklar, iştirakler) iktisabında kullanılması*" (aktaran; Argun,2003:1) olarak tanımlanan "yatırımlar" esasında para olarak ifade edilen bir değer ile işletme yararına dönen ya da duran varlık edinilmesidir. Bilhassa ekonomik kriz ortamlarında büyük önem taşıyan yatırımlar ile makroekonomide kalkınmanın hızlandırılması buna bağılı olarak üretimde artış sağlanması ve istihdamın da genişletilmesi amaçlanmaktadır (Argun,2003:1).

Teşvikler ise devletin bölgeler arası gelişmişlik düzeyi farklılıklarıyla ilgili sorunları gidermek veya herhangi bir sektörün gelişmesini sağlamak amacıyla işletmelere verdiği geri ödeme koşullu ya da geri ödeme koşulsuz yardım, istisna ve indirimini ifade etmektedir (Kara ve Öztöpoçu, 2015:10). Bu bağlamda ülkelerin kalkınmışlık düzeyini artırmada, ekonomide yaşanan durgunluk veya kriz durumlarında en önemli maliye politikası aracı yatırım teşvik ve sübvansiyon düzenlemeleridir. Çeşitli teşvik ve sübvansiyon uygulamaları ile girişimciler ekonomik sistem içinde tutulmaya ya da farklı yatırım alanlarına yönlendirilmeye çalışılmakta veya makroekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla uygun olarak gelişmesi istenen sektörde yer alan işletmelere ayrıcalık tanınarak, sektörel bazda istenilen düzeye çıkarılması sağlanmaktadır (Acinöroğlu, 2009:148).

Makroekonomik hedefleri gerçekleştirmek amacıyla yapılan teşvik düzenlemelerinde kullanılan araçlardan biri de kamu gelirleri içinde önemli bir yeri olan vergilerdir. Vergiye dayalı olarak yapılan teşvik düzenlemeleriyle girişimcilerin üzerindeki vergi yükünün azaltılması amaçlanmaktadır. Yatırımcıların vergi yükünü hafifletecek vergiye dayalı teşvik düzenlemelerine bakıldığında kullanılan araçlar içinde amortisman yöntemlerinin de önemli bir teşvik aracı olduğu görülmektedir. Teşvik niteliği taşıyan çeşitli amortisman yöntemleri arasında bir defada (ani) amortisman yöntemi ve azalan bakiyeler amortisman yöntemi teşvik niteliğine dönüştürülmüş en önemli amortisman yöntemleridir (Önder, 2004:328).

Bu çerçevede yatırımların teşviki amacıyla Maliye Bakanlığınca 7103 Sayılı Kanunla 213 Sayılı Vergi Usul Kanununa (VUK) Geçici 30. Madde eklenerek teşvik kapsamında edinilen makine ve teçhizatın kısa sürelerde itfa edilebilmesine imkân sağlayan adeta iki kez hızlandırılmış azalan bakiyeler amortisman yöntemi uygulaması getirilmiştir.

Bu çalışmanın amacı, 21.3.2018 tarihli ve 7103 Sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 16. Maddesiyle 213 sayılı VUK' na eklenen Geçici 30. Madde ile yapılan amortisman düzenlemesinin yatırım teşvik kapsamına giren işletmelerin mali tablolarındaki etkileri üzerine bir değerlendirme yapmaktır. Bu bağlamda çalışmada öncelikle vergi teşviki kavramı ve teşvik türleri ile azalan bakiyeler amortisman yöntemi üzerinde durulacaktır. Son olarak, 7103 sayılı kanunla getirilen amortisman düzenlemesinin bir işletmenin mali tabloları üzerindeki etkisi diğer amortisman yöntemleri ile mukayeseli olarak ele alınacak ve sonuç kısmına yer verilecektir.

2.MALİYE POLİTİKASI ARACI OLARAK VERGİ TEŞVİKİ VE HIZLANDIRILMIŞ AMORTİSMAN YÖNTEMİ

Genel ekonomi politikasının amaçlarının gerçekleştirilmesi için kamu maliyesi araçlarının kullanılarak ekonomiye müdahalede bulunulması maliye politikası olarak tanımlanmaktadır (Ataç, 2004:Xİ). Kamu Maliyesiyle ilgili 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' nun 4. maddesinin 1.fikrasında "gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması, açıkların finansmanı, kamunun varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetimini kapsar" denilmektedir (5018 Sayılı Kanun).

Maliye politikası, etkin kaynak tahsisinin sağlanmasını, gelir dağılımı adaletinin sağlanmasını, ekonomik istikrarın sağlanmasını, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanmasını amaç edinmektedir. Bu nedenle ekonomiye yapılan müdahalelerde kamu harcamaları, kamu gelirleri,

borçlanma ve bütçe politikaları maliye politikası araçları olarak kullanılmaktadır (Ataç, 2004:25-30). Maliye politikası aracı olarak kamu gelirleri içinde “vergi” konusu oldukça önem arz etmektedir.

2.1. Vergi Teşviki Kavramı

Ekonomik ve teknolojik hayatın gelişmesinin etkisi kişisel ve toplumsal ihtiyaçların artmasına neden olmuş, bu durum devletin sosyo-ekonomik boyutunu genişleterek özellikle toplumsal ihtiyaçların kamu eliyle giderilmesi ihtiyacını doğurmuştur (Candan ve Yurdadoğ, 2017:155). Bu nedenle iktisadi teorilerde devlet, özellikle yatırım ve kalkınma, durgunluk veya kriz durumlarında ekonomiyi düzenleyici, iyileştirici ve sorunları çözücü bir kurum olarak algılanmıştır” (Aktan,2006:4). Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde devletler, ekonomik hayattaki varlığını ve ekonomik hayata müdahalesini maliye politikası araçlarını kullanarak gerçekleştirmiştir (Candan ve Yurdadoğ, 2017:154). Bu nedenle devletin uygulayacağı yatırım teşvikleriyle ilgili yasal düzenlemelerinde maliye politikası aracı olarak vergi teşviki çok önem arz etmektedir (Coşkun, 2016:2195).

Kamu maliyesi açısından kamu gelirleri içinde en önemlisi vergilerdir, bunun yanında vergiler, yatırım teşvik ve sübvansiyon düzenlemelerinde maliye politikası aracı olarak da kullanılmaktadır. Bu bağlamda vergi teşviklerini, önceden planlanan makroekonomik hedefleri gerçekleştirmek üzere, vergi mevzuatında gerçekleştirilen düzenlemelerle bazı mali unsurlara ya da iktisadi faaliyetlere vergiyi ilgilendiren konularda kolaylıklar veya ayrıcalıklar sağlamak şeklinde tanımlamak mümkündür (Candan ve Yurdadoğ, 2017:163).

Teşvik amaçlı olarak yapılan vergi düzenlemeleriyle;

“Tasarrufların katma değeri yüksek yatırımlara yönlendirilmesi, üretim ve istihdamın artırılması, uluslararası rekabet gücünü artıracak ve araştırma-geliştirme içeriği yüksek bölgesel ve büyük ölçekli yatırımlar ile stratejik yatırımların özendirilmesi, uluslararası doğrudan yatırımların artırılması, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılması, kümelenme ve çevre korumaya yönelik yatırımlar ile araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin desteklenmesi” (Serdengeçti, 2017:42) amaçlanmaktadır.

2.2. Vergi Teşviki Türleri

Literatürde vergi teşviklerinin daha iyi açıklanabilmesi amacıyla dolaysız (doğrudan) vergi teşvikleri ve dolaylı vergi teşvikleri olarak iki farklı ayırım yapıldığı görülmektedir. Dolaysız vergi teşvikleri kurumlar vergisinde yapılan düzenlemeler ile iktisadi birimlere tanınan vergi teşvikleridir. Kurumlar vergisi oranının düşürülmesi, kurumlar vergisi muafiyeti (vergi tatilleri), yatırım indirimleri, hızlandırılmış amortisman yönteminde yapılan düzenlemeler bu kapsamda yer alan teşvik düzenlemeleridir. Dolaylı vergi teşvikleri ise tarifeler ve/veya teşviklere hak kazanan işletmelerce satın alınan girdiler üzerinden alınan satış vergilerine yapılan tam veya kısmi muafiyet düzenlemeleridir. Dolaylı vergi teşvikleri düzenlemeleriyle, genellikle ihracata yönelik sektörler (KDV istisnası, gümrük muafiyeti, serbest bölgeler) ve/veya seçilen diğer sektörler destek sağlanmaktadır (Tekin, 2006: 303-307).

Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansının (UNCTAD) yaptığı araştırmaya göre standart kurumlar vergisi oranlarında indirim veya vergi tatili şeklindeki vergi teşvikleri ülkelerin en sık tercih ettiği mali teşvik araçları olarak dikkat çekmektedir. Bu teşviklerin yanı sıra yatırım malları, hammadde ve yarı mamül malların ithalatında gümrük vergilerinden muafiyet, hızlandırılmış amortisman, kurum kazancını vergi amaçlı olarak azaltmaya yönelik brüt kazançtan yapılan gider indirimleri, yatırım ve yeniden yatırım indirimleri, sosyal sigorta katkı paylarında indirimler gibi teşvik yöntemleri de tercih edilmektedir (Tekin,2006:313; Karakurt, 2014:147-148; www.vergidunyasi.com).

Ancak Tekin (2006) tarafından yapılan çalışmada; öncelikle yatırım maliyetlerinin kısa sürede telafi edilmesini öngören vergi teşviki düzenlemelerinin (yatırım indirimleri, hızlandırılmış amortisman gibi) kurumlar vergisi oranı ile ilgili yapılan teşvik düzenlemelerine göre daha maliyet etkin olduğu; vergi tatillerinin ise maliyet etkinliği en düşük olan vergi teşviki uygulaması olduğu ifade edilmektedir (Tekin,2006:313).

Vergiye dayalı teşvik politikaları; “*karın düşük oranlı vergilendirilmesi, vergi tatili, hızlandırılmış amortisman ve vergi amaçlı olarak zararın ileriki yıllara aktarılması, ithal edilen makine, ekipman ve hammadde için indirimli tarife uygulanması veya ithal ikameci yatırım projelerini korumak için artırılmış tarife uygulamak*” vb. şekilde uygulanabilir (Candan ve Yurdadoğ, 2017:163). Böylelikle yapılan bu düzenlemeler ile girişimcilere vergi avantajı sağlanmış olmaktadır.

Vergi teşviklerinin başarılı olmasında; genel vergi sistemi içinde verginin önemi, teşvike konu verginin oranı, süresi, kapsamı ile kayıt dışı ekonominin varlığı, yaygınlığı ve boyutu etkili olan hususlardan bazılarıdır. Vergi teşviklerinin yatırımcılar açısından cazibesi konusunda; yatırım türü, mahiyeti, büyüklüğü, tamamlanma süresi, karlılığı gibi hususların etkili olduğu bilinmektedir. Buna ek olarak faaliyet gösterilen sektör ile yatırımın finansmanında kullanılan finansman araçları yatırımcının teşviklerden sağlayacağı fayda üzerinde etkili olmaktadır (www.vergidunyasi.com).

2.3. 7103 Sayılı Kanun ve Azalan Bakiye (Hızlandırılmış) Amortisman Yöntemi

Amortisman işletme kârının belirlenmesinde önem arz eden gider kalemlerinden biri olmasına rağmen VUK’ da yapılmış bir tanıımı bulunmamaktadır (Hatipoğlu, 2012: 188). Ancak VUK’un 313’üncü maddesinde “*İşletmede bir yıldan fazla kullanılan ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz bulunan gayrimenkullerle VUK’un 269’uncu madde gereğince gayrimenkul gibi değerlendirilen iktisadi kıymetlerin, alet, edevat, mefruşat, demirbaş ve sinema filmlerinin birinci kısımdaki esaslara göre tespit edilen değerinin bu kanun hükümlerine göre yok edilmesi amortisman mevzuunu teşkil eder*”(VUK) hükmü bulunmaktadır.

Amortisman uygulaması ile ilgili 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 315 inci maddesinde; “*Mükellefler amortisman tabii iktisadi kıymetlerini Maliye Bakanlığının tespit ve ilân edeceği oranlar üzerinden itfa ederler. İlân edilecek oranların tespitinde iktisadi kıymetlerin faydalı ömürleri dikkate alınır* ” (VUK) denilmektedir. Dolayısıyla buradan hareketle amortisman için; iktisadi kıymetlerin faydalı ömrü süresince gerçekleşen değer kaybının gider veya maliyet unsuru olarak kayıt altına alınması işlemidir denilebilir (Akçura,2008:1-2).

Genel olarak amortisman uygulamasının amacı; iktisadi kıymetin maliyetinin, iktisadi kıymet kullanıma hazır hale getirilmek koşuluyla aktife girdiği yıldan itibaren faydalı kullanım süresine dağıtılmasıdır (VUK 320. Madde). Azalan bakiyeler amortisman yönteminin amacı da, iktisadi kıymetlerin faydalı kullanıldıkları sürelerin ilk yıllarında, sonraki yıllara göre daha yüksek tutarlarda amortisman ayrılabilmesidir (Dabbaoğlu, 2016: 168).

İşletmeler edinmiş oldukları amortisman tabii iktisadi kıymetlerin itfasında normal amortisman ya da azalan bakiyeler amortisman yöntemlerinden birini seçebilirler. Bu iki yönteme ek olarak, sabit kıymetlerin olağandışı nedenlerle normalin üzerinde değer kaybına uğraması durumunda fevkalade amortisman yöntemi de uygulanabilir (VUK 317. Madde).

Vergi teşviki düzenlemelerine bakıldığında, teşvik niteliği taşıyan çeşitli amortisman yöntemleri arasında bir defada (ani) amortisman yöntemi ve azalan bakiyeler amortisman yöntemi teşvik niteliğine dönüştürülmüş en önemli amortisman yöntemleri olarak görülmektedir (Önder, 2004:328). Ancak bir defada (ani) amortisman yöntemi iktisadi kıymetler üzerinde çeşitli nedenlerle olağandışı değer kayıpları oluştuğunda uygulandığından azalan bakiyeler amortisman yöntemi vergi teşviklerinde en çok başvurulan vergi teşviki uygulamasıdır (Dabbaoğlu, 2016: 176).

Esas itibarıyla azalan bakiyeler amortisman yöntemi; normal amortisman yöntemine göre hesaplanan amortisman oranının (1/yıl sayısı) hızlandırıcı etki yaratan özel bir kat sayı ile çarpılması (katsayı/özel oran x (1/yıl)) ve bulunan yeni oranın dönemler itibarıyla itfa edilmemiş maliyet tutarlarına uygulanması esasına dayanır. Amerika Birleşik Devletleri’nde gelir vergisi kanunundaki düzenleme ile birlikte 1954 yılında uygulamaya giren bu yöntemde genellikle 1,5 veya 2 gibi katsayı/özel oranlar kullanılmaktadır ki bu katsayı ülkemizde VUK’ da %200 (2) olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle yöntem “çifte azalan bakiye” olarak da adlandırabilecek bir hızlandırılmış amortisman yöntemidir. (Dabbaoğlu, 2016: 176)

Ancak, yatırım, üretim ve istihdamın artırılması, araştırma, geliştirme, yenilik ve tasarım faaliyetlerinin teşvik edilmesi amacıyla 7103 Sayılı Kanun’un 16’ncı maddesiyle 203 Sayılı VUK’ na Geçici 30’uncu madde eklenerek 01.05. 2018 tarihinden 31.12.2019 tarihine kadar imalat sanayii ile

Ar-Ge, yenilik ve tasarım faaliyetlerine yönelik makine ve teçhizat alımlarında KDV istisnası yanında amortisman uygulama süresinin kısaltılması ve yatırım teşvik belgesine sahip olanlara, sahip oldukları yatırım teşvik belgesi kapsamında iktisap edecekleri yeni makina ve teçhizat için uygulanacak amortisman süresinin kısaltılması imkanı getirilmiştir. Bu sayede teşvik kapsamında 01.05.2018 tarihinden itibaren 2019 yılı sonuna kadar edinilecek yeni makine ve teçhizat için ayrılacak amortismanların daha hızlı giderleştirilerek mükelleflerin üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesi amaçlanmıştır.

7103 Sayılı Kanunla getirilen yeni amortisman düzenlemesinde; uygulanacak amortisman oran ve süreleri, Maliye Bakanlığınca 203 Sayılı VUK'un 315 inci maddesine göre tespit ve ilan edilen faydalı ömür sürelerinin yarısı dikkate alınmak suretiyle hesaplanacak, bu şekilde yapılacak hesaplamada faydalı ömür süresinin küsuratlı çıkması halinde, çıkan rakam bir üst tam sayıya tamamlanmak suretiyle ilgili kıymetlere uygulanarak amortisman oran ve süreleri belirlenecektir. Faydalı Ömrü iki yıl olarak belirlenmiş olan iktisadi kıymet değeri amortisman tabi tutulmayarak doğrudan gider yazılabilecektir. Bu şekilde belirlenen oran ve süreler izleyen yıllarda değiştirilemeyecektir (497 Nolu VUK Genel Tebliği).

203 Sayılı VUK'un 315. Maddesinde düzenlenen azalan bakiyeler amortisman yönteminde uygulanacak amortisman oranı % 50'yi geçmemek üzere normal amortisman oranının iki katı, amortisman süresi de normal amortisman nispetlerine göre hesaplanmakta ve bu sürenin son yılına devreden bakiye değer, o yıl tamamen yok edilmekte iken, bu düzenlemeyle VUK' da yer alan amortisman yöntemlerinin esasında değişiklik olmuştur. Düzenleme normal amortisman yöntemini hızlandırmış, azalan bakiyeler amortisman yöntemini ise; normal amortisman yönteminin amortisman oranı üzerinde hızlandırıcı etki yaratan özel katsayı sabit bırakılarak, 203 Sayılı VUK'un 315. Maddesinde düzenlenen faydalı ömür süresini yarıya indiren özel bir oran (2) getirilerek amortisman süresi hem tutara hem de faydalı ömre dayalı olarak adeta iki kez hızlandırmıştır. Bu nedenle 7103 Sayılı Kanun'un 16'ncı maddesiyle 203 Sayılı VUK'na eklenen Geçici 30. Madde ile getirilen amortisman düzenlemesine iki kez hızlandırılmış amortisman yöntemi de denilebilir. Ayrıca faydalı ömür süresi iki yıl olan iktisadi kıymetlerin olağanüstü bir gerekçesi olmaksızın bir defada (ani) amortisman yönteminde olduğu gibi iktisap edildiği dönemde bir defada itfasına imkan tanınmıştır.

Vergi teşviki düzenlemelerinin bütününden anlaşılmaktadır ki hızlandırılmış amortisman yöntemi, daha ziyade teşvik politikaları kapsamında yapılan vergi amaçlı düzenlemelerin bir ürünüdür (Dabbaoğlu, 2016: 176).

4. İKİ KEZ HIZLANDIRILMIŞ AMORTİSMAN YÖNTEMİ VE BİR ŞİRKET ÖRNEĞİ

Çalışmamıza konu olan XXX İnşaat Sanayi Ticaret Limited Şirketi; Ankara'da yaklaşık 20 yıldır inşaat, hafriyat, zemin ve sondaj konularında proje, uygulama ve taahhüt işleri yapmaktadır. Şirket 2017 yılında Bakanlar Kurulunun 2012/3305 sayılı "Yatırımlarda Devlet Desteği" kararı gereğince "Genel Teşvik Uygulaması" kapsamında teşvik belgesi alarak bu tarihten sonra yapacağı yatırımlarda devlet desteğinden yararlanmaya hak kazanmıştır. Yatırımcının hak kazandığı Genel Teşvik Uygulaması kapsamında sağlanan destek unsurları KDV istisnası, gümrük vergisi muafiyeti ve yalnızca 6. bölgede yer alan yatırımlar için gelir vergisi stopajı desteğidir. Söz konusu işletmenin yatırımları 1. bölgede yer alması nedeniyle gelir vergisi stopajı desteğinden faydalanamamaktadır (2012/305 Sayılı Karar). İşletme yöneticileri işletmenin bulunmuş olduğu faaliyetler kapsamındaki hizmetlerde kullanılan ağır iş makinası filosuna bir adet 100 tonluk paletli vinç eklemek istemişler. Bu nedenle yatırım teşvik belgesi kapsamında yeni yapılacak yatırımlar için yurt içinden, yerli firmalardan ikinci el makine ve teçhizat alımı desteklenmediği için 28.05.2018 tarihinde yurtdışından 100 tonluk ikinci el paletli vinçin 85.173,33 € (392.802,38 TL) karşılığında ithalini gerçekleştirmiştir. (28.05.2018 tarihinde 1€=4,6118 TL'dir.) Şirketin mali raporlarında şirket faaliyetlerinde kullanılan ve 01.05.2018 tarihinden önce edinilmiş olan amortisman tabi kıymetlerin itfasında normal amortisman yöntemini benimsemiş olduğu görülmüştür. Ancak söz konusu şirketin faydalı ömür süresi 7 yıl (333 Sayılı VUK Genel Tebliği) olan bu ağır iş makinasının amortisman tutarının itfası ile ilgili 7103 sayılı kanunun 16. Maddesiyle 213 sayılı VUK'na eklenen Geçici 30. Madde ile getirilen amortisman düzenlemesinden yararlanmaya başladığı ikinci ara dönem mali raporlarından tespit edilmiştir.

Çalışmanın bu bölümünde 7103 sayılı kanunla getirilen amortisman uygulamasının şirketin mali tabloları üzerindeki etkisi incelenmiş ve amortisman yöntemleri arasındaki farklılıkları gösteren tablolar düzenlenmiştir. Öncelikle işletmenin herhangi bir varlık edinmediği varsayımıyla düzenlenen 01.01.2018 - 30.06.2018 tarihli ikinci ara dönem Ayrıntılı Gelir Tablosunda aynı zamanda vergi matrahının da konusunu teşkil eden vergi öncesi dönem kar veya zarar durumu Tablo 1’ de verilmiştir.

Tablo 1. Ayrıntılı Gelir Tablosu

(01.01.2018 - 30.06.2018 DÖNEMİ) AYRINTILI GELİR TABLOSU			
XXX İNŞ. SAN.TİC. LTD.ŞTİ		Sayfa No : 1 / 1	
AÇIKLAMA	CARİ DÖNEM (2018)		
A - BRÜT SATIŞLAR		821.969,49	
1 - Yurtiçi Satışlar	816.181,74		
3 - Diğer Gelirler	5.787,75		
C - NET SATIŞLAR	821.969,49		821.969,49
D - SATIŞLARIN MALİYETİ (-)		-603.402,00	
3 - Satılan Hizmet Maliyeti (-)	-603.402,00		
BRÜT SATIŞ KARI VEYA ZARARI			218.567,49
E - FAALİYET GİDERLERİ (-)		-59.099,14	
3 - Genel Yönetim Giderleri (-)	-59.099,14		
FAALİYET KARI VEYA ZARARI			159.468,35
F - DİĞ. FAAL. OLAĞAN GELİR VE KARLAR			
10 - Diğer Olağan Gelir ve Karlar			
G - DİĞ. FAAL. OLAĞAN GİDER VE ZAR. (-)			
7 - Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)			
H - FİNANSMAN GİDERLERİ (-)		-80.365,99	
1 - Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri (-)	-80.365,99		
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR			79.102,36
DÖNEM KARI VEYA ZARARI			79.102,36
K - DÖN. KARI VERGİ VE Dİ.YA.YÜ.KAR.(-)			
1 - Dön.Kar vergi ve Diğ. Yasal Yük. Karş.			
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI			

Tablo 1’e göre işletmenin 01.01.2018-31.06.2018 tarihli ikinci ara dönem Ayrıntılı Gelir Tablosunda işletmenin herhangi bir varlık edinmemiş olduğu varsayıldığında vergiye tabi kâr tutarının 79.102,36 TL olduğu görülmektedir.

İşletmenin 28.05.2018 tarihinde edinmiş olduğu ağır iş makinasının itfasında 203 Sayılı VUK’ a göre normal amortisman yöntemini veya azalan bakiyeler amortisman yöntemini kullanmış olduğu varsayımına göre hesaplanan amortisman tutarları Tablo 2’de karşılaştırmalı olarak verilmiştir.

Tablo 2. Karşılaştırmalı Amortisman Tutarları Tablosu (VUK)

Vergi Usul Kanuna Uygun						
Normal Amortisman Yöntemi			Azalan Bakiyeler Yöntemi			
Amortisman Katsayısı (1/ FÖS*)	Yıl	Amortisman Tutarı (TL)	Amortisman Katsayısı (2x(1/ FÖS)*)	Yıl	Amortisman Tutarı (TL)	Bakiye
0,14	1	56.114,63	0,29	1	112.229,25	280.573,13
	2	56.114,63		2	80.163,75	200.409,38
	3	56.114,63		3	57.259,82	143.149,56
	4	56.114,63		4	40.899,87	102.249,68
	5	56.114,63		5	29.214,19	73.035,49
	6	56.114,63		6	20.867,28	52.168,21
	7	56.114,63		7	52.168,21	0,00

*FÖS: Faydalı Ömür Süresi

Tablo 2'ye göre işletmenin, edinmiş olduğu ağır iş makinasının itfasında VUK'a göre azalan bakiyeler amortisman yöntemini seçmiş olması durumunda; ilk yıl normal amortisman tutarının iki katı olarak ayrılmaya başlanan amortismanlar, son yıla kadar her yıl azalarak devam etmekte, son yılda ise kalan itfa tutarının tamamı amortisman olarak ayrılması nedeniyle amortisman tutarı yükselmektedir. Amortisman giderleri vergi matrahını etkileyen bir unsur olduğu için bu yöntem ilk yıllarda daha az, sonraki yıllarda daha çok vergi ödenmesine neden olmaktadır. Vergi matrahı dikkate alınarak Tablo 2 incelediğinde; işletmenin, ağır iş makinasının itfasında faydalı ömür süresinin ilk dört yılında VUK'a göre azalan bakiyeler yöntemini, dördüncü yıldan sonra ise normal amortisman yöntemini seçmiş olması durumunda ayrılan amortisman tutarlarının vergi matrahını azaltacağı anlaşılmaktadır.

İşletmenin ağır iş makinasının itfasında VUK' a göre normal amortisman yöntemini kullanmış olduğu varsayımına göre düzenlenen 01.01.2018-30.06.2018 dönemi Ayrıntılı Gelir Tablosunda vergi öncesi dönem kâr veya zarar durumu Tablo 3' de verilmiştir.

Tablo 3. Ayrıntılı Gelir Tablosu (Normal Amortisman Yöntemi)

(01.01.2018 - 30.06.2018 DÖNEMİ) AYRINTILI GELİR TABLOSU			
XXX İNŞ. SAN.TİC. LTD.ŞTİ		Sayfa No : 1 / 1	
AÇIKLAMA	CARİ DÖNEM (2018)		
A - BRÜT SATIŞLAR		821.969,49	
1 - Yurtiçi Satışlar	816.181,74		
3 - Diğer Gelirler	5.787,75		
C - NET SATIŞLAR	821.969,49		821.969,49
D - SATIŞLARIN MALİYETİ (-)		-617.430,66	
3 - Satılan Hizmet Maliyeti (-)	-617.430,66		
BRÜT SATIŞ KARI VEYA ZARARI			204.538,83
E - FAALİYET GİDERLERİ (-)		-59.099,14	
3 - Genel Yönetim Giderleri (-)	-59.099,14		
FAALİYET KARI VEYA ZARARI			145.439,69
F - DIĞ. FAAL. OLAĞAN GELİR VE KARLAR			
10 - Diğer Olağan Gelir ve Karlar			
G - DIĞ. FAAL. OLAĞAN GİDER VE ZAR. (-)			
7 - Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)			
H - FİNANSMAN GİDERLERİ (-)		-80.365,99	
1 - Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri (-)	-80.365,99		
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR			65.073,70
DÖNEM KARI VEYA ZARARI			65.073,70
K - DÖN. KARI VERGİ VE Dİ.YA.YÜ.KAR.(-)			
1 - Dön.Karı vergi ve Diğ. Yasal Yük. Karş.			
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI			

Tablo 3' de 28.05.2018 tarihinde edinilen ağır iş makinesinin itfası için ayrılan 14.028,66 TL amortisman tutarının satılan hizmet maliyeti olarak Ayrıntılı Gelir Tablosuna yansıtıldığı anlaşılmaktadır.

İşletmenin 28.05.2018 tarihinde edinmiş olduğu ağır iş makinası itfasında VUK' a göre azalan bakiyeler yöntemini kullanmış olduğu varsayımına göre 01.01.2018-30.06.2018 dönemi Ayrıntılı Gelir Tablosunda vergi öncesi dönem kar veya zarar durumu Tablo 4' de verilmiştir.

Tablo 4. Ayrıntılı Gelir Tablosu (Azalan Bakiyeler Yöntemi)

(01.01.2018 - 30.06.2018 DÖNEMİ) AYRINTILI GELİR TABLOSU	
XXX İNŞ. SAN.TİC. LTD.ŞTİ	Sayfa No : 1 / 1
AÇIKLAMA	CARİ DÖNEM (2018)

A - BRÜT SATIŞLAR		821.969,49	
1 - Yurtiçi Satışlar	816.181,74		
3 - Diğer Gelirler	5.787,75		
C - NET SATIŞLAR	821.969,49		821.969,49
D - SATIŞLARIN MALİYETİ (-)		-631.459,33	
3 - Satılan Hizmet Maliyeti (-)	-631.459,33		
BRÜT SATIŞ KARI VEYA ZARARI			190.510,16
E - FAALİYET GİDERLERİ (-)		-59.099,14	
3 - Genel Yönetim Giderleri (-)	-59.099,14		
FAALİYET KARI VEYA ZARARI			131.411,02
F - DIĞ. FAAL. OLAĞAN GELİR VE KARLAR			
10 - Diğer Olağan Gelir ve Karlar			
G - DIĞ. FAAL. OLAĞAN GİDER VE ZAR. (-)			
7 - Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)			
H - FİNANSMAN GİDERLERİ (-)		-80.365,99	
1 - Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri (-)	-80.365,99		
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR			51.045,03
DÖNEM KARI VEYA ZARARI			51.045,03
K - DÖN. KARI VERGİ VE Dİ.YA.YÜ.KAR.(-)			
1 - Dön.Karı vergi ve Diğ. Yasal Yük. Karş.			
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI			

Tablo 4' de 28.05.2018 tarihinde edinilen ağır iş makinesinin itfası için ayrılan 28.057.31 TL amortisman tutarının satılan hizmet maliyeti olarak Ayrıntılı Gelir Tablosuna yansıtıldığı anlaşılmaktadır.

Ayrıntılı Gelir Tabloları (Tablo 3 ve Tablo 4) vergi matrah tutarı bakımından karşılaştırıldığında; ağır iş makinasının itfasında azalan bakiyeler amortisman yönteminin (51.045,03 TL) normal amortisman yöntemine (65.073,70 TL) göre daha az vergi matrahına neden olacağı görülmektedir. Bu durum azalan bakiyeler yönteminin vergi erteleme sağlayan yatırım teşvik yöntemi niteliğini göstermektedir.

İşletmenin 28.05.2018 tarihinde edinmiş olduğu ağır iş makinasının itfasında 7103 sayılı kanunun 16. Maddesinde 203 sayılı VUK'na eklenen Geçici 30. Maddeye göre normal amortisman yöntemini veya azalan bakiyeler amortisman yöntemini kullanmış olduğu varsayımına göre hesaplanan itfa tutarları Tablo 5'de karşılaştırmalı olarak verilmiştir. Ancak İşletme söz konusu ağır iş makinasının itfasında 7103 sayılı kanunun 16. Maddesiyle 203 sayılı VUK'na eklenen Geçici 30. Maddeye göre azalan bakiyeler amortisman yöntemini kullanmıştır.

Tablo 5. Karşılaştırmalı Amortisman Tutarları Tablosu (7103 Sayılı Kanun)

7103 Sayılı Yatırım Teşvik Uygun						
Normal Amortisman Yöntemi			Azalan Bakiyeler Yöntemi			
Amortisman Katsayısı (1/(FÖS*/2))	Yıl	Amortisman Tutarı (TL)	Amortisman Katsayısı (2x(1/(FÖS*/2)))	Yıl	Amortisman Tutarı (TL)	Bakiye
0,25	1	98.200,60	0,50	1	196.401,19	196.401,19
	2	98.200,60		2	98.200,60	98.200,60
	3	98.200,60		3	49.100,30	49.100,30
	4	98.200,60		4	49.100,30	0,00

*FÖS: Faydalı Ömür Süresi

İşletmenin vergi matrahı dikkate alınarak Tablo 5'e bakıldığında; ağır iş makinasının itfasında işletmenin 7103 Sayılı Kanunla getirilen uygulamaya göre azalan bakiyeler yöntemini seçmiş olması

durumunda normal amortisman yöntemine göre özellikle yatırımın birinci yılında avantaj sağlayacağı anlaşılmaktadır. Bu da yatırım maliyetlerinin kısa sürede telafi edilmesini öngören işletmeler için tercih edilen bir durumdur.

İşletmenin 28.05.2018 tarihinde edinmiş olduğu ağır iş makinasının itfasında 7103 sayılı kanunla yapılan düzenlemeye göre normal amortisman yöntemini kullanmış olduğu varsayımıyla 01.01.2018-30.06.2018 dönemi Ayrıntılı Gelir Tablosunda vergi öncesi dönem kar veya zarar durumu Tablo 6’ da verilmiştir.

Tablo 6. Ayrıntılı Gelir Tablosu (Normal Amortisman Yöntemi)

(01.01.2018 - 30.06.2018 DÖNEMİ) AYRINTILI GELİR TABLOSU		Sayfa No : 1 / 1	
XXX İNŞ. SAN. TİC. LTD.ŞTİ			
AÇIKLAMA	CARİ DÖNEM (2018)		
A - BRÜT SATIŞLAR		821.969,49	
1 - Yurtiçi Satışlar	816.181,74		
3 - Diğer Gelirler	5.787,75		
C - NET SATIŞLAR	821.969,49		821.969,49
D - SATIŞLARIN MALİYETİ (-)		-627.952,15	
3 - Satılan Hizmet Maliyeti (-)	-627.952,15		
BRÜT SATIŞ KARI VEYA ZARARI			194.017,34
E - FAALİYET GİDERLERİ (-)		-59.099,14	
3 - Genel Yönetim Giderleri (-)	-59.099,14		
FAALİYET KARI VEYA ZARARI			134.918,20
F - DİĞ. FAAL. OLAĞAN GELİR VE KARLAR			
10 - Diğer Olağan Gelir ve Karlar			
G - DİĞ. FAAL. OLAĞAN GİDER VE ZAR. (-)			
7 - Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)			
H - FİNANSMAN GİDERLERİ (-)		-80.365,99	
1 - Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri (-)	-80.365,99		
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR			54.552,21
DÖNEM KARI VEYA ZARARI			54.552,21
K - DÖN. KARI VERGİ VE Dİ.YA.YÜ.KAR.(-)			
1 - Dön.Karı vergi ve Diğ. Yasal Yük. Karş.			
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI			

Tablo 6’ da 28.05.2018 tarihinde edinilen ağır iş makinesinin itfası için ayrılan 24.550,15 TL amortisman tutarının satılan hizmet maliyeti olarak Ayrıntılı Gelir Tablosuna yansıtıldığı anlaşılmaktadır.

İşletmenin 28.05.2018 tarihinde edinmiş olduğu ağır iş makinasının itfasında 7103 sayılı kanunla yapılan düzenlemeye göre azalan bakiyeler amortisman yöntemini kullanmış olması nedeniyle 01.01.2018-30.06.2018 dönemi Ayrıntılı Gelir Tablosunda vergi öncesi dönem kar veya zarar durumu Tablo 7’ de verilmiştir.

Tablo 7. Ayrıntılı Gelir Tablosu (Azalan Bakiyeler Yöntemi)

(01.01.2018 - 30.06.2018 DÖNEMİ) AYRINTILI GELİR TABLOSU		Sayfa No : 1 / 1	
XXX İNŞ. SAN.TİC. LTD.ŞTİ			
AÇIKLAMA	CARİ DÖNEM (2018)		
A - BRÜT SATIŞLAR		821.969,49	
1 - Yurtiçi Satışlar	816.181,74		

3 - Diğer Gelirler	5.787,75		
C - NET SATIŞLAR	821.969,49		821.969,49
D - SATIŞLARIN MALİYETİ (-)		-652.502,30	
3 - Satılan Hizmet Maliyeti (-)	-652.502,30		
BRÜT SATIŞ KARI VEYA ZARARI			169.467,19
E - FAALİYET GİDERLERİ (-)		-59.099,14	
3 - Genel Yönetim Giderleri (-)	-59.099,14		
FAALİYET KARI VEYA ZARARI			110.368,05
F - DİĞ. FAAL. OLAĞAN GELİR VE KARLAR			
10 - Diğer Olağan Gelir ve Karlar			
G - DİĞ. FAAL. OLAĞAN GİDER VE ZAR. (-)			
7 - Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)			
H - FİNANSMAN GİDERLERİ (-)		-80.365,99	
1 - Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri (-)	-80.365,99		
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR			30.002,06
DÖNEM KARI VEYA ZARARI			30.002,06
K - DÖN. KARI VERGİ VE Dİ.YA.YÜ.KAR.(-)			
1 - Dön.Kar vergi ve Diğ. Yasal Yük. Karş.			
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI			

Tablo 7’ de 28.05.2018 tarihinde edinilen ağır iş makinesinin itfası için ayrılan 49.100,30 TL amortisman tutarının satılan hizmet maliyeti olarak Ayrıntılı Gelir Tablosuna yansıtıldığı anlaşılmaktadır.

Ayrıntılı Gelir Tabloları (Tablo 3 ve Tablo 4) vergi matrah tutarı bakımından karşılaştırıldığında; ağır iş makinasının itfasında amortisman yöntemi olarak azalan bakiyeler amortisman yönteminin (30.002,06 TL) normal amortisman yöntemine (54.552,21 TL) göre daha az vergi matrahına neden olacağı görülmektedir. Bu durum yukarıda da izah edildiği üzere azalan bakiyeler yönteminin vergi erteleme sağlayan yatırım teşvik yöntemi niteliğini göstermektedir.

SONUÇ

Muhasebe bilimi açısından amortisman uygulamaları önemli bir konudur. Ayrıca özellikle sabit yatırımları aktifinde önemli yer tutan işletmelerde dönem kârı üzerindeki etkisi nedeniyle işletmeler açısından, vergi matrahı üzerindeki etkisi nedeniyle de vergi mevzuatı ve vergi idaresi açısından oldukça önemli bir konudur (Deran ve Yakupçebioğlu, 2006:9). Bunlar dışında vergi uygulamalarının teşvik unsurunu oluşturduğu ve verginin konusu olduğu teşvik uygulamaları açısından da amortisman uygulamaları ayrıca önem ihtiva etmektedir.

Teşvik uygulamalarında yapılan düzenlemelerin hedeflenen makroekonomik gelişmeyi sağlayacak etkiyi göstermesi oldukça önem arz etmektedir. Bu nedenle bu konuda yapılan çalışmalardan elde edilen sonuçlara göre azalan bakiyeler amortisman yönteminin öncelikle yatırım maliyetlerinin hızlı bir biçimde telafi edilmesinin gerektiği teşvik uygulamalarında en etkili teşvik yöntemlerinden biri olduğu ifade edilmektedir. Bakanlar Kurulunun 2012/3305 sayılı “Yatırımlarda Devlet Desteği” kararı gereğince yatırıma teşvik ve istihdam desteği sağlanması amacıyla 7103 Sayılı Kanununun 16. Maddesinde yapılan düzenlemeyle 203 Sayılı VUK’na Geçici 30. Madde eklenmiş, farklı bir amortisman düzenlemesi getirilerek yatırımcıların vergi yükünün hafifletilmesi amaçlanmıştır.

Bu doğrultuda çalışmada söz konusu amortisman düzenlemesinin şirketlerin vergi yükümlülüğüne dolayısıyla da karına olan etkileri yatırım teşvik belgeli bir şirketin mali tabloları üzerinde incelenerek farklı amortisman yöntemlerinin mukayesesi yapılmıştır.

Ulaşılan sonuçlara göre;

i-İşletmenin vergi öncesi kârının en yüksek olduğu dolayısıyla vergi matrahının da en yüksek olduğu durum; varlığı edinmeden önceki dönemdir (Tablo 1) .

ii- Varlığı edindikten sonra 203 Sayılı VUK'un 320. Maddesi gereğince normal amortisman yöntemi ve azalan bakiyeler amortisman yöntemine göre hesaplanan amortisman tutarları dikkate alındığında (Tablo 2); işletmenin vergi öncesi karının en düşük olduğu dolayısıyla vergi matrahının da en düşük olduğu durum; varlığın faydalı ömür süresinin ilk dört yılında işletmenin azalan bakiyeler amortisman yöntemini, sonraki dönemlerde de normal amortisman yöntemini tercih ettiği durumdur (Tablo 3 ve 4) .

iii- Varlığı edindikten sonra 7103 sayılı kanunla yapılan düzenleme gereğince normal amortisman yöntemi ve azalan bakiyeler yöntemine göre hesaplanan amortisman tutarları dikkate alındığında (Tablo 5); İşletmenin vergi öncesi karının en düşük olduğu dolayısıyla vergi matrahının da en düşük olduğu durum; varlığın faydalı ömrü süresi boyunca işletmenin azalan bakiyeler amortisman yöntemini tercih ettiği durumdur (Tablo 6 ve 7).

İşletmeler yapmış oldukları yatırımın maliyetlerinin kısa sürede telafi edilmesini öngörerek daha az vergi ödemek isteyeceklerdir. Azalan bakiyeler amortisman yöntemi, amacı gereği iktisap edilen iktisadi kıymetlerin itfasında iktisadi kıymetin faydalı ömür sürelerinin ilk yıllarında, sonraki yıllara göre daha yüksek tutarlarda amortisman ayrılabilmesi olduğundan özellikle yatırım teşvik uygulamalarının konusunu teşkil etmektedir. Çalışma sonucunda devlet desteği sağlanması kapsamında 7103 sayılı kanunla yapılan ve faydalı ömür sürelerinin yarısı dikkate alınmak suretiyle amortisman tutarının hesaplanabilmesine olanak sağlayan iki kez hızlandırılmış amortisman yöntemi olarak da adlandırılabilir olan azalan bakiyeler amortisman yönteminin yatırım teşvik belgesi olan bir şirketin mali tablolarına etkisi değerlendirildiğinde vergi teşviki düzenlemesinin yatırımcının vergi yükünün hafifletilmesindeki maksadın hasıl olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

KAYNAKÇA

- Acinoroğlu, S. (2009). Genel Olarak Vergi Teşviklerinin Ekonomi Üzerine Etkinliği. International Journal of Economic and Administrative Studies, 1(2), 147-169.
- Akçura Değer, A. (2008). Amortisman Uygulaması, <https://www.verginet.net/Yazdir.aspx?icerikID=17570>, 27.05.2018
- Aktan, C.C. (2006). Devletin Başarısızlığının Anatomisi, Ed: Aktan C.C. En Az Devlet En İyi Devlet Devletin Başarısızlığının Anatomisi, Konya: Çizgi Kitabevi
- Argun, D. (2003). Yatırım Teşvik Unsuru Olarak Yatırım İndirimine Konu Olan İktisadi Kıymetlerin Aktifleştirilmesi, Hesap Planında Düzenlenmesi ve Muhasebeleştirilmesi. Mali Çözüm Dergisi, (63), 1-13. <https://www.ismmmo.org.tr/Yayinlar/Mali-Cozum-Dergisi/sayi-63/--2080>. (15.06.2018)
- Ataç, E. (2004). Maliye Politikası. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını, Yayın No:1580.
- Ataç, B. (2004). Maliye Politikasına İlişkin Bazı Tanımlamalar, Ed: Ataç, E. Maliye Politikası. Eskişehir:Anadolu Üniversitesi Yayını, Yayın No:1580.
- Candan Tatar, G. Yurdadoğ, V. (2017). Türkiye’de Maliye Politikası Aracı Olarak Teşvik Politikaları, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (27), 154-177.
- Coşkun, S. (2016). Teşvik Kapsamında Elde Edilen Maddi Duran Varlıkların Muhasebe Standartları Kapsamında İncelenmesi. İnsan Ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi, 5(7), 2193-2207.
- Deran, A. Yakupçebioğlu, N. S. (2006). Türk Vergi Mevzuatında Amortisman Muhasebesi, Mevzuat Dergisi, (104), <https://www.mevzuatdergisi.com/2006/08a/01.htm>, 8.10.2018
- Hatipoğlu, A. (2012) Maddi Duran Varlıklarda Amortisman İşlemlerinin Muhasebe Standartları İle Vergi Mevzuatı Açısından İncelenmesi Ve Finansal Tablolar Üzerindeki Etkisinin Değerlendirilmesi, Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi,12(24), 185-216.
- Kara, S. Öztopçu, D. (2015). TMS-20 “Devlet Teşviklerinin Muhasebeleştirilmesi ve Devlet Yardımlarının Açıklanması Kapsamında Yeni Teşvik Sisteminin Muhasebeleştirilmesi. World Of IFRS (UFRS Dünyası) Dergisi, (Ekim Özel Sayısı), 10-29.
- Karakurt, A. (2014). Küresel Kriz Ortamında Yatırım Teşvikleri. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 65 (02), 143-163. <http://dergipark.gov.tr/ausbf/issue/3072/42585>
- Önder, İ. (2004). Maliye Politikası ve Sektörel Yapı, Ed: Ataç, E. Maliye Politikası. Eskişehir:Anadolu Üniversitesi Yayını, Yayın No:1580.
- Serdengeçti, T. (2017). Türkiye’de Yatırım Teşvik Mevzuatı, Ankara: Ankara Sanayi Odası Yayınları, Yayın No:67.
- Tekin, A. (2006). Vergi Teşvikleri ve Ekonomik Etkileri, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (16), 301-316.

<https://vergidosyasi.com/2018/07/03/vergi-politikasi-nedir-vergi-politikasinda-temel-amaclar/>

203 Sayılı Vergi Usul Kanunu

333 Sıra No.lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği

427 Sıra No.lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği

7103 Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu



Gönderiliş Tarihi: 20/08/2018
Kabul Tarihi: 20/11/2018
ORCID 0000-0001-7948-6282

SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA VE YEŞİL BÜYÜME ARASINDAKİ İLİŞKİ

Veysel YILMAZ¹

ÖZ

Sanayileşme ile beraber var olan çevre sorunlarında artışlar yaşanmaya başlamıştır. Çevresel sorunların artış göstermesiyle birlikte insanların doğaya karşı tutumu da değişmiştir. Hükümetlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve insanların çevreye karşı bilinçli olması, sorunu çözmeye yönelik çabaları da beraberinde getirmiştir. Bu çözüm önerileri, 1972 yılında somut bir hale gelerek sürdürülebilir kalkınmanın ortaya çıkışını hazırlamıştır. Günümüz itibarıyla sürdürülebilir kalkınma çok sık kullanılmasına rağmen aynı zamanda tartışılan da bir kavramdır. 21. yüzyıla başlayan çevresel, ekonomik ve toplumsal olumsuz olaylar dizisi sürdürülebilir kalkınmanın yeniden yapılanması gerektiğini ortaya koymuştur. Bu yapılanmayla sürdürülebilir kalkınma devam edecek ancak yeni bir ivme kazanacaktır. Bu ivmeyi sağlayacak olan 2005 yılında Asya-Pasifik bölgesinde ortaya çıkan yeşil büyüme olgusudur. Bu çalışmada, sürdürülebilir kalkınma ve sürdürülebilir kalkınmanın yeni vizyonu olan yeşil büyüme kavramları incelenerek aralarındaki ilişkinin genel bir değerlendirmesi yapılmıştır. Bu vesileyle çalışmada, sürdürülebilir kalkınmadan yeşil büyüme kadar yaşanan gelişmeler, sürdürülebilir kalkınmanın ölçülmesi, sürdürülebilir kalkınma ve yeşil büyüme göstergelerinin belirtilerek sürdürülebilir kalkınma ve yeşil büyüme arasındaki ilişkinin açıklanması amaçlanmıştır. Yeşil büyüme kavramının temelinde sürdürülebilir kalkınma vardır. Bu manada yeşil büyüme üç temel zorunluluğun oluşmasıyla ortaya çıkmaktadır. Bunlar, sürdürülebilir kalkınma, ekonomik bir politika ve mevcut ekonomik sistemin kaynak kullanımının sürdürülemez ve verimsiz olmasıdır. Artık günümüz itibarıyla sürdürülebilir kalkınma ve yeşil büyüme kavramları birlikte kullanıldığı zaman bir anlam ifade etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sürdürülebilir Kalkınma, Yeşil Büyüme, Ekonomik Politikalar

Jel Kodu: O44, Q56, Q58

THE RELATIONSHIP BETWEEN SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND GREEN GROWTH

ABSTRACT

With the industrialization, an increase has been experienced in the existing environmental problems. People's attitude towards nature have changed with the increase in environmental problems. The conscious stance of governments, non-governmental organizations and people towards nature have brought along the efforts to solve the problem. This solution suggestions became concrete in 1972 and accelerated the emergence of sustainable development. Today, sustainable development is a concept, which is used often while remaining controversial. Negative environmental, economic and social incidents, which have begun with 21. century, have revealed the need for reconstruction of sustainable development. With this structure, sustainable development will continue while gaining new momentum. What will provide this new momentum is the emerging green growth in Asia-Pacific, in 2005. In this study, sustainable development and green growth (which is the new vision of sustainable development) concepts are analysed and a general assessment of the relationship between them is done. On this occasion, the study aims to explain the developments from sustainable development to green growth, and explaining the relationship between sustainable development and green growth by indicating the indicators between them. What lies at the bottom of green growth concept is sustainable development. In this sense, green growth emerges as three basic obligations arise. These are sustainable development, an economic policy and unsustainability and inefficiency of the resource utilization of current economic system. As of today, the sustainable development and green growth concepts refers to a meaning when used together.

Keywords: Sustainable Development, Green Growth, Economic Policy

Jel Code : O44, Q56, Q58

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Turhal Uygulamalı Teknoloji ve İşletmecilik Yüksekokulu, veysel.yilmaz@gop.edu.tr

1.GİRİŞ

Sanayi devrimiyle yeni ve farklı bir aşamaya geçen dünya, 19. yüzyılda önem kazanan, birbirleriyle ilişkili üç önemli değişim yaşamıştır. Bunlardan birincisi teknolojik gelişmede bilimin katkısının ön plana çıkmasıdır. İkincisi yeni ve zengin yerlerin keşfi, özellikle ABD'ye yerleşimin tamamlanmasıdır. Son olarak da ulaşım ve iletişim alanında sağlanan büyük devrimler ve bunlara bağlı olarak oluşan insan, mal ve sermaye akımı gibi olguların büyük gelişme gücü yaratarak ekonomik büyümeyi çok daha hızlandırmıştır. Yapılan iki dünya savaşında ve 1930'larda büyük bunalımlar yaşanmış ama büyüme 2. Dünya Savaşı sonrasında, özellikle 1950 ve 1960'larda çok daha hızlanmıştır. Böylece 20. yüzyılda büyüme ön plana çıkmıştır (Dinler, 2012:229). 1970'li yıllarda ekolojik dengenin bozulması ve çevrenin kirletilmesi sorunları gündeme gelmiş ve bu sorunlar çevreci akımın oluşmasına sebep olmuştur (Karacan, 2013:570). Çevre sorunlarının artmasıyla birlikte insanların doğaya karşı bakışının değişmesi ve toplumda çevre bilincinin oluşması, sorunu çözmeye dönük çabaları da beraberinde getirmiştir (Kılıç, 2008:119). Bir takım çözüm önerileri karşılığını uluslararası alanda 1970'li yıllarda bularak sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının ortaya konulmasına neden olmuştur.

Çevre sorunları çok eski zamanlardan beri mevcuttur. Geçmişten tek farkı çevre sorunlarının küresel ölçekte olmasıdır. Örneğin iklim değişikliği insanlığın karşı karşıya olduğu, insanlığı ve doğayı tehdit eden önemli bir ekolojik krizin görünen yanısıdır (Wall, 2013:39). Ekolojik krizler, 2007 ve ertesinde yaşanan küresel mali krizler, iklim değişikliği gibi çevresel ve ekonomik sorunlar, sürdürülebilir kalkınma kapsamında yeşil büyüme, yeşil ekonomi, düşük karbonlu ekonomi, sürdürülebilir üretim ve tüketim gibi kavramların ortaya çıkarılmasına neden olmuştur. Yeşil büyüme ile çevresel sürdürülebilirliğe katkı sağlanırken ekonomik gelişme, gelir artışı, istihdam ve yoksulluğun azaltılmasına da katkı sağlanacağı düşünülmektedir. Çevreye yapılan yatırımların sağlayacağı faydaların net bir şekilde ortaya konulması özellikle ekonomik kriz sonrasındaki isteksizliğin yok edilmesini de sağlayacaktır (Satır Reyhan, 2014:328-329).

Uluslararası alanlarda yapılan konferanslar, imzalanan anlaşmalar ve uygulamaya konulacak kararlar, sürdürülebilir kalkınma kapsamında çevre ekonomisi ve yeşil büyümenin gelişmesine katkı sağlamaktadır. Böylece yeni ekonomik sektörlerin ve hizmetlerin ortaya çıkmasına zemin hazırlanmaktadır. Yeni sektörlerin ortaya çıkmasıyla yeşil kavramının önemi artarak ve tüm bu değişikliklerin bir yansıması olarak çeşitli platformlarda gündemin bir parçası haline gelecektir (Yıkılmaz, 2011:21).

2. LİTERATÜR TARAMASI

Sürdürülebilir kalkınma ile ilgili literatürde birçok çalışma mevcuttur. Ancak yeşil büyüme kavramı henüz yeni sayılabilecek bir olgu olduğundan, yeşil büyüme ile ilgili çalışmalar yenidir. Sürdürülebilir kalkınma ve yeşil büyüme ile ilgili yapılan çalışmalar da henüz yenidir denilebilir. Aşağıda kısaca sürdürülebilir kalkınma ve yeşil büyüme ile ilgili yapılan çalışmalara değinilmiştir.

Kasztelan (2017) yaptığı çalışmada, OECD'nin üzerinde çalıştığı yeşil büyüme kavramı ile yeşil ekonomi ve sürdürülebilir kalkınma kavramı arasında ne tür bir ilişki olduğunu, üç yeşil düşüncenin GG-GE-SD (yeşil büyüme, yeşil ekonomi, sürdürülebilir kalkınma) eş zamanlı işleyişini analiz etmeye çalışmıştır. Bu üç kavramın korelasyonlarının makul bir şekilde var olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Nhamo (2014) yaptığı çalışmada, sürdürülebilir kalkınmaya yeşil büyümenin artı bir katkı sağladığını belirtmiştir. 1992 Rio'dan sonra kuzeyin gelişmiş ülkeleri sürdürülebilir kalkınmayı uygulamak için harekete geçse de bunun bir gösterişten ibaret olduğunu, 2008 yılında yaşanan krizle birlikte dünya liderleri ve bireyler, krizin nasıl önleneceğini, iklim değişikliğinin zararlarının azaltılmasının nasıl gerçekleştirileceğini, yoksulluk, işsizlik vb. konularda çözüm önerilerinin yeşil büyümenin gündemine oturduğunu belirterek, yeşil büyümenin sürdürülebilir kalkınmaya artı bir değer katarak tüm dünya vatandaşları için daha iyi bir yaşamın amaçlandığını vurgulamıştır.

Kazzi (2014) ise “Arap ülkelerinde yeşil büyüme ve sürdürülebilir kalkınma” isimli çalışmasında Arap ülkelerinde çevre ve ekonomi arasındaki bağı güçlendirilmesine değinmiştir. Bu ülkelerin karşılaştığı zorlukları yenmek için kalkınmada, sürdürülebilir kalkınmanın kritik bir öneme sahip olduğuna ve yeşil büyüme modelinin uygun bir çerçeve oluşturacağına vurgu yaparak yeşil büyümeye geçişi hızlandırmak için ulusal ve uluslararası stratejileri ve politikaları bir araya getirmeleri gerektiğini vurgulamıştır.

Dünya bankası (2012), tarafından yayınlanan rapora göre yeşil büyüme ve sürdürülebilir kalkınma arasındaki ilişkiyi, sürdürülebilir kalkınmanın yolunun kapsayıcı bir yeşil büyümeyle gerçekleşeceğine işaret edilmiştir.

Zervas (2012), yaptığı çalışmada sürdürülebilir kalkınma ve yeşil büyüme kavramları arasındaki farklılıkları açıklamaya çalışmıştır. Sürdürülebilir kalkınma kavramının 1980’li yıllarda geliştiğini, ekonomi, çevre ve toplum gibi üç temel dayanağının olduğunu belirtmiştir. Yeşil büyümenin ise yeni bir kavram olduğunu, sadece çevre ve ekonomiye dayandığını ve sosyal bileşenini yitirdiğini belirtmiştir. Hedefler sürdürülebilir kalkınmadan yeşil büyümeye azaldığını, yeşil büyümenin sadece büyüme değil aynı zamanda gelişmeyle de alakalı olduğu açıklamıştır.

3. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA VE YEŞİL BÜYÜME

Sürdürülebilir kalkınma düşüncesinin tarihi, günümüzden daha eski dönemlere gitmesine karşın, son zamanlarda çevresel kaygıların artmasıyla birlikte yoğun bir şekilde gündeme gelmiştir. Sürdürülebilir kalkınma sadece çevre ile ilgili bir kavram değildir. Çevre boyutuna ilave olarak sosyal, ekonomik ve enerji boyutu sürdürülebilir kalkınmayı tamamlamaktadır (Dinçer ve Aslan, 2008:19). Kavram uluslararası alanda ilk olarak Stockholm İnsan Çevresi Konferansında (1972) ifadesini bulmuştur. Konferansta kavramın temel dayanaklarını, çevrenin taşıma kapasitesi, kaynak kullanımında nesiller arası hakkaniyetin gözetilmesi, kalkınma ile çevrenin birlikteliği oluşturmaktadır (Karacan, 2013:572). Sürdürülebilir kalkınma kavramı yeni ve düzgün bir yorumdan yoksun olsa bile hala oldukça yaygın olarak tüm dünyada özellikle politikacılar ve diğer insanlar tarafından çok sık kullanılan bir terimdir (Soubbotina ve Sheram, 2000:9). 1987 yılındaki Brundtland Raporu (Ekonomik Büyümenin Sınırları), sürdürülebilir kalkınmanın hem bilimsel hem de politik açıdan ön plana çıkmasında başlangıç noktası olması nedeniyle önemlidir (Islam vd., 2003:149-153).

1987 yılında BM Çevre ve Kalkınma Komisyonun sürdürülebilir kalkınma için yaptığı tanımlama klasikleşmiştir. Bu tanım "mevcut kendi ihtiyaçlarımız karşılanırken gelecek nesillerin ihtiyaçlarının da karşılanması ve gelecek nesillerin ihtiyaçlarından ödün verilmemesi" (Soubbotina ve Sheram, 2000:9) veya gelecek kuşakların kendi gereksinimlerini karşılamalarını engellemeden bugünün gereksinimlerini karşılamak olarak (Brundtland Report, 1987) ifade edilebilir. Bu tarihten sonra 2000’li yıllara kadar sürdürülebilirlik terimi tüm hayatı etkiler hale gelen bir kavrama dönüşmüştür. Sürdürülebilir çevre, tarım, turizm, sanayi, enerji vb. kullanım alanları olan ifadeler artarak devam etmiştir. 1990’lı yıllarda imzalanan uluslararası antlaşmalarla küresel bir uygulama planı haline gelen (Drexhage ve Murphy, 2010:2) bu kavramın olumlu hedeflerinin yanında olumsuz yanlarının da olduğu tartışılmaktadır.

Yeni bin yılın başında, sürdürülebilir kalkınmaya yönelik küresel eğilimler önemli ölçüde yavaşlamıştır. Çünkü sürdürülebilir kalkınma, devletlerin sadece yükümlülüklerinden biri olarak kabul edilmekteydi. Çevre ve kalkınma konusunda hükümetlerin uyguladığı pratik önlemler yetersiz hale geldiğinden bu durum yeni bir yola ihtiyaç duyulduğunu ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyacı karşılayan ise yeşil büyümedir. Yeşil büyümeyi destekleyen kurumlar kavramın sürdürülebilir kalkınmanın yerine geçmeyeceğini, bunu başarmanın bir yolu olduğunu vurgulamaktadırlar (Kasztelan, 2017:492).

Yeşil büyüme kavramının ortaya çıkması, 2005 yılında Asya ve Pasifik ülkeleri ile diğer paydaşların katıldığı 52 hükümet başkanının temsil ettiği 5. Çevre ve Kalkınma Bakanlar Konferansı (MCED)’nda olmuştur (Allen ve Clouth, 2012:33). Yeşil büyüme, her ne kadar 2005 yılında ortaya çıksa da kavramı popüler hale getiren olgu 2008 yılı ekonomik krizidir. Bu krizin sosyal, ekolojik ve ekonomik ayaklarının olması üçlü bir kriz olarak değerlendirilmesine vesile olmuştur. Krizden çıkışın yeşil yeni düzenle sağlanacağı konusunda fikirler beyan edilmiş ve kabul görmüştür. Hatta yeşil düzen

sadece politik çevrelerle ve yeşil ekonomistlerle kalmamış, BM Çevre Programı (UNEP) tarafından da krize çözüm olarak sunulmuştur (Aşıcı ve Şahin, 2012:30).

Yeşil büyüme kavramının kapsamı tam olarak net olmadığından tanımı hakkında tam bir fikir birliği yoktur. Bundan dolayı literatürde 14'ten fazla tanım yapıldığı görülmektedir. Genel olarak ülkeler ve kuruluşlar özgün koşulları çerçevesinde kendilerine özel tanımlar yapmaktadırlar. Yeşil büyüme, ülkelerin değişen coğrafi ve çevresel şartlarına göre uygulanabilen, ekolojik riskleri en aza indirgeyen, çevreye zarar vermeden gelecek nesilleri düşünen bir büyüme sürecini ifade etmekte ve mevcut sistemler için yeni bir ekonomik büyüme paradigması içermektedir (Yılmaz, 2017:XXV).

Yeşil büyümenin sürdürülebilir kalkınmanın uygulanmasının bir modeli olarak ileri sürülmesi, tüm ülkelerin içine düşmüş olduğu ekonomik, sosyal ve ekolojik krizlerden bir kurtulma, çözüm bulma ve çıkış yolu olarak görülmesindedir. Sürdürülebilir kalkınma ve yeşil büyümenin iki ayrı kavram olduğu aşikârdır. Bu iki olgunun arasındaki temel fark (Zervas, 2012:401); yeşil büyüme, sürdürülebilir kalkınmanın sosyal bileşenini içermez. Yeşil büyüme sürdürülebilir kalkınma ile karşılaştırıldığında hedeflerinde bir bozulma olduğu görülür. Terimler arasında farklılıklar vardır. Ortaya çıkış zamanları farklıdır.

Sürdürülebilir kalkınma, genele vurgu yapan bir kavram, anlayış, bir bakış açısı, ulaşılması gereken hedef iken, yeşil büyüme ise ulaşılacak olan hedefin araçlarından bir tanesidir. Bu sebeple, yeşil büyüme sürdürülebilir kalkınmanın yerine geçen yeni bir olgu ve sürdürülebilir kalkınmayı tanımlayan kavram değildir. Sürdürülebilirliğin ekonominin doğru işlemesiyle elde edilebileceği yaklaşımdır. Yeşil büyüme anlayışı çevresel yatırımları öne çıkararak ekonomik kalkınmanın sağlanmasını hedeflemekte ve böylece sürdürülebilirliği teşvik etmektedir (Arlı Yılmaz 2014:9).

4. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMADAN YEŞİL BÜYÜMEYE DOĞRU YAŞANAN GELİŞMELER

Sanayi toplumuyla meydana gelen yaşam biçimlerine karşı duruş, sanayi toplumunun oluşmasıyla başlamasına rağmen 18. yüzyılın sonundan itibaren yaygınlaşmıştır (Görmez, 2010:67). Ekonomik, toplumsal değişimler ve çevre alanında yaşanan sorunlar geleneksel topluma ait açıklayıcı modelleri ve çözüm önerilerini yetersiz bırakmıştır. Toplumsal, ekonomik ve çevre sorunları hem toplumun sorgulanmasına hem de Batı kültürünün yeniden yapılanması yönünde baskılara sebep olmuştur. 20. yüzyılda çevre sorunlarının artmasına paralel olarak insanların doğaya karşı bakışının değişmesi ve toplumda çevre bilincinin oluşması, sorunu çözmeye dönük çabaları da beraberinde getirmiştir (Kılıç, 2008:119). Bu çerçevede ilk kez 1972 yılında Stockholm Çevre Konferansı'nda Konferans sekreteri Maurice Strong "çevreyi dışlamayan kalkınma" terimini kullanmış ve yerel kaynaklardan adaletli bir şekilde yararlanılması ilkesi benimsenmiştir. Çevreyi dışlamayan kalkınma kavramı, ekonomik büyüme ile sağlıklı çevre yaratma ve koruma amaçlarının çelişen hedefler olmadığı varsayımına dayanmaktadır (Keleş ve Hamamcı, 2002:164-165). Bu konferans ve Roma Kulübü'nün "Ekonomik Büyümenin Sınırları" adlı araştırmasıyla beraber büyüme eğilimini değiştirmek ve uzun süre devam edecek bir ekonomik ekolojik denge kurmak için harekete geçilmesi zorunluluk haline gelmiştir (Görmez, 2010:70).

Yeşil büyüme mevcut iktisadi zihniyeti, yeni bir ekolojik temele ve toplumsal alana yerleştirmeye çalışan bir düşünce hareketinin argümanıdır. Bunu gerçekleştirmek için ise öncelikli olarak her ülkenin kamusal politikasında yer alması gerekmektedir (Satır Reyhan, 2014:344). Yeşil büyüme sürdürülebilir kalkınma gibi birçok ülke tarafından benimsendi. Ancak sürdürülebilir kalkınmanın aksine ekonomik büyümeyi ve gelişmeyi çevresel zararlara ilişkin endişeleri uzun vadeli ekonomik büyümeyle dengeleyecek şekilde teşvik etmektedir (Popp, 2011:2)

Uluslararası platformlarda sürdürülebilir kalkınmayı ortaya çıkaran gelişmelerden önem derecesi yüksek olanların bazıları şu şekildedir: İnsan Çevresi Konferansı (Stockholm), 1980 Dünya Koruma Stratejisi, sürdürülebilir kalkınmanın BM Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından klasikleşen tanımının yapıldığı 1987 yılındaki Brundtland Raporu, 1992 Rio Zirvesi ve Gündem 21, 2002 Johannesburg Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi, 2012 yılı BM Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı (Rio + 20) ve 2015 yılında ABD'deki BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'dir. Aşağıdaki tablo 1'de sürdürülebilir kalkınmadan yeşil büyüme gelişmeler kronolojik olarak verilmiştir.

Tabloda sürdürülebilir kalkınmanın ortaya çıktığı 1972 yılından 2005 yılındaki yeşil büyüme ve yeşil büyümenin ortaya çıkışından günümüze kadar meydana gelen olaylar, olgular, anlaşmalar, protokoller, deklarasyonlar kuruluşlar, konferanslar, zirveler vb. gelişmeler sunulmuştur.

Tablo 1. Sürdürülebilir Kalkınmadan Yeşil Büyüme Gelişmeler

S.No	Yıllar	Gelişmeler
1	1972	Stockholm Konferansı, BM Çevre Programı (UNEP) Kurulmuştur
2	1980	Dünya Koruma Stratejisi hazırlanmış
3	1983	BM Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu Kurulmuş
4	1987	Ortak Geleceğimiz raporu (Brundtland Raporu)
5	1989	Ozon Tabakası ve Montreal Protokolü
6	1992	Rio de Janeiro Çevre ve Kalkınma Konferansı (Gündem 21)
7	1993	Sürdürülebilir Gelişme Komisyonu kurulmuştur
8	1996	Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı-Habitat II
9	1997	Rio + 5
10	2000	BM Yeni Bin Yıl Hedefleri
11	2002	Johannesburg Zirvesi (Rio + 10)
12	2005	Küresel Isınma ve Kyoto Protokolü
13	2005	BM Asya ve Pasifik Ekonomik ve Sosyal Komisyon Yeşil Büyüme Üzerine Bakanlar Deklarasyonu
14	2006	AB Çevre Programı
15	2006	Çin'de yeşil büyüme için 6 önlem
16	2007	UNEP, ILO ve Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu'nun (ITUC) ortak girişimiyle resmi olarak uluslararası platformlarda yeşil büyümenin sunumu.
17	2008	Güney Kore, Düşük Karbonlu Yeşil Büyümeğe geçilmesi
18	2009	OECD, Yeşil Büyüme Bakanlar Deklarasyonu
19	2010	V. Dünya Kentsel Forumu
20	2011	İlk OECD Yeşil Büyüme Göstergesi
21	2012	Rio+20 Zirvesi
22	2015	New York BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi

Kaynak: Karacan (2013), Bozdoğan (2005), Öztürk (2007), Arlı Yılmaz (2014). www.un.org/ga/second/64/chung.pdf (15.08.2018).

5. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMANIN ÖLÇÜLMESİ SORUNU

Brundtland (1987), Rio (1992) ve Johannesburg (2002) konferansları sürdürülebilir kalkınmanın ölçülmesinin tarihsel arka planıdır. Sürdürülebilir kalkınmayı Brundtland raporu

kavramsallaştırırken, Rio ve Johannesburg konferansları sürdürülebilir kalkınmanın ölçülmesine yöneliktir (UN, 2014:12). 1987 yılından beri üniversitelerde birçok araştırmacı, çevre örgütleri, düşünce kuruluşları, ulusal hükümetler ve uluslararası kuruluşlar sürdürülebilir kalkınmayı ölçmek için birçok öneri, teklifler ve çalışmalarda bulunmaktadır (UN, 2008:iii). Sürdürülebilir kalkınmayı ölçmeye yönelik geliştirilen ölçütleri, ağırlık verdikleri soruna göre, ekonomik, sosyal ve çevresel ölçütler olarak sınıflamak mümkündür. İnsanı ve çevreyi dikkate alan kalkınma yaklaşımının kabul görmesi uzlaşma sağlanan konularda ölçme ve izleme gerekliliği uluslararası kuruluşları da bu konuda çalışma yapmaya yönlendirmiştir (Öztürk, 2007:133,145).

1990'lı yılların sonundan itibaren, AB (Avrupa Birliği), Avrupa İstatistik Ofisi (Eurostat), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD), Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu (UNECE) ve Dünya Bankası gibi birçok önemli uluslararası örgütler sürdürülebilir kalkınma ve toplumsal ilerlemeyi ölçmek için büyük ölçekli projeler başlatmışlardır. Sürdürülebilir kalkınma göstergelerinin yayınlandığı bazı ülkeler, geliştirdikleri gösterge setleri ile kendi ekonomilerine yönelik olarak sürdürülebilir kalkınmayı ölçmeye katkı sağlamışlardır (UN, 2014:12). Aynı zamanda sürdürülebilir kalkınma göstergeleri kullanılarak ülke ekonomisinin sürdürülebilir kalkınmada hangi noktada olduğu ölçülebilir ve incelenebilir.

Sürdürülebilir kalkınmanın ölçülmesinde ulusal ve uluslararası kuruluşlar farklı ölçütleri temel almaktadır. Bu kuruluşlar kendi sürdürülebilir kalkınma yaklaşımlarını ortaya koymakta ve bu doğrultuda uygulanacak politikalarını geliştirmektedirler. Bazı kuruluşlar ve ülkeler çevresel ve sosyal boyut üzerinde daha çok dururken, bazı kuruluşların ekonomik boyut üzerinde durmaktadır. Dünyada 1990'lardan bu yana sürdürülebilir kalkınmanın ölçülmesi konusunda çevre politikasının, sürdürülebilir kalkınma politikasının ve göstergelerinin uygulanması çok geniş bir araçlar demeti oluşturulmasına ve sürdürülebilir kalkınma stratejileri geliştirilmesine sebep olmuştur (Bölgesel Çevre Merkezi Ofisi(REC), 2006:66). Burada sürdürülebilir kalkınmanın her ülkenin ve uluslararası kuruluşun bulunduğu yapıda kendi mevcut verilerini kullanarak ölçümünün yapılabileceği ifade edilebilir. Nitekim Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı (UNCSD)'nın yayınladığı sürdürülebilir gösterge setlerini ülkelerin sürdürülebilir kalkınma konusunda ulusal tanımlanmış hedeflere doğru ilerlemesini ölçmek için kullanabileceklerinden bahsetmektedir (UNCSD, 2007:3).

OECD sürdürülebilir kalkınmanın nasıl ölçüleceği ile ilgili olarak çevresel, ekonomik ve sosyal çerçeveyi esas almıştır. OECD bu çerçevede sürdürülebilirlik göstergelerinin istatistiksel gelişimine odaklanmış ve 2001 yılında Avrupa Birliği sürdürülebilir kalkınma stratejisini desteklemek için Eurostat'a uzman bir ekip kurmuştur. İlk gösterge setini de 2005 yılında yayınlamıştır (UNECE, 2009:28). Sürdürülebilir kalkınmayı ölçme yöntemlerinden biri gösterge setleri diğeri ise endekslerdir denilebilir.

Göstergelerin değerleri endekslerde olduğu gibi öznel seçimlere ya da farklı birimdeki değişkenlerin toplanmasına dayanmamaktadır. Bir endeksin geniş bir kabul görmesi için varsayımların, sınırlamaların ve kullanılan metodolojinin anlaşılır olması gerekmektedir. Endeksler konularına göre dört başlık altında gruplandırılmaktadır:

1. Sadece doğa bilimlerine dayalı endeksler,
2. Politika performans endeksleri,
3. Muhasebe çerçevesine dayalı endeksler,
4. Özetleyici (sinoptik) endekslerdir (Yıkılmaz, 2011:59,62).

Ekonomik, sosyal ve çevresel olarak en çok kullanılan ve bilinen sürdürülebilirlik ölçümlerinden bazıları; düzeltilmiş GSYİH, gerçek tasarruf, insani gelişme endeksi, sürdürülebilir ekonomik refah endeksi, gerçek ilerleme göstergesi, mutlu gezegen endeksi, net birincil verimlilik (taşıma kapasitesi oranı), çevresel uzam, ekolojik ayak izi, yaşayan gezegen endeksi, sendrom yaklaşımı olarak sayılabilir (Öztürk, 2007:133-143).

Bu sayılan ölçümlerden çok sürdürülebilir kalkınmanın ölçümü ile ilgili genel olarak altı ölçme yaklaşımdan bahsedilir. Bunlar:

1. Doğal kaynak muhasebesi yaklaşımı, (Gürlük 2010:89; Chadwick'ten, 1997).
2. Çevresel performans endeksi (ÇPE), (WEF, 2008:13).

3. Pearce-Atkinson ölçümü yaklaşımı (P-A),
4. En düşük çevre kalitesi standardı yaklaşımı (EÇKS),
5. Çevresel sürdürülebilirlik endeksi (ÇSE),
6. Gerçek ilerleme göstergesi (GİG) (Bishop, 1978:10).

5.1.Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri

Sürdürülebilir kalkınma göstergeleri, sürdürülebilirlik konusunda ne kadar ilerleme kaydedildiğini, hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını ölçmeye çalışan göstergelerdir. Göstergeler, çevresel, ekonomik, kurumsal ve sosyal yönlerden sürdürülebilir kalkınmayı sağlama yolunda karar vericilere karar alma sürecine yardımcı olan önemli bir araçtır (TÜİK, 2011:III).

Sürdürülebilir kalkınmanın literatürde yer aldığı ilk zamanlardan itibaren sürdürülebilir kalkınmaya dönük ilerlemenin en iyi bir biçimde nasıl ölçülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi gerektiği ile ilgili tartışmalar devam etmiş ve hala devam etmektedir. Sürdürülebilir kalkınma göstergelerinin gündeme getirilmesinde ve oluşturulmasının altında yatan unsur kalkınmanın sürdürülebilirliğinin belirlenmesidir. Planlama, gerçekleştirme, başarı ve desteklemeye yönelik olarak gerekli bilgiler ile alınan kararlar arasındaki etkin rolü sayesinde sürdürülebilir kalkınma göstergeleri dünyada oldukça geniş bir çalışma alanına sahiptir. Politikalarla ilgili olma, analitik uygunluk ve ölçülebilirlik özelliklerine göre göstergeleri gruplamak mümkündür (Palabıyık H.'den 2005: Aksu, 2011:7).

Ekonomik, sosyal ve çevre boyutları olan sürdürülebilir kalkınma çok boyutluluğu nedeniyle algılanması ve değerlendirilmesi zor olan bir kavramdır. Bu sebeple, sürdürülebilir kalkınma ekonomik, sosyal ve çevre değişkenlerine uygun yöntemler vasıtasıyla ölçülmelidir. Sürdürülebilir kalkınma, makro ekonomik ve geleneksel denilen gayri safi yurtiçi hasıla ile verimlilik ölçümleri, su tüketimi ve sera gazı emisyonları gibi çevreyle ilgili göstergeler, ortalama yaşam süresi ve eğitim seviyesi gibi sosyal verileri içeren geniş bir alandaki göstergelerin kullanılmasını zorunlu hale getirmiştir (Yıkmaz, 2011:58). Nitekim BM Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonunun benimsediği sürdürülebilirlik göstergeleri, çevresel, ekonomik, sosyal ve kurumsal göstergelerden oluşmaktadır (Karacan, 2013:579).

Sürdürülebilir kalkınma göstergeleri çeşitli ülkelerde ve uluslararası kuruluşlarda gösterge belirleme çalışmaları olarak yapılmaktadır. Genel olarak bu çalışmaların odak noktasında Birleşmiş Milletler, OECD, Dünya Bankası (WB) ve Avrupa Birliği gibi çeşitli kuruluşların belirleyip geliştirdikleri gösterge çerçeveleri temel alınmakta ve ülkeler tarafından kullanılmaktadır. Aşağıda tablo 2'de AB için belirlenmiş Eurostat Sürdürülebilir Kalkınma

Tablo 2. Eurostat Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri Konu Başlıkları

S.No	Konu	Başlık Göstergesi
1	Sosyo-ekonomik gelişme	Kişi başına reel GSYİH ve büyüme oranı toplamları
2	Sürdürülebilir Tüketim ve Üretim	Kaynak verimliliği
3	Sosyal içerme	Yoksulluk ya da sosyal dışlanma riski altındaki kişiler
4	Demografik değişimler	Yaşlı işçilerin istihdam oranı
5	Halk Sağlığı	Yıllar itibariyle doğum sırasında cinsiyete göre sağlıklı yaşam ve yaşam beklentisi
6	İklim değişikliği ve enerji	Sera gazı emisyonları, Birincil enerji tüketimi
7	Sürdürülebilir Ulaştırma	Taşımacılıkta GSYİH göre enerji tüketimi
8	Doğal Kaynaklar	Ortak kuş indeksi
9	Küresel ortaklık	Resmi Kalkınma Yardımlarının Gayri Safi Milli gelirden aldığı pay.

Kaynak: Eurostat, Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators> (19.05.2018).

5.2. Yeşil Büyüme Göstergeleri

Yeşil büyüme göstergeleri 2010 yılında OECD tarafından yeşil büyüme stratejisi geçici raporunda ortaya konulmuştur. Yeşil büyüme göstergelerinin OECD'nin gündeminde yer alması daha iyi bir yeşil büyümenin gerçekleştirilmek istenmesi, yeşil büyümenin teşvik edilmesi ve yeşil büyümedeki ilerlemenin ölçülmesi açısından önem taşımaktadır (OECD, 2010:3).

OECD yeşil büyüme göstergelerini dört ana amaç etrafında toplamıştır. Bu amaçlar: düşük karbon, kaynak verimli ekonomi, doğal varlık tabanının korunması, insanların yaşam kalitesinin geliştirilmesi ve uygun politika önlemlerinin uygulanması ile yeşil büyümenin sağladığı ekonomik fırsatların farkına varılmasını içermektedir. Raporun ikinci bölümünde de beş alanda ilerleme kaydeden ülkelerin çizelgeleri verilmiştir (Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Verimlilik Genel Müdürlüğü, 2014:57).

OECD 2011 yılındaki yeşil büyüme göstergelerini, "çevre dostu büyümeye doğru ilerlemenin izlenmesi" alanlarındaki değişimler ve gösterge grupları olarak dört başlık altında belirtmiştir (OECD, 2011:3).

1. Çevre varlıklarının ve doğal kaynakların kullanımındaki üretkenlik,
2. Doğal varlık tabanı,
3. Yaşam kalitesinin çevresel boyutları,
4. Politika yanıtları ve ekonomik fırsatlar.

Ülkeler arasındaki yeşil büyümenin karşılaştırılmasının yapılmasında yeşil büyümenin göstergeleri veya bileşenleri olarak adlandırılan sosyo-ekonomik bağlam, doğal varlık tabanı, çevre ve kaynak verimliliği, çevresel yaşam kalitesi, politikalar ve ekonomik fırsatlar ile servet değişiklikleri olmak üzere altı ana başlıktan söz edilebilir (GGKP, 2013). OECD yeşil büyüme gösterge setleri ile ilgili verileri, güncel olarak OECD'nin istatistik web sayfasında sunmaktadır (OECD Stat, 2018). Bu ana başlıklar altında çeşitli alt başlıklar vardır. Ancak sadece bu bileşenlere dayanarak yapılacak karşılaştırmanın gerçeği tam ve doğru olarak yansıtması mümkün değildir. Ülkelerin iktisadi, sosyal ve siyasal yapılarındaki farklılıklarında göz önüne alınması gerekir.

2011 yılından sonra 2014 yılında yayımlanan **OECD yeşil büyüme göstergeleri** raporu, önceki raporlarda yer alan göstergelere ilave olarak daha güncel verilerle beraber yeniden hesaplanmıştır. Bu raporda beş başlık oluşturulmuş ve bazı göstergeler daha detaylı bir şekilde incelenmiştir. En güncel haliyle 2017 yılında göstergeler yeniden ve daha geniş bir biçimde ele alınmıştır. Aşağıdaki tablo 3'te yeşil büyüme göstergeleri ana başlıklar ve bir alt başlık olarak alınmıştır.

Tablo 3. Yeşil Büyüme Gösterge Seti

S.No	Gösterge Adı	Alt Başlıklar
1	Sosyo-Ekonomik Bağlam	Kişi başına düşen GSYİH, Nüfus, Nüfus yoğunluğu, İşsizlik, Gini endeksi, İnsani Gelişim Endeksi
2	Doğal Varlık Tabanı	Yıllık ortalama ormansızlaşma, Kişi başına yıllık tatlı su çekilmesi, Tarım arazisi, Karasal ve deniz koruma alanları
3	Çevre ve kaynak verimliliği	Kişi başına CO2 emisyonu, Karbon verimliliği
4	Çevresel yaşam kalitesi	Nüfusun hava kirliliğine maruz kalması (PM2.5), İyileştirilmiş sağlık sistemine erişim, Geliştirilmiş su kaynağına erişim, Elektriğe erişim,

5	Politikalar ve ekonomik fırsatlar	Fosil yakıt tüketimi sübvansiyonları, Çevreyle ilgili vergi geliri, Yenilenebilir elektrik
6	Zenginlik Değişiklikleri	Kişi başına düşen servetteki değişiklikler

Kaynak: www.greengrowthknowledge.org/data-explorer#/line?startYear=2000&endYear=2015 (15.07.2018)

Tablo 3'de görüldüğü gibi OECD son yaptığı çalışmada ölçüm çerçevesi olarak altı başlık altında topladığı, Türkiye'nin de içinde yer aldığı verilerine ulaşabildiği dünya ülkelerinin yeşil büyüme göstergeleri sunulmuştur. OECD'nin yeşil büyüme gösterge setleri çalışması 1990 yılını baz alarak 2015 yılına kadar yukarıdaki bahse konu olan alanlardaki verileri kapsamaktadır.

SONUÇ

Son yaşanan mali kriz, liberalleşme ve küreselleşme modeline olan güvenin azalmasının başlaması, yeni bir sürdürülebilir kalkınma paradigmasının yolunu açmıştır. Bu yeni model, hakkaniyet, yoksulluğun azaltılması, kaynak kullanımının azaltılması ve karar vermede ekonomik, çevresel ve sosyal meselelerin birleştirilmesi ile gerçek bir gelişimin yolunu çizecektir. Sürdürülebilir kalkınmada geçen 40 yılı aşkın bir süre boyunca hükümetler, işletmeler ve sivil toplum kuruluşları sürdürülebilir kalkınmayı yol gösterici bir ilke olarak kabul etmiş, sürdürülebilir kalkınma metrikleri üzerinde ilerleme sağlanmış ve sürdürülebilir kalkınma sürecine iş çevrelerinin ve STK'ların katılımını iyileştirmiştir. Yine de kavram hala uygulamasının zor olduğunu kanıtlamaktadır. Sürdürülebilir kalkınmanın üçayağından (ekonomik, sosyal ve çevresel kalkınma) çevre ihmal edilen bir rolde iken, kalkınma sadece ekonomik büyüme olarak hüküm sürmüştür. Bu da kaynakların tüketiminin hızlanmasına neden olmuştur. İster gelişmiş ister gelişmekte olan ülke olsun sürdürülebilir kalkınmanın uygulanması için çeşitli çözüm yollarının bulunmasına ihtiyaç vardır. Başka bir ifade ile dünyanın ekonomik, sosyal ve çevresel işlerini yönetmek için yapısal bir değişikliğe ihtiyacı vardır. Bu da yeşil büyümedir. Artık sürdürülebilir kalkınma yeşil büyümedir dense de yeşil büyüme sürdürülebilir kalkınmayı sağlayan bir vizyondur. Yeşil büyüme, sürdürülebilir kalkınmanın üç argümanı olan çevresel sürdürülebilirlik için doğal sermayeye yatırım yapan, ekonomik kalkınmayı sağlayan ve çevreyi koruyarak ekonomiye büyüme konusunda esneklik kazandıran bir yaklaşımdır.

Günümüz itibarıyla sürdürülebilir kalkınma ve yeşil büyüme kavramlarının birlikte kullanılarak bir anlam ifade ettiği çok açık bir şekilde netleşmiştir. Sürdürülebilir kalkınma kavramına yapılan vurgunun içinde yeşil büyümenin olmadığını hiç kimse iddia edemez. Sürdürülebilir kalkınma ve yeşil büyüme kavramları arasında ortaya çıkış zamanlaması yönünden farklılık vardır. Ancak iki kavramın amacı da gelecek nesillere daha yaşanabilir bir dünya bırakmaktır. Sürdürülebilir kalkınma yeşil büyümeden çok daha önce ortaya çıkmasına rağmen yeşil büyüme, sürdürülebilir kalkınmayı sağlarken aynı zamanda ülkelerin özelliklerine göre ekonomik, siyasal, çevresel ve hatta sosyal fırsatlar da yaratır. Ekonomik büyüme teşvik edilirken, toplumun tüm kesimlerinin yararına iş olanaklarının yaratılması, toplam talebin genişletilmesi yoksulluğun azaltılması da gerçekleşmiş olur. Yeşil büyüme, sürdürülebilir kalkınmanın yerine kullanılmayan, sürdürülebilir kalkınmanın başarıya ulaşmasında bir yoldur.

KAYNAKÇA

- Aksu, Ceren (2011). *Sürdürülebilir Kalkınma ve Çevre*. Denizli: Güney Ege Kalkınma Ajansı.
- Allen, Cameron ve Clouth, Stuart (2012). "Green Growth, and Low-Carbon Development history, definitions and a guide to recent publications". *A guidebook to the Green Economy*. Issue 1: Green Economy, UN Division for Sustainable Development, UNDESA ((UNDESA).
- Arlı Yılmaz, Selen (2014). *Yeşil İşler ve Türkiye'de Yenilenebilir Enerji Alanındaki Potansiyeli*. Uzmanlık Tezi, Yayın No:2887. Ankara: Kalkınma Bakanlığı, Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü.
- Aşıcı, Ahmet Atıl ve Şahin, Ümit (2012). *Yeşil Ekonomi*. 1. Basım. İstanbul: Yeni İnsan Yayınevi.
- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Verimlilik Genel Müdürlüğü (2014). "Temiz Üretim (Eko - Verimlilik)". *Kalkınmada Anahtar Verimlilik Dergisi*. Yıl 26 Sayı 308. Ankara: Koza Yayıncılık.

- Bishop, Richard C. (1978). "Endangered Species and Uncertainty: The Economics of A Safe Minimum Standard". *American Journal of Agricultural Economics*. Volume 60: 10-18.
- Bozdoğan, Recep (2005). "Sürdürülebilir Gelişme Düşüncesinin Tarihsel Arka Planı". *İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*. Sayı 50 (2005): (2005-2/2006-1) Prof. Dr. Nevzat Yalçıntaş'a Armağan Özel Sayısı, İstanbul: 1012-1028.
- Bölgesel Çevre Merkezi Ofisi (REC) (2006a). *Avrupa Birliği Katılım Sürecinde Türkiye İçin Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımları Toplantısı*. (Editör: Gülsima Baykal) Ankara: Elma Teknik Basım.
- Brundtland, Gro Harlem (ed.) (1987). "Our common future: The World Commission on Environment and Development". *Oxford University Press*. Oxford. www.un-documents.net/our-common-future.pdf (21.06.2018).
- Dinçer Mithat Zeki ve Aslan Özgür (2008). *Sürdürülebilir Kalkınma, Yenilenebilir Enerji Kaynakları ve Hidrojen Enerjisi: Türkiye Değerlendirmesi*. Yayın No: 2009-51, İstanbul: İTO Yayınları
- Drexhage John ve Murphy Deborah (2010). *Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012*, United Nations Headquarters, New York. International Institute For Sustainable Development. IISD (*International Institute For Sustainable Development*).
- GGKP (2013). *Select an Indicator*. Data Explorer. www.greengrowthknowledge.org/data-explorer/#/table?country=130&country=152&country=179&country=223&country=76&country=100&country=202&country=254&country=241&country=215&country=245&country=80&country=89&country=174&country=197&country=142&indicator=310&startYear=2000&endYear=2013 (15.06.2018).
- Görmez, Kemal (2010). *Çevre Sorunları*, Geliştirilmiş 2. Baskı, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Gürlük, Serkan (2010). Sürdürülebilir Kalkınma Gelişmekte Olan Ülkelerde Uygulanabilir Mi? *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*. Ekim 2010 Sayı: 5(2): 85-99.
- Islam Sardar M. N., Munasinghe Mohon and Clarke Matthew (2003). "Making Long Term Economic Growth More Sustainable: Evaluating the Costs and Benefits". *Ecological Economics*. Volume:47. No: 2-3. 149 – 166.
- Karacan, Ali Rıza (2013). *Çevre Ekonomisi ve Politikası, Ekonomi, Politika, Uluslar arası ve Ulusal Çevre Koruma Girişimleri*. Genişletilmiş 2. Baskı. İzmir: Ege Üniversitesi Basımevi.
- Kasztelan, Armand (2017). Green Growth, Green Economy And Sustainable Development: Terminological And Relational Discourse, *Prague Economic Papers*, 26(4), 487-499, <https://doi.org/10.18267/j.pep.626>
- Kazzi, Habib (2014). Green Growth and Sustainable Development In The Arab Countries, *European Scientific Journal*, May 2014 edition, Volume:10, No:14, 567-578.
- Keleş Ruşen ve Hamamcı Can (2002). *Çevrebilim*. 4. Baskı. İstanbul: İmge Kitabevi.
- Kılıç Selim (2008). *Çevre Etiği - Ortaya Çıkışı, Gelişimi ve Sonuçları*, Ankara: [Orion Yayınevi](http://www.orionyayinevi.com).
- Nhamo, Godwell (2014). From sustainable development through green growth to sustainable development plus, *International Journal of African Renaissance Studies - Multi-, Inter- and Transdisciplinarity*, Volume: 9, Issue:2, 20-38
- OECD (2010). *Yeşil Büyüme Stratejisi Geçici Raporu: Sürdürülebilir Bir Gelecek İçin Taahhütlerimizin Yerine Getirilmesi (Green Growth Strategy)*. OECD Mayıs 2010. www.oecd.org/greengrowth/45529850.pdf (15.06.2018).
- OECD (2011). "OECD Multilingual Towards Green Growth Summary in Turkish". www.oecd.org/greengrowth/48060835.pdf (14.05.2018).
- OECD Stat (2018). http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=PAT_DEV&lang=en# (25.05.2018).
- Öztürk, Lütfi (2007). *Sürdürülebilir Kalkınma*. Ankara: İmaj Yayıncılık
- Popp David (2011). *The Role of Technological Change in Green Growth*, The World Bank Development Research Group Environment and Energy Team & Sustainable Development Network Office of the Chief Economist, Policy Research Working Paper 6239
- Satır Reyhan, Ayşen (2014). "Sürdürülebilir Üretim-Tüketim Politikaları Çerçevesinde Yeşil Ekonomi Üzerine Bir Değerlendirme". *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*. Cilt: 9. Sayı: 22. 327-347.

- Soubbotina Tatyana P. and Sheram Katherina A. (2000). *Beyond Economic Growth: Meeting The Challenges of Global Development*. Wasington, USA: World Bank.
- TÜİK (2011). *Seçilmiş Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri, 2000-2009*. Yayın No: 3620. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası.
- UN (2008). *Measuring Sustainable Development, Report of the Joint UNECE/OECD/Eurostat Working Group on Statistics for Sustainable Development*. New York and Geneva.
- UN (2014). *Conference of European Statisticians Recommendations On Measuring Sustainable Development, United Nations Economic Commission For Europe*. "Prepared in cooperation with the Organisation for Economic Co-operation and Development and the Statistical Office of the European Union (Eurostat)". New York and Geneva.
- UNCSD (2007). *Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies*. 3. Baskı. USA New York: United Nations Publication. www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/guidelines.pdf (19.07.2018).
- UNECE (2009). "Measuring Sustainable Development". *United Nations Economic Commission For Europe*. Prepared in cooperation with the Organisation for Economic Co-operation and Development and the Statistical Office of the European Communities (Eurostat), New York and Geneva.
- Wall, Derek. (2013). *Yeşil Politika*. (Çev: İlnur Urkun Kelso). 1. Baskı. Yeşil Politika Serisi-6. İstanbul: Yeni İnsan Yayınevi 63.
- WEF (2008). *2008 Environmental Performance*. Yale Center for Environmental Law and Policy, and Center for International Earth Science Information Network (CIESIN), World Economic Forum Geneva, Switzerland, Joint Research Centre of the European Commission Ispra, Italy.
- World Bank (2012). *Inclusive Green Growth, The Path way to Sustainable Development*. Washington, D.C., 2012.
- Yılmaz, Rıza Fikret (2011). *Sürdürülebilir Kalkınmanın Ölçülmesi ve Türkiye İçin Geliştirilmesi*, DPT Müsteşarlığı, Sosyal Sektörle ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Yayın No: 2820, Ankara: Uzmanlık Tezi.
- Yılmaz, Veysel (2017). *Yeşil Büyüme ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas: Basılmamış Doktora Tezi.



Gönderiliş Tarihi: 13/11/2018
Kabul Tarihi: 23/11/2018
ORCID 0000-0002-3255-9090
ORCID 0000-0002-9066-3750

VERİ ZARFLAMA ANALİZİ YAKLAŞIMINI KULLANARAK AĞIZ VE DİŞ SAĞLIĞI HASTANELERİNİN (ADSH) VERİMLİLİK DEĞERLENDİRMESİ

Yusuf KIRIÇ¹
Sevilay KIRIÇ²

ÖZET

Ağız ve diş sağlığı, genel sağlığın vazgeçilmez bir parçasıdır ve yaşam kalitesinin bir göstergesidir. Ağız ve diş sağlığı ile genel sağlık durumu arasında iki yönlü bir ilişki olduğu bilimsel olarak kanıtlanmıştır. Diş ve dişi taşıyan dokuların hastalıkları, ülkemizde olduğu gibi dünyanın hemen hemen bütün ülkelerinde en sık rastlanan sağlık sorunlarıdır. Ayrıca bu hastalıklar ölümcül olmadıklarından pek önemsenmemektedirler. Oysaki ağız ve diş sağlığı, genel sağlığın bir bölümünü oluşturmakta ve diğer bazı özellikleriyle de önemli bir halk sağlığı konusu olmaktadır (Yazıcıoğlu, 2006).

Bu çalışmanın temel amacı, Sağlık Bakanlığına bağlı 21 tane Ağız ve Diş Sağlığı Hastanelerinin karşılaştırmalı teknik verimliliklerini Veri Zarflama Analizi -VZA (Data Envelopment Analysis-DEA) tekniği ile değerlendirmek, verimli ve verimsiz ADSH' lerinin girdi ve çıktı düzeylerini incelemek, verimsiz olarak tanımlanan ADSH' lerin verimli düzeye çıkarılabilmesi için girdi ve çıktı düzeylerinin ne miktarda azaltılması ya da artırılması gerektiğini belirlemektir.

Anahtar Kelimeler: : Ağız ve Diş Sağlığı Hastaneleri, Kamu Sektöründe Etkinlik, Veri Zarflama Analizi (VZA).
Jel Kodu: I150, I110, C440

EFFICIENCY EVALUATION OF ORAL AND DENTAL HEALTH HOSPITALS (ADSH) BY USING DATA ENVELOPMENT ANALYSIS APPROACH

ABSTRACT

Oral and dental health is an indispensable part of general health and a sign of quality of life. It has been scientifically proven that there is a two-way relationship between oral and dental health and general health status. Diseases of tooth and female bearing tissues are the most common health problems in almost all countries of the world, as in our country. In addition, these diseases are not considered fatal because they are not fatal. Oral and dental health constitutes a part of general health, and with some other characteristics it is an important public health issue.

The main objective of this study is to evaluate the comparative technical efficiencies of 21 oral and dental health hospitals affiliated to the Ministry of Health with Data Envelopment Analysis (DEA) technique, to examine the input and output levels of productive and inefficient ODHHS, to determine how much the input and output levels should be reduced or increased so that they can be reduced to efficient levels.

Keywords: Oral and Dental Health Hospitals, Efficiency in The Public Sector, Data Envelopment Analysis (DEA).
Jel Codes: I150, I110, C440

¹ Araştırmacı Sorumlu Yazar, İnönü Üniversitesi Ekonometri Bölümü Doktora Öğrencisi, yusufkirac27@hotmail.com ,

² Araştırmacı, KSÜ Kamu Yönetimi Bölümü Doktora Öğrencisi, sevilaykirac44@hotmail.com ,

GİRİŞ

Ağız ve diş hastalıkları dünyanın hemen tüm bölgelerinde en sık görülen sağlık sorunları arasındadır. Yaşam kalitesi açısından önemli kayıplara yol açan ağız diş hastalıklarının; şeker hastalığı, kalp-damar hastalıkları, büyüme-gelişme geriliği, erken doğum gibi birçok sağlık sorununun ortaya çıkmasında rol oynadığını gösteren kanıtların sayısı her geçen gün artmaktadır. Bu nedenle ağız diş sağlığı problemlerinin açığa çıkmadan önce koruyucu önlemlerle engellenmeleri, hastalıklar açığa çıktığında ise hızlıca tedavi edilmeleri gerekir. Ne yazık ki diş hekimine gitme sıklığı düşük olduğu için kronik ve yıkıcı özellikte olan ağız-diş sorunlarında tedavi genellikle hastalığın çok ilerlediği bir dönemde gerçekleşir. Tedavideki gecikme ise ağız diş sağlığı ve genel sağlığı bozarken ayrıca sağlığa ayrılan bütçenin de katlanarak artmasına neden olmaktadır.

Diş hekimliği hastalıklarının mali yüküne dair kapsamlı bir veri olmamasına rağmen, Dünya Sağlık Örgütü, yüksek tedavi maliyeti olan hastalıklar arasında dördüncü sırada yer alan diş hastalıklarını tahmin etmektedir (FDI World Dental Federation, 2014).

Bu çalışma ile ülkenin ağız ve diş sağlığı hizmet sunumunda büyük bir paya sahip olan Ağız ve Diş Sağlığı Hastaneleri (ADSH)'inde verilen hizmetlerin değerlendirilmesi ve verilerin diğer ağız ve diş sağlığı hizmet sektörlerindeki durum ile karşılaştırılması amaçlanmaktadır. Ağız ve diş sağlığı ile ilgili hizmetlerinin etkili bir şekilde planlanabilmesi için bu analizler gereklidir. Sağlık hizmetlerinde her zaman kaynak arttırmanın çözüm olmayacağı, önemli olanın kaynakların etkin ve etkili kullanılmasının doğru olacağı vurgulanmaya çalışılmıştır. Etkin ve etkili bir sisteminin verimlilik kavramı ile sağlanabileceği düşünülmüş, verimliliği ölçme yöntemleri üzerinde durulmuş ve kamu sağlık hizmetleri verimlilik ölçümlerinde çokça kullanılan Veri Zarflama Analizi yöntemi uygulanmıştır.

Sağlık hizmetlerinin kendine özgü özelliklerinden dolayı girdi çıktı sayısı oldukça fazladır. Ayrıca bu girdi ve çıktı faktörleri aynı ölçü birimine de sahip değildir. Bütün bu değişkenleri bir arada analiz ederek kıyaslama yapabilmek, en etkin olanı belirleyebilmek, etkin sınırın altında kalanların etkin hale gelebilmeleri için yapmaları gerekenleri saptayabilmek için parametresiz bir yöntem olan Veri Zarflama Analiz (VZA) programını kullanmaya yöneltmiştir (Osman Ş. ve Mehmet G, 2017/4:265-286).

Kamu örgütlerinin amaç fonksiyonu ve örgüt yapılarındaki karmaşıklığı, kamu hizmetlerindeki girdi ve çıktılarının çeşitliliğine ve nihai çıktılarının belirsizliğine rağmen verimlilik ölçümü, kamu hastaneleri de dâhil olmak üzere, kamu sektörünün çeşitli alt sektörlerinde giderek daha fazla uygulanmaktadır (Ömürganışen U,2002:99-134; 2003:313-354; Güran, M.C,2005).

1. TÜRKİYE'DE AĞIZ VE DİŞ SAĞLIĞI HİZMETLERİ

Türkiye'de, kamu kurumlarında ve bağımsız kliniklerde çalışan diş hekimleri tarafından ağız ve diş sağlığı hizmetleri verilmektedir. 20.12.2017 yılında yayınlanan Sağlık Bakanlığı istatistiklerine göre, toplam diş hekimi sayısı 26.674' tür. 9.125'i (% 34) Sağlık Bakanlığı'nda, 2.403'ü (% 9) üniversitelerde, 15.146'sı (% 57) özel sektörde çalışmaktadır. 2016-2017 yıllarının genel ağız ve diş sağlığı hizmetleri göstergeleri değerlendirildiğinde;

Tablo 1: 2017 Yılı Ağız ve Diş Sağlığı Genel Hizmet Göstergeleri

	Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi (ADSH)	Ağız ve Diş Sağlığı Merkezi (ADSM)	ADSM+ADSH Toplam	Ağız ve Diş Sağlığı Hizmeti Veren Hastane	Toplam
Kurum Sayısı	22	132	154	510	664
Ünit Sayısı	2.118	5.304	7.422	2.010	9.432
Uzman Diş Hekimi	311	489	800	41	841
Diş Hekimi	1.702	4.467	6.169	1.675	7.844
Hasta Sayısı	6.057.737	15.370.044	21.427.781	5.846.098	27.273.879

Poliklinik Sayısı		9.370.793	23.260.852	32.631.645	7.724.792	40.356.437	
Diş Çekimi		1.700.538	4.369.957	6.070.495	1.903.819	7.974.314	
Kanal Tedavisi		923.332	2.075.554	2.998.886	443.435	3.442.321	
Dolgu Tedavisi		3.285.196	8.286.775	11.571.971	1.722.930	13.294.901	
Cerrahi Müdahale		258.104	533.284	791.388	122.008	913.396	
Sabit Protez	Hasta Sayısı	266.250	640.468	906.718	194.103	1.100.821	
	Üye Sayısı	1.795.533	4.112.299	5.907.832	1.188.018	7.095.850	
Hareketli Protez	Hasta Sayısı	79.758	205.239	284.997	92.439	377.436	
	Parça Sayısı	116.765	306.147	422.912	139.444	562.356	
	Parsiyal	Hasta Sayısı	108.508	282.949	391.457	108.527	499.984
		Parça Sayısı	148.648	393.296	541.944	152.105	694.049
Detartraj Yapılan Hasta Sayısı		323.735	942.385	1.266.120	332.545	1.598.665	
Küretraj Yapılan Hasta Sayısı		116.129	280.102	396.231	97.236	493.467	
Ortodontik Tedavi		53.811	35.655	89.466	15.260	104.726	
Fissur Sealant	Hasta Sayısı	147.432	353.515	500.947	96.233	597.180	
	Diş Sayısı	864.954	2.286.272	3.151.226	558.917	3.710.143	
Yerel Flor Uygulaması Yapılan Hasta Sayısı		134.928	286.315	421.243	136.103	557.346	
İmplant	Hasta Sayısı	1.483	4.738	6.221	313	6.534	
	Diş Sayısı	3.807	12.997	16.804	733	17.537	
Sevk Sayısı		24.455	131.508	155.963	51.387	207.350	

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu İstatistik, Analiz ve Raporlama Daire Başkanlığı (2017).

- ✓ ADŞH sayı 19 iken, 22' e yükseltilmiştir.
- ✓ ADŞM sayı 129 iken, 132' ye yükseltilmiştir.
- ✓ Diş Ünit sayı 8.850 iken, 9.432' ye yükseltilmiştir.
- ✓ Toplam diş hekimi sayı 8.178 iken, 8.685'e yükseltilmiştir.
- ✓ Muayene sayı 37.282.792' den 40.356.437'e yükselerek 8,02% artış göstermiştir.
- ✓ Kanal tedavisi yapılan diş sayı 2016 yılında 3.047.708 iken, 2017 yılında 3.442.321'dir.
- ✓ Dolgu yapılan diş sayı 2016 yılında 11.658.365 iken, 2017 yılında 13.294.901'dir³

2. YÖNTEM

2.1. Veri Zarflama Analizi

Literatürde Veri Zarflama Analizi olarak geçen görelî etkinlik ölçümü, Etkinlik Analizi (EA) olarak da bilinir (Banker, Rajiv D. 1984:62-84). Veri Zarflama Analizi, aynı tür girdileri kullanarak

³ (<https://dosyamerkez.saglik.gov.tr/Eklenti/21853,kamu-hastaneleri-istatistik-raporu--2017pdf.pdf?0> Erişim 04.06.2018).

aynı tür çıktıları üreten karar verme birimlerinin, birbirlerine göre görece etkinliklerini ölçmek için tasarlanmış, doğrusal programlama ilkelerine dayanan, parametrik olmayan bir yöntemdir (Akal, Z, 1993:473). Burada söz edilen karar verme birimi, birbirine benzeyen girdiler yardımıyla birbirine benzeyen çıktılar üreten işletme, kurum, firma, şirket gibi etkinliği incelenen birimlerdir.

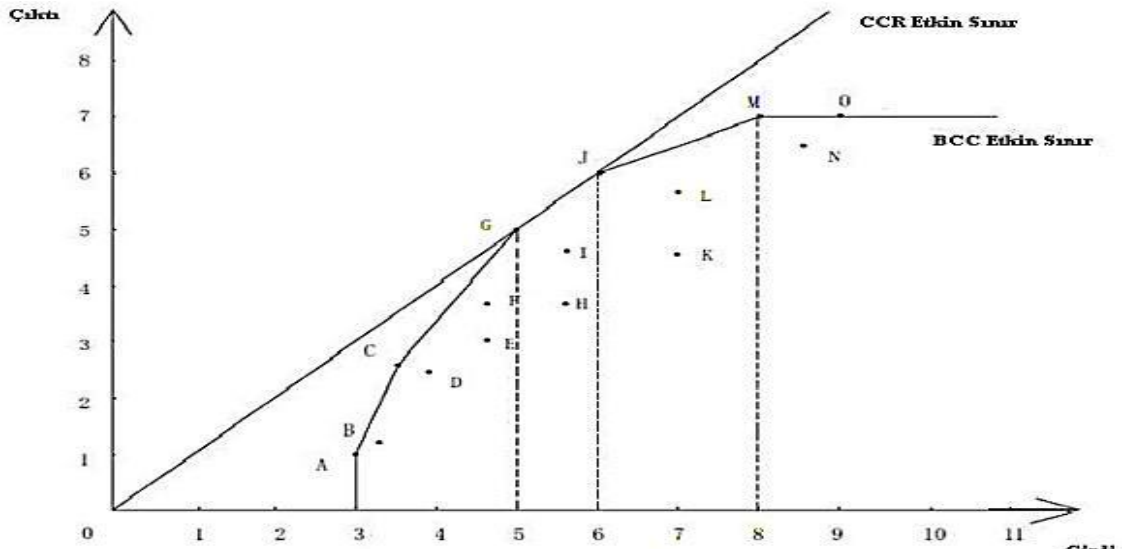
Veri Zarflama Analizinde (Data Envelopment Analysis – DEA) bir karar verme biriminin etkinlik skoru, çıktıların ağırlıklı toplamının girdilerin ağırlıklı toplamına oranı olarak tanımlanmaktadır. Her bir karar verme biriminin kendi etkinlik skorunu en büyük yapacak şekilde girdi ve çıktı ağırlıklarının seçileceği ve aynı ağırlık değerleri altında tüm diğer karar verme biriminin etkinlik skorlarının bire eşit ya da daha küçük olacağı varsayılmaktadır. Bire eşit olan karar verme birimleri etkin olarak nitelendirilir ve etkin sınırdaki yer alır. Buna göre Veri Zarflama Analizi, etkin olmayan birimlerin etkin olmayışlarının kaynağını ve miktarını tanımlamaktadır (Çağlar A, 2003).

Bir verimlilik ölçüm tekniği olarak Veri Zarflama Analizi ilk kez Charnes, Cooper ve Rhodes tarafından ortaya atılmıştır (Charnes A. , Cooper W, 1978:429-444).

Doğrusal programlamadan yararlanılarak çözümlenen ilk model de CCR(Charnes, Cooper, Rhodes soyadlarının baş harflerinden oluşan) modeli olarak alan yazınında yer almaktadır. CCR modeli ölçüğe göre sabit getiri varsayımına dayanır. 1984 yılında ise Banker, Charnes ve Cooper teknik etkinlik ve ölçek etkinliği ayırımının olduğu BCC (Banker, Charnes, Cooper soyadlarının baş harflerinde oluşan) modeli geliştirmişlerdir. BCC modeli ile CCR modelindeki ölçüğe göre sabit getiri varsayımı ortadan kaldırıldığından bu model ölçüğe göre artan, azalan veya sabit getiri durumlarında etkinlik analizi yapılabilmesini sağlamıştır. Sonraki yıllarda yapılan çalışmalarla farklı VZA modelleri ortaya konmuş ve çok sayıda uygulama yapılmıştır (W.W.Cooper, L.M. Seiford, 2011:5-6).

CCR ve BCC modelleri arasındaki fark, Şekil 1'deki etkinlik sınırının görüntüsüyle daha iyi açıklanabilir. CCR modelinde tek girdi ve tek çıktı durumu için etkinlik sınırının şekli, ölçüğe göre sabit getiri varsayımından dolayı orijinden geçen bir doğru biçimindedir. BCC modelinde ise ölçüğe göre değişken getiri söz konusu olduğu için parçalı doğrusal ve iç bükeydir.

Şekil 1: CCR ve BCC Modelleri Etkinlik Sınırı



Kaynak: Wang ve Chuan, 2010: 170

Karar Verme Birimlerinin sayısı ile belirlenecek olan girdi ve çıktıların sayısı arasında doğrudan bir ilişki vardır. VZA'da kullanılan girdi ve çıktılar çalışmadaki karar birimlerini karşılaştırmanın temelini oluşturduklarından büyük bir dikkatle seçilmelidir. Her ne kadar fonksiyonel bir varsayım bulunmasa da, aynı karar birimi için farklı girdi ve çıktı grupları farklı etkinlik değerleri

alacağından, üretim sürecine nedensel olarak bağlı girdi ve çıktıları belirlenmesi gereklidir. Bununla birlikte, modele çok fazla girdi ve çıktı eklenmesi, VZA'nın etkin ve etkin olmayan birimleri birbirinden ayırıştırma yeteneğini düşürmektedir. Girdi ve çıktı sayılarının artabilmesi için, karar birimlerinin sayısının da artması gerekmektedir ($n = \text{karar verme birimi sayısı}$, $m = \text{girdi sayısı}$, $s = \text{çıktı sayısı}$ iken, $n > m+s$ (Z.C. Alptekin, 2007:89).

Bu çalışmada karar verme birim sayısı 21, girdi sayısı 3 ve çıktı sayısı 9 olarak verilmiştir. Bu durumda $n > m+s$ şartı sağlanmaktadır.

2.2. Literatüre Bakış

Literatürde sağlık alanında yapılan çalışmalar (Yoluk M, 2010:68) Kavuncubaşı ve Ersoy tarafından 1995 yılında 1992 yılı veri kümesi kullanılarak, Sağlık Bakanlığına ait 350 adet hastanenin etkinlik değerlendirilmesi yapılmıştır. Kavuncubaşı tarafından 1996 yılında gerçekleştirilen bir çalışmada, 1994 yılında SSK'ya bağlı olarak hizmet veren ve eğitim amacı gütmeyen hastanelerin örgütsel başarımlar düzeyleri Veri Zarflama Analizi yöntemiyle belirlenmiştir. Şahin tarafından (1998) Sağlık Bakanlığı'na bağlı hastanelerin etkinlik düzeylerinin Veri Zarflama Analizi yöntemiyle değerlendirilmesi amacıyla bir doktora tez çalışması gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın sonuçlarına göre; Sağlık Bakanlığı tarafından sağlanan sağlık hizmetleri kaynaklarının karar birimi olarak iller bazında verimli bir şekilde kullanılmadığı ve CRS modeline göre illerin etkinlik düzeyinin % 82,5 ve VRS modeline göre % 55 olduğu saptanmıştır (Şahin İ, 1998).

Özdemir bir veri zarflama analizi kullanarak diş hekimliği hizmetleri sunan 115 ağız ve diş merkezinin etkinliği üzerine bir çalışma yürütmüştür. Coşkun ve diğ. Ağız ve diş sağlığı hizmetlerini veren kurumların rastgele kümelenip kümelenmediğini ve bu kümelerin hizmet sunumunda farklılıklara yol açıp açmadığını araştırmışlardır. Öztaş ve ark. Türkiye'de ağız ve diş sağlığı merkezlerinde çalışan hekimlerin iş yükünü incelemeyi amaçlamışlardır. Bu çalışmalardaki örnekler sınırlı olduğundan ve verimliliği değerlendirmek için kullanılan değişkenler diş hekimliği hizmetlerine özgü değildir. Elde edilen sonuçlar, genellenebilir sonuçlar çıkarmak için yeterli görülmemektedir.

Öner (2010) tarafından yapılan çalışmada, Sağlık Bakanlığına bağlı ağız ve diş sağlığı hizmeti veren hastane ve merkezlerinin finansal ve finansal olmayan tıbbi kaynak kullanımı açısından karşılaştırmalı olarak ölçülerek finansal ve faaliyet performansları yönünden ayrı ayrı etkin, süper etkin ve etkin olmayan merkezler belirlenmiştir. Çalışmada Veri Zarflama Analizi yöntemi kullanılmıştır. Çalışmada 2008 ve 2009 yılına ait finansal ve faaliyete dayalı verilerden oluşan iki ayrı veri kümesi kullanılmıştır. Finansal veri kümesi, kesin mizanlarındaki ilgili hesap kalemlerinden elde edilen veri kümesidir. Faaliyet verileri ise karar birimlerinin sağlık insan gücü sayısı, tıbbi cihaz sayısı gibi girdileri ile tıbbi işlem sayılarını ifade eden çıktılardır. Çalışma sonucunda, araştırma kapsamındaki kurumların 2008 yılında %39'u sadece finansal yönden, %11'in sadece faaliyet yönünden, %14'ü hem finansal hem de faaliyet yönünden etkin, %36'sının da hem finansal yönden hem de faaliyet yönünden etkin olmadıkları saptanmıştır.

Şahin ve Özgen, (2001) çalışmasında Sağlık Bakanlığı'na (SB) bağlı il devlet hastanelerinin karşılaştırmalı teknik verimliliklerini ölçmek ve verimsiz hizmet ürettiği belirlenen hastaneler için verimsizlik kaynakları ve düzeyleri incelenmiştir. Araştırmada, 78 ilde faaliyet gösteren devlet hastanesinin teknik verimlilik düzeyleri 1999 yılı SB verileri kullanılarak kesitsel olarak incelenmiştir. Hastanelerin göreceli teknik verimliliklerini ölçmek bir sınır yaklaşımı olan Veri Zarflama Analizi tekniği kullanılmıştır. Araştırmaya göre, hastanelerin büyük bir çoğunluğunun teknik anlamda verimli hizmet üretmediklerini göstermiştir. Teknik verimsizliğe katkıda bulunan çıktı değişkenleri arasında en göze çarpanı, poliklinikte muayene edilen hasta sayısının yeterli olmamasıdır. Miktar olarak değişmekle birlikte, verimli statüsüne geçebilmek için hastanelerin neredeyse tümünün girdi faktörlerinde aşırı kullanımı azaltmaları gerektiği belirlenmiştir.

Aslan Gülcü, Akın Coşkun, Cavit Yeşilyurt, Sibel Coşkun ve Timur Esener (2004), "Cumhuriyet Üniversitesi Diş Hekimliği Fakültesi'nin Veri Zarflama Analizi Yöntemiyle Göreceli

Etkinlik Analizi” adlı çalışmada VZA Yöntemi kullanılarak Cumhuriyet Üniversitesi Diş Hekimliği Fakültesi’nin 1999- 2001 yıllarına ait verimliliği ölçülmüştür. Değerlendirmeye alınan bölümlerin verimsizliğinin nedenlerini ortaya koymak için örnek edinme yapılmıştır.

2.3. Veriler ve Değişkenler

Bu çalışmada kullanılan veriler Sağlık Bakanlığının Ocak-Aralık 2017 döneminde Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğüne bağlı 21 tane ADSH’ lerinin Temel Sağlık İstatistikleri Modülü (TSİM), Ağız ve Diş Sağlığı Bilgi Formundan temin edilen veriler temel alınmıştır. Bu dönemde Pendik Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi hizmet sunumuna geçmediğinden dolayı yer verilmemiştir. Tablo 2’de çalışmaya konu olan 2017 Yılı ADSH’leri verilmektedir.

Tablo 2: Çalışmaya Konu 2017 Yılı ADSH’leri

SIRA	KOD	SAĞLIK TESİSİ	SIRA	KOD	SAĞLIK TESİSİ
KVB1	İOKM	İstanbul Okmeydanı Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	KVB12	SAMS	Samsun Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi
KVB2	AFKT	Adana Fatma Kemal Timuçin Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	KVB13	KONY	Konya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi
KVB3	BURS	Bursa Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	KVB14	İATŞ	İstanbul Ataşehir Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi
KVB4	ŞANL	Şanlıurfa Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	KVB15	KHRM	Kahramanmaraş Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi
KVB5	ESKŞ	Eskişehir Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	KVB16	MLTY	Malatya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi
KVB6	KYSR	Kayseri Nimet Bayraktar Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	KVB17	SKRY	Sakarya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi
KVB7	ANK75	Ankara 75.Yıl Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	KVB18	TRBZ	Trabzon Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi
KVB8	MERS	Mersin Ağız Diş Sağlığı Hastanesi	KVB19	SİVS	Sivas Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi
KVB9	ANKT	Ankara T.C. SB. Ankara YBÜ. Tepebaşı Ağız ve Diş Sağlığı E.A.H	KVB20	TKRD	Tekirdağ Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi
KVB10	DENZ	Denizli Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	KVB21	ERCZ	Erzincan T.C. SB. Erzincan Üniversitesi Ağız ve Diş Sağlığı E.A.H
KVB11	İZMR	İzmir Eğitim Diş Hastanesi			

Çalışmada kullanılan Diş Hekimi sayısı Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumunu 17.08.2017 tarihinde yayımlanmış olduğu diş tabibi ve eczacılar için personel dağılım cetvelinden. Diş Teknikeri/Teknisyeni, Ağız Diş Sağlığı Teknikeri ve Röntgen Teknikeri/Teknisyeni sayıları ise 17.08.2017 tarihli Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Ataması Sınav Yolu İle Yapılan Sağlık Personeli İçin Personel Dağılım Cetvelinden. Çıktı değişkenleri verileri T.C. Sağlık Bakanlığı Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu İstatistik, Analiz ve Raporlama Daire Başkanlığı tarafından 2017 yılında hazırlanmış olan “2017 Yılı Ağız ve Diş Sağlığı Hizmet Bilgileri” raporundan elde edilmiştir.

Tablo 3: Araştırmada Kullanılan Girdi Ve Çıktı Değişkenleri

DEĞİŞKENLER	DEĞİŞKEN İÇERİKLERİ
Girdi Değişkenleri	
<i>Diş Hekimi Sayısı</i>	<i>Ağız Ve Diş Sağlığı Hizmeti Veren Kurumlarda İlgili Yıl İçerisindeki Çalışan Uzman Diş Hekimi Ve Diş Hekimi Sayısı</i>
<i>Toplam Tekniker/Teknisyen Sayısı</i>	<i>Ağız Ve Diş Sağlığı Hizmeti Veren Kurumlarda İlgili Yıl İçerisindeki Çalışan Toplam Diş Teknikeri/Teknisyeni, Ağız Diş Sağlığı Teknikeri ve Röntgen Teknikeri/Teknisyeni Sayısı</i>
<i>Diş Ünit Sayısı</i>	<i>Ağız Ve Diş Sağlığı Hizmeti Veren Kurumlarda İlgili Yıl İçerisindeki Kullanılan Faal Diş Ünit Sayısı</i>
Çıktı Değişkenler	
<i>Hasta Sayısı</i>	<i>Ağız Ve Diş Sağlığı Hizmeti Veren Kurumlarda İlgili Yıl İçerisindeki Müracaat Eden Tekilleştirilmiş Hasta Sayısı</i>
<i>Poliklinik (Muayene) Sayısı</i>	<i>Ağız Ve Diş Sağlığı Hizmeti Veren Kurumlarda İlgili Yıl İçerisindeki Teşhis ve Tedavi Amaçlı Başvuruların Sayısı.</i>
<i>Diş Çekimi Sayısı</i>	<i>Ağız ve Diş Sağlığı Hizmeti Veren Kurumlarda İlgili Yıl İçerisindeki Yapılan Diş Çekim Sayısı</i>
<i>Konservatif(dolgu) Tedavi Sayısı</i>	<i>Ağız Ve Diş Sağlığı Hizmeti Veren Kurumlarda İlgili Yıl İçerisindeki Yapılan Dolgu Sayısı</i>
<i>Endodontik(kanal) Tedavi Sayısı</i>	<i>Ağız Ve Diş Sağlığı Hizmeti Veren Kurumlarda İlgili Yıl İçerisindeki Yapılan Kanal Tedavi Sayısı</i>
<i>Toplam Cerrahi Operasyon (Flep, Gingivektomi vb.) Sayısı</i>	<i>Ağız Ve Diş Sağlığı Hizmeti Veren Kurumlarda İlgili Yıl İçerisindeki Yapılan Toplam Cerrahi Operasyon Sayısı</i>
<i>Toplam Sabit Protez Üye Sayısı Toplam Hareketli Protez (Total) Parça sayısı</i>	<i>Ağız Ve Diş Sağlığı Hizmeti Veren Kurumlarda İlgili Yıl İçerisindeki Yapılan Toplam Sabit Protez Üye Sayısı</i>
<i>Toplam Hareketli Protez (Parsiyel) Parça Sayısı</i>	<i>Ağız Ve Diş Sağlığı Hizmeti Veren Kurumlarda İlgili Yıl İçerisindeki Yapılan Toplam Hareketli Protez Üye Sayısı</i>
<i>Toplam Hareketli Protez (Total) Parça sayısı</i>	<i>Ağız Ve Diş Sağlığı Hizmeti Veren Kurumlarda İlgili Yıl İçerisindeki Yapılan Toplam Hareketli Protez (total) parça sayısı</i>

Veri Zarflama Analizinde EMS (Efficiency Measurement System) Version 1.3.0 paket programı kullanılmıştır. Öncelikle veriler Microsoft Excel 2016 programı kullanılarak EMS programı tarafından yapılandırılmış EXAMPLE. xls dosyası biçiminde hazırlanmıştır. Daha sonra bu Excel dosyaları EMS paket programına aktarılıp program çalıştırılmıştır. EMS programında hem etkinlik hem de süper etkinlik ölçümü yapılmış. Programın oluşturmuş olduğu referanslara (Benchmarks) göre veri setleri üzerinde işlemler yapılarak iyileştirme tabloları oluşturulmuştur.

Bu çalışmada, teknik verimlilik ve süper verimlilik puanlarını hesaplamak için girdiye yönelik veri zarflama analizine dayalı olarak hem CCR hem de BCC modelleri kullanılmıştır. Süper verimlilik skoru, karar verme ünitelerini en verimli olandan en az verimli olana kadar listeler ve minimum etkililik puanından uzaklığını gösterir. Bu nedenle, en yüksek mesafe değerine sahip karar verme birimi en etkili olanı olacaktır (Anderson, 2004:443-454).

Bu çalışmada, her iki modelin verim puanlarının birbirleriyle karşılaştırılarak ölçek verimliliği de hesaplanmıştır. Verimsiz ADSH'lerinin verimli hale gelmesine yardımcı olmak için, mevcut girdi miktarlarının ne kadar azaltılacağı, referans (verimli) ADSH'lerinin girdi miktarlarına göre hesaplanmış ve bu analiz için BCC yönteminin bulguları kullanılmıştır. BCC yönteminin sonuçları diğer iki yöntemin sonuçlarını (CCR ve ölçek etkinliği) kapsadığından, mevcut bulgular BCC yöntemine göre yorumlanmıştır.

3. BULGULAR

Bu çalışma Türkiye'de Sağlık Bakanlığı tarafından sağlanan 21 tane ADSH'lerinin etkinliğini incelemiştir.

Tablo 4: Araştırmada Kullanılan Girdi Ve Çıktı Değişkenlerinin Tanımlayıcı İstatistikleri

Değişkenler	Min	Max	Ortalama	Standart Sapma
Girdi Değişkenleri				
Hekim Sayısı	25	216	103,10	41,386
Toplam Tekniker/Teknisyen Sayısı	24	109	70,2381	22,14928
Ünit Sayısı	20	212	98,33	43,093
Çıktı Değişkenleri				
Hasta Sayısı	92.907	467.121	288.463,67	96.021,556
Poliklinik Sayısı	145.279	770.056	446.228,24	160.370,015
Diş Çekimi Sayısı	21.342	138.399	80.978,00	29.333,528
Dolgu Tedavi Sayısı	44.215	268.896	15.6437,90	58.315,643
Kanal Tedavi Sayısı	12.480	86.642	43.968,19	21.292,388
Toplam Operasyon Sayısı	485	43.366	8.964,00	14.481,854
Sabit Protez Parça Sayısı	21.513	216.176	85.501,57	42.956,271
Hareketli Protez Parça Sayısı	1.462	17.835	5.560,24	3.683,686
Parsiyel Parça Sayısı	1.907	14.201	7.078,48	3.087,701

Girdi değişkenlerine bakıldığında ortalama Ünit Sayısı 98,33, ortalama diş hekimi sayısı 103,10'dur. En düşük Ünit Sayısı (20) ve diş hekimi (25) olan ADSH, Erzincan T.C. SB. Erzincan Üniversitesi Ağız ve Diş Sağlığı E.A.H'sidir. İstanbul Okmeydanı Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi 212 ünite ve 216 diş hekimi ile en yüksektir. Muhtemelen İstanbul'un büyük nüfusu (15,029,231), neden en fazla sayıda birim ve dişçiye sahip olduğu açıklanabilir. Benzer şekilde Erzincan'daki en düşük birim ve diş hekimi, düşük nüfusuyla açıklanabilir (231,511).

Çıktı değişkenleri arasında ortalama 392,443,1 poliklinik, 25,356,4 diş çekimi, 80,978,00 dolgu, 156,437,90 kanal tedavisi, 43,68,19 toplam operasyon, 8,964,00 sabit protez parça sayısı, 85,501, Hareketli Protez Parça Sayısı, 5,560,24 ve 7,078, parsiyel parça sayısı bulunmaktadır. Erzincan T.C. SB. Erzincan Üniversitesi Ağız ve Diş Sağlığı E.A.H, diş çekimi sayısı (21,342) ve dolgu tedavi sayısı (44,215) için en düşük değerleri sergilerken, Tekirdağ Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi kanal tedavi sayısı (12,480) için en düşük değeri sergilemiştir.

Tablo 5.'te CCR Girdi yönlü modeline göre analiz sonuçları verilmiştir. Bu analize göre ADSH'lerinin etkinlik değeri, referans kümeleri ve etkin bir polikliniğin etkin olmayan poliklinikler tarafından kaç kez referans alındığı çizelge halinde görülmektedir.

Tablo 5: 2017 Yılı Ağız Ve Diş Sağlığı Hastanelerinin CCR Girdi Yönlü Etkinlik Skoru

KOD	Sağlık Tesisi	Etkinlik Skoru	Benchmarks (Referans Küme)	Görülme Sıklığı
1.İOKM	İstanbul Okmeydanı Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		1
2.AFKT	Adana Fatma Kemal Timuçin Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		1
3.BURS	Bursa Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		3
4.ŞANL	Şanlıurfa Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	0,7289	3 (0,28) 8 (0,02) 15(1,03)	

5.ESKŞ	Eskişehir Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		2
6.KYSR	Kayseri Nimet Bayraktar Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		1
7.ANK75	Ankara 75.Yıl Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	0,9537	11 (0,04) 12 (0,17) 15 (0,60) 21 (1,99)	0
8.MERS	Mersin Ağız Diş Sağlığı Hastanesi	1		3
9.ANKT	Ankara T.C. SB. Ankara YBÜ. Tepebaşı Ağız ve Diş Sağlığı E.A.H	1		0
10.DENZ	Denizli Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		1
11.İZMR	İzmir Eğitim Diş Hastanesi	1		1
12.SAMS	Samsun Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		2
13.KONY	Konya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		1
14.İATŞ	İstanbul Ataşehir Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	0,8912	1 (0,04) 10 (0,39) 13 (0,65)	
15.KHRM	Kahramanmaraş Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		4
16.MLTY	Malatya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	0,8591	2 (0,09) 3 (0,41) 15 (0,00) 21 (0,20)	
17.SKRY	Sakarya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	0,9231	3 (0,03) 5 (0,16) 6 (0,24) 8 (0,15) 21 (0,12)	
18.TRBZ	Trabzon Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	0,8884	5 (0,02) 8 (0,08) 12 (0,09) 15 (0,23) 21 (0,83)	
19.SİVS	Sivas Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		0
20.TKRD	Tekirdağ Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		0
21.ERCZ	Erzincan T.C. SB. Erzincan Üniversitesi Ağız ve Diş Sağlığı E.A.H	1		4

Tablo 5’te etkin olmayan karar verme birimleri Şanlıurfa Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi, Ankara 75.Yıl Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi, İstanbul Ataşehir Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi, Malatya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi, Sakarya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi ve Trabzon Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi olduğu görülmektedir.

Kahramanmaraş Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi ve Erzincan T.C. SB. Erzincan Üniversitesi Ağız ve Diş Sağlığı E.A.Hastaneleri etkin olmayan karar verme birimleri tarafından 4’er kez referans gösterilmiştir. Bursa Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi ve Mersin Ağız Diş Sağlığı Hastanesi 3’er kez etkin olmayan karar verme birimleri tarafından referans gösterilmiştir. Örneğin etkin olan Kahramanmaraş Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi, Etkin olmayan Şanlıurfa Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi, Ankara 75.Yıl Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi, İstanbul Ataşehir Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi, Malatya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi ve Trabzon Ağız ve Diş Sağlığı Hastaneleri tarafından referans alınmıştır.

Tablo 5.’e göre, etkin olmayan karar verme birimlerinin ne ölçüde etkinsiz olduğunu, etkin olabilmesi için hangi hastanenin değerlerini referans alacağını belirleyebiliriz. 18. karar verme birimi olan Trabzon Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesinin etkinliği 0,8884’dür.Etkinliği arttırırken referans alabileceği hastaneler veri setinin 5. sırasında yer alan Eskişehir Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi, 8. sırada yer alan Mersin Ağız Diş Sağlığı Hastanesi,12. sırada yer alan Samsun Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi, 15. Sırada yer alan Kahramanmaraş Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi ve 21. sırada yer alan Erzincan T.C. SB. Erzincan Üniversitesi Ağız ve Diş Sağlığı E.A.Hastanesi’dir. Etkinliği arttırabilmek için % 2 oranında Eskişehir Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesini, % 8 oranında Mersin Ağız Diş Sağlığı Hastanesini, % 9 oranında Samsun Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesini, % 23 oranında Kahramanmaraş

Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesini ve % 83 oranında Erzincan T.C. SB. Erzincan Üniversitesi Ağız ve Diş Sağlığı E.A.Hastanesini örnek almalıdır.

CCR Girdi yönlü etkinlik analize göre; Malatya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesinin etkinliğinin 0,8591 çıkmasının nedenleri Diş ünit sayısının % 54, toplam tekniker/teknisyen sayısının % 46, hasta sayısının % 77, diş çekim sayısının % 16 ve kanal tedavi sayısının %7 oranında olumsuz etkisinden kaynaklanmaktadır. Bu olumsuzlukların giderilmesinin yanında diş hekimi sayısında 4 birimlik azalma ve poliklinik sayısında da yaklaşık 39.000 birimlik arttırma ile etkin olacağı görülmektedir

İstanbul Ataşehir Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi etkinlik değeri 0,8912 olup, etkin bir ADSH değildir. Etkin bir ADSH olabilmesi için ünit sayısı yaklaşık olarak 12 birim azaltılmalı, hasta sayısı yaklaşık olarak 53000 birim artmalı, poliklinik sayısı yaklaşık olarak 76000 birim artmalı, diş çekim sayısı yaklaşık olarak 17500 birim artmalı, dolgu tedavi sayısı yaklaşık olarak 8500 birim artmalı, kanal tedavi sayısı yaklaşık olarak 12000 birim artmalı ve toplam cerrahi operasyon sayısı yaklaşık olarak 950 birim arttırılmalıdır. Benzer yorum etkin olmayan diğer poliklinikler için de yapılabilir.

Tablo 6.'da CCR Çıktı yönlü modeline göre analiz yapılmıştır. Bu analize göre ADSH'lerinin etkinlik değeri, referans kümeleri ve etkin bir ADSH'nin etkin olmayan ADSH tarafından kaç kez referans alındığı çizelgede görülmektedir.

Tablo 6: 2017 Yılı Ağız Ve Diş Sağlığı Hastanelerinin CCR Çıktı Yönlü Etkinlik Skoru

KOD	Sağlık Tesisi	Etkinlik Skoru	Bencmarks (Referans Küme)	Görülme Sıklığı
1.İOKM	İstanbul Okmeydanı Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		1
2.AFKT	Adana Fatma Kemal Timuçin Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		1
3.BURS	Bursa Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		3
4.ŞANL	Şanlıurfa Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1,3719	3 (0,38) 8 (0,03) 15 (1,41)	
5.ESKŞ	Eskişehir Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		2
6.KYSR	Kayseri Nimet Bayraktar Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		1
7.ANK75	Ankara 75.Yıl Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1,0486	11 (0,04) 12 (0,17) 15 (0,60) 21 (1,99)	
8.MERS	Mersin Ağız Diş Sağlığı Hastanesi	1		3
9.ANKT	Ankara T.C. SB. Ankara YBÜ. Tepebaşı Ağız ve Diş Sağlığı E.A.H	1		0
10.DENZ	Denizli Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		1
11.İZMR	İzmir Eğitim Diş Hastanesi	1		1
12.SAMS	Samsun Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		2
13.KONY	Konya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		1
14.İATŞ	İstanbul Ataşehir Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1,1221	1 (0,04) 10 (0,39) 13 (0,65)	
15.KHRM	Kahramanmaraş Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		4

16.MLTY	Malatya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1,1640	2 (0,09) 3 (0,41) 15 (0,00) 21 (0,20)	
17.SKRY	Sakarya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1,0833	3 (0,03) 5 (0,16) 6 (0,24) 8 (0,15) 21 (0,12)	
18.TRBZ	Trabzon Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1,1256	5 (0,02) 8 (0,08) 12 (0,09) 15 (0,23) 21 (0,83)	
19.SİVS	Sivas Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		0
20.TKRD	Tekirdağ Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		0
21.ERCZ	Erzincan T.C. SB. Erzincan Üniversitesi Ağız ve Diş Sağlığı E.A.H	1		4

Şanlıurfa Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesinin etkinlik değeri 1,3719'dır. Bu ADSH'nin etkin olabilmesi için %38 oranında Bursa ADSH'ni, %3 oranında Mersin ADSH'ni, %141 oranında Kahramanmaraş ADSH'ni referans almalıdır. Analiz sonucuna göre etkin olmayan ADSH'lerinden İstanbul Ataşehir ADSH'sinin etkinlik skoru 1,1221'dir. Girdi değişkeni olan Diş Hekimi sayısının % 60 oranında etkinliğe olumsuz etkisi, % 40 Toplam Tekniker/Teknisyen sayısının etkinliğe olumsuz etkisi söz konusudur. Bu olumsuzluğun giderilmesinin yanında Diş Ünit sayısında yaklaşık 14 birimlik azalma, hasta sayısında yaklaşık olarak 59000 birimlik artış, poliklinik sayısında yaklaşık olarak 86000 birimlik artış, Diş çekimi Sayısında yaklaşık olarak 19500 birimlik artış, dolgu tedavisi sayısında yaklaşık olarak 9500 birimlik artış, kanal tedavisi sayısında yaklaşık olarak 13200 birimlik artış, toplam Cerrahi operasyon sayısında yaklaşık olarak 1050 birimlik artış ve parsiyel parça sayısında yaklaşık olarak 97 birimlik artış ile 1'inci, 10'uncu ve 13'üncü karar verme birimleri olan İstanbul Okmeydanı ADSH, Denizli ADSH ve Konya ADSH'ini referans alarak İstanbul Ataşehir ADSH'sinin etkin olabileceği görülmektedir.

Tablo 7.'de BCC Çıktı yönlü modeline göre analiz yapılmıştır. Bu analize göre ADSH'lerinin etkinlik değeri, referans kümeleri ve etkin bir ADSH'nin etkin olmayan ADSH'leri tarafından kaç kez referans alındığı çizelgede görülmektedir.

Tablo 7: 2017 Yılı Ağız Ve Diş Sağlığı Hastanelerinin BCC Çıktı Yönlü Etkinlik Skoru

KOD	Sağlık Tesisi	Etkinlik Skoru	Benchmarks (Referans Küme)	Görülme Sıklığı
1.İOKM	İstanbul Okmeydanı Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		2
2.AFKT	Adana Fatma Kemal Timuçin Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		1
3.BURS	Bursa Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		3
4.ŞANL	Şanlıurfa Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1,0093	1 (0,46) 2 (0,00) 3 (0,39) 9 (0,15)	
5.ESKŞ	Eskişehir Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		1
6.KYSR	Kayseri Nimet Bayraktar Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		2
7.ANK75	Ankara 75.Yıl Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		0
8.MERS	Mersin Ağız Diş Sağlığı Hastanesi	1		3
9.ANK1	Ankara T.C. SB. Ankara YBÜ. Tepebaşı Ağız ve Diş Sağlığı E.A.H	1		1
10.DENZ	Denizli Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		2
11.İZMR	İzmir Eğitim Diş Hastanesi	1		0
12.SAMS	Samsun Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		1
13.KONY	Konya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1		0

14.İATS	<i>İstanbul Ataşehir Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi</i>	1,0727	1 (0,24) 10 (0,76)	
15.KHRM	<i>Kahramanmaraş Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi</i>	1		2
16.MLY	<i>Malatya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi</i>	1,1554	3 (0,47) 8 (0,09) 15 (0,03) 21 (0,42)	
17.SKRY	<i>Sakarya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi</i>	1,0807	3 (0,17) 5 (0,06) 6 (0,13) 8 (0,15) 21 (0,49)	
18.TRBZ	<i>Trabzon Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi</i>	1,1177	6 (0,14) 8 (0,16) 10 (0,01) 12 (0,19) 15 (0,07) 21 (0,43)	
19.SİVS	<i>Sivas Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi</i>	1		0
20.TKRD	<i>Tekirdağ Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi</i>	1		0
21.ERCZ	<i>Erzincan T.C. SB. Erzincan Üniversitesi Ağız ve Diş Sağlığı E.A.H</i>	1		3

Tablo 7.'de etkin olmayan karar verme birimleri Şanlıurfa ADSH, İstanbul ADSH, Malatya ADSH, Sakarya ADSH ve Trabzon ADSH olduğu görülmektedir.

Bursa ADSH, Mersin ADSH ve Erzincan T.C. SB. Erzincan Üniversitesi Ağız ve Diş Sağlığı E.A.Hastaneleri etkin olmayan karar verme birimleri tarafından 3'er kez referans gösterilmiştir.

İstanbul Ataşehir ADSH'nin etkinlik değeri 1,0727'dir. Bu ADSH'nin etkin olabilmesi için %24 oranında İstanbul Okmeydanı ADSH'ni, %76 oranında Denizli ADSH'ni referans almalıdır.

Trabzon ADSH'nin etkinlik değerini 1,1177 çıkmasının nedenleri Diş Hekimi sayısının % 100, hasta sayısının % 34, poliklinik sayılarının % 10, dolgu tedavi sayısının % 32, kanal tedavi sayısının % 1, toplam sabit protez sayısının %23 oranında olumsuz etkisinden kaynaklanmaktadır. Bu olumsuzlukların giderilmesinin yanında Diş Ünit sayısında yaklaşık olarak 3 birimlik azalma, toplam tekniker/teknisyen sayısında yaklaşık olarak 1 birimlik azalma, diş çekim sayısında yaklaşık olarak 3500 birim artma, toplam cerrahi operasyon sayısında yaklaşık olarak 785 birim artma, toplam hareketli protez sayısında yaklaşık olarak 505 birimlik artma ve toplam parsiyel parça sayısında da yaklaşık olarak 625 birimlik artma ile etkin olacağı görülmektedir.

Tablo 8'de Veri Zarflama Analizinin uygulandığı tüm modellere göre etkinlik değerleri toplu olarak verilmiştir.

Tablo 8: Veri Zarflama Analizinin Uygulandığı Tüm Modellere Göre Etkinlik Değerleri

KOD	Sağlık Tesisi	CCR Girişli Etkinlik Skoru	CCR Çıktı Yönlü Etkinlik Skoru	BCC Girişli Etkinlik Skoru	BCC Çıktı Yönlü Etkinlik Skoru
1.İOKM	<i>İstanbul Okmeydanı Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi</i>	1	1	1	1
2.AFKT	<i>Adana Fatma Kemal Timuçin Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi</i>	1	1	1	1
3.BURS	<i>Bursa Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi</i>	1	1	1	1
4.ŞANL	<i>Şanlıurfa Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi</i>	0,7289	1,3719	0,9355	1,0093
5.ESKŞ	<i>Eskişehir Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi</i>	1	1	1	1
6.KYSR	<i>Kayseri Nimet Bayraktar Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi</i>	1	1	1	1
7.ANK75	<i>Ankara 75.Yıl Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi</i>	0,9537	1,0486	1	1

8.MERS	Mersin Ağız Diş Sağlığı Hastanesi	1	1	1	1
9.ANKT	Ankara T.C. SB. Ankara YBÜ. Tepebaşı Ağız ve Diş Sağlığı E.A.H	1	1	1	1
10.DENZ	Denizli Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1	1	1	1
11.İZMR	İzmir Eğitim Diş Hastanesi	1	1	1	1
12.SAMS	Samsun Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1	1	1	1
13.KONY	Konya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1	1	1	1
14.İATŞ	İstanbul Ataşehir Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	0,8912	1,1221	0,9109	1,0727
15.KHRM	Kahramanmaraş Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1	1	1	1
16.MLTY	Malatya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	0,8591	1,1640	0,8884	1,1554
17.SKRY	Sakarya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	0,9231	1,0833	0,9260	1,0807
18.TRBZ	Trabzon Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	0,8884	1,1256	0,8923	1,1177
19.SİVS	Sivas Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1	1	1	1
20.TKRD	Tekirdağ Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1	1	1	1
21.ERCZ	Erzincan T.C. SB. Erzincan Üniversitesi Ağız ve Diş Sağlığı E.A.H	1	1	1	1

Tablo 8.'de görüldüğü gibi CCR Girdi Yönlü modelde etkin olan 15 karar verme birimi CCR Çıktı Yönlü modelde de etkin çıkmıştır. BCC Girdi Yönlü modelde etkin olan 16 karar verme birimi BCC Çıktı Yönlü modelde de etkin çıkmıştır.

Tablo 9'da CCR ve BCC modelleri ile hesaplanan 21 ADŞH'nin süper etkinlik ve etkinlik skoru değerleri toplu olarak verilmiştir.

Tablo 9: CCR ve BCC modelleri ile hesaplanan 21 ADŞH'nin süper etkinlik ve etkinlik skoru değerleri

KOD	Sağlık Tesisi	CCR Metodu		BCC Metodu		CCR/BCC Skor Etkinliği
		Etkinlik Skoru	Süper Etkinlik Skoru	Etkinlik Skoru	Süper Etkinlik Skoru	
1.İOKM	İstanbul Okmeydanı Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1	143,17%	1	big	1
2.AFKT	Adana Fatma Kemal Timuçin Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1	106,10%	1	162,97%	1
3.BURS	Bursa Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1	133,25%	1	big	1
4.ŞANL	Şanlıurfa Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	0,7289	72,89%	0,9355	93,55%	0,7791
5.ESKŞ	Eskişehir Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1	125,16%	1	129,90%	1
6.KYSR	Kayseri Nimet Bayraktar Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1	117,10%	1	125,57%	1
7.ANK75	Ankara 75.Yıl Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	0,9537	95,37%	1	133,26%	0,9537
8.MERS	Mersin Ağız Diş Sağlığı Hastanesi	1	110,12%	1	110,41%	1

9.ANKT	Ankara T.C. SB. Ankara YBÜ. Tepebaşı Ağız ve Diş Sağlığı E.A.H	1	103,21%	1	124,67%	1
10.DENZ	Denizli Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1	109,93%	1	109,94%	1
11.İZMR	İzmir Eğitim Diş Hastanesi	1	127,99%	1	big	1
12.SAMS	Samsun Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1	115,61%	1	120,06%	1
13.KONY	Konya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1	118,40%	1	125,53%	1
14.İATSŞ	İstanbul Ataşehir Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	0,8912	89,12%	0,9109	91,09%	0,9783
15.KHRM	Kahramanmaraş Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1	121,01%	1	123,08%	1
16.MLTY	Malatya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	0,8591	85,91%	0,8884	88,84%	0,9670
17.SKRY	Sakarya Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	0,9231	92,31%	0,9260	92,60%	0,9968
18.TRBZ	Trabzon Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	0,8884	88,84%	0,8923	89,23%	0,9956
19.SİVS	Sivas Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1	101,88%	1	103,81%	1
20.TKRD	Tekirdağ Ağız ve Diş Sağlığı Hastanesi	1	223,07%	1	224,46%	1
21.ERCZ	Erzincan T.C. SB. Erzincan Üniversitesi Ağız ve Diş Sağlığı E.A.H	1	142,35%	1	264,30%	1

4. SONUÇ

Kâr amacı gütmeyen hizmet sektöründe ve kâr amacı önemli olan üretim ve finans sektöründe daha iyi hizmetin olabilmesi, karar verme ünitelerinin üretim, pazarlama, hizmet ve personel politikalarını performans göstergelerinden yararlanarak belirlemeleri ile mümkün olacaktır.

Çalışmanın uygulama bölümünde, dört modele göre yapılan analiz çıktılarının etkinlik skorları, etkin olan ADSH'lerinin referans oldukları ADSH sayısı, etkin olmayan ADSH'lerinin hangi ADSH'yi ne oranda referans alarak iyileştirmeye gidebileceği, etkin olmayan ADSH'lerin girdi ve çıktıları tarafından hangi oranda olumsuz etkilendiği, etkin olmayan ADSH'lerinin etkin olabilmek için girdilerini ne oranda azaltabileceği gibi sonuçlara ulaşılmıştır.

Sağlık Bakanlığının bünyesinde 2017 döneminde Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğüne bağlı 21 ADSH'lerinin etkinliğini ölçmeye yönelik olarak yapılan bu çalışmada kullanılan girdi ve çıktı veri kümesi performans ölçümünde önemli sayılan ve etkinliği doğrudan etkileyen veri kümesidir. Hem etkinlik skorlarında hem de etkin olmayan birimler için referans küme belirlenerek yorum yapılabilmesini sağlamaktadır. Yöneticiler için önemli öncelikler sunan Referans Kümenin, modern yöneticilik anlayışı içindeki önemi her geçen gün artacaktır. Yöneticiler etkin olmayan polikliniklerin referans aldığı poliklinikleri örnek alarak kıyaslama yapmalıdır. Böylece yapılan karşılaştırmalar sayesinde poliklinik için en iyiyi belirleyerek o ADSH'nin etkin olması sağlanabilir.

Sağlık Bakanlığının bünyesinde Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğüne bağlı ADSH'lerinde Veri Zarflama Analizi uygulaması yapılmıştır. Bu uygulama ile ADSH'lerinin hangilerinin etkin oldukları ya da etkin olmadıkları sonucuna ulaşılmıştır. Etkin olmayan ADSH'lerinin etkin hale gelebilmesi için izlemeleri gereken stratejiler belirlenmiştir. Bu çalışmanın sonucunda, CCR Modeli için etkin ADSH sayısı 15 iken BCC Modeli için bu sayı 16 olarak hesaplanmıştır. Bu durum BCC Modelinde daha fazla ADSH'nin etkin olduğu ve daha iyimser bir yaklaşım olduğunu düşündürmüştür. Bunun asıl nedeni BCC Modelinin daha esnek ve ölçüğe göre sabit getiri yerine ölçüğe göre değişken getiri kullanması ile verimliliğin artmasıdır. Çalışmada göze çarpan en önemli nokta, etkin olmayan ADSH'leri için Diş Hekimi sayısı ve Diş Ünit sayısı girdilerinin azaltılması gerektiğidir. Oysa etkinlik için her ADSH'inde farklı düzeylerde ve farklı değişkenlerde azaltma ya da artırma yapılmasının gerektiği ortaya konulmuştur.

Çalışma sonucunda elde edilen bulgular doğrultusunda, ADSH'lerinde etkinlik ölçümü için Veri Zarflama Analizi yöntemini kullanmak iyi bir seçimdir. Bu ölçümler sayesinde sağlık kurumları

yöneticileri, mevcut durumlarını güçlü-zayıf yönlerini, yeterli-yetersiz hizmetlerini tespit ederek, fazla kullanılan girdiler ve yetersiz çıktılar hakkında bilgi edinerek, israf edilen kaynak kullanımını ortadan kaldırmak amacıyla gerekli strateji ve programlar geliştirerek kaynakların ideal bir şekilde kullanılmasını sağlarlar.

KAYNAKÇA

- Akal, Z. (1993). “İşletmelerde Performans Ölçüm Ve Denetimi: Çok Yönlü Performans Göstergeleri”, MPM Yayınları, No: 473.
- Alptekin, Z.C.(2007). *Sağlık Kurumlarında Performans Yönetimi: İkinci Basamağa İlişkin Bir Uygulama*, Dokuz Eylül Üniversitesi, SBE, YYLT, İzmir, s.89
- Anderson TR. (2004). *Benchmarking in sports*. In Cooper WW, Seiford LM, Zhu J, editors. *Handbook on data envelopment analysis*. US: Springer ;443-454.
- Banker, Rajiv D. (1984). “*Estimation Of Returns To Scale Using Data Envelopment Analysis*”, *European Journal of Operational Research*, 174(3): 62 – 84.
- Bakırcı, F. (2006). “*Üretimde Etkinlik ve Verimlilik Ölçümü Veri Zarflama Analizi Teori ve Uygulama*” Atlas Yayınları, 250.
- Coskun E, Kose SD, Kose T. (2015). *Clustering the oral and dental health centers in Turkey with data mining methods*. *Int J Bus Soc Sci* ;6(8):46-56.
- Charnes, A., Cooper, W. W., Rhodes, E.,(1978), “*Measuring the Efficiency of Decision Making Units*”, *European Journal of Operational Research*, 2, 429–444.)
- Çağlar A. (2003). “*Veri Zarflama Analizi ile Belediyelerin Etkinlik Ölçümü*”, (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü), Ankara.
- Depren, Ö. (2008). “*Veri Zarflama Analizi ve Bir Uygulama*”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü), İstanbul.
- FDI World Dental Federation. (2014). *Oral Health Worldwide a Report By FDI World Dental Federation*. FDI: Switzerland.
- Fare, R and S. Grosskopf. (1996). *Intertemporal Production Frontiers: With Dynamic DEA*. London: Kluwer Academic Publishers.
- Güran, M.C (2005). *Kamu Hizmetlerinde Performans Ölçümü: Türkiye'deki Kamu Üniversiteleri İçin Bir Performans Ölçümü Uygulaması*. Hacettepe Üniversitesi, Ankara.
- Gülcü, A.; Coşkun, A. Yeşilyurt, C. Coşkun, S. Ve Esener, T., (2004), “*Cumhuriyet Üniversitesi Dış Hekimliği Fakültesi'nin Veri Zarflama Analizi Yöntemiyle Göreceli Etkinlik Analizi*”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt.5, Sayı. 2, s. 87
- Gökalp, S., Güçöz Doğan, B. (2006) : *Türkiye Ağız-Dış Sağlığı Profili, 2004*. T.C. Sağlık Bakanlığı Ana Çocuk Sağlığı ve Aile Planlaması Basımevi.
- Kale, S .(2009) “*Veri Zarflama Analizi İle Banka Şubelerinin Performansının Ölçülmesi*”, Doktora tezi, Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 42-50.
- Kerr, C.A.; Glass, J.C.; McCallion M.G.; McKillop, D.G. (1999) “*Best Practice Measures of Resource Utilization for Hospitals: A Useful Complement in Performance Assessment*”. *Public Administration* 77(3):639–650.)
- Levitt, M.S.; Joyce, M.A.S. (1987) *The Growth and Efficiency of Public Spending*. Cambridge University Press, Cambridge.
- M. Günay. (2010). *Üniversite Hastanelerinin 2008 Yılı Verimlilik ve Etkinlik Analizi*, Cumhuriyet Üniversitesi, SBE, YYLT, Sivas.
- Martić M Novaković M, Baggia A.(2009). *Data envelopment analysis-basic models and their utilization*. *Organizacija*;42(2):37-43.
- Osman Şenol – Mehmet Gençtürk (2017). Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Yıl: 2017/4, Sayı:29, s.265-286

- Olesen OB, Petersen NC.(2015). *Facet Analysis in Data Envelopment Analysis*. In Zhu J, Data envelopment analysis: a hand book of models and methods. USA: Springer; 145-190.
- Öner,N.(2010). “Sağlık Bakanlığına Bağlı Ağız ve Diş Sağlığı Kurumlarının Veri Zarflama Analizi Yöntemi ile Performansının Değerlendirilmesi”, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Öztaş D, Demiralp KO, Güzeldemirci GB, et al (2016). *Assessment of health manpower at oral and dental health centers in Turkey with regard to human resources and workload*. International Refereed Academic Journal of Sports, Health & Medical Sciences;18:20-44.
- Ömürgönülşen, U. (2002). “Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects”. Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi 20(1):99–134
- Ömürgönülşen, U. (2003). ‘Achieving Three E’s in the Public Sector: Value for Money (VFM) Auditing’. Prof. Dr. Yüksel Koç Yalkın’a Armağan. A.Ü. SBF-TÜRMOB, Ankara, pp. 313–354.)
- Özdemir, Y. (2011). *Türkiye’deki Ağız ve Diş Sağlığı Merkezlerinin Veri Zarflama Analizi İle Göreceli Teknik Verimliliklerinin Ölçülmesi*, Hacettepe Üniversitesi, SBE, YYLT, Ankara.
- Ramirez Valdivia MT, Crowe TJ.(1997). *Achieving hospital operating objectives in the light of patient preferences*. International Journal of Health Care Quality Assurance; 10(5):208-212. <http://dx.doi.org/10.1108/09526869710174249> (Erişim 02.06.2018)
- Şahin, İ.(1998). ‘Sağlık Bakanlığı Hastanelerinin İllere Göre Karşılaştırmalı Verimlilik Analizi: Veri Zarflama Analizine Dayalı Bir Uygulama’, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Tarım, A., (2001), *Veri Zarflama Analizi: Matematiksel Programlama Tabanlı Göreceli Etkinlik Ölçüm Yaklaşımı*, Armağan_tarim@hacettepe.edu.tr (Erişim 02.06.2018)
- W.W.Cooper – L.M. Seiford – J. Zhu,(2011). *Handbook on Data Envelopment Analysis*, London, 2011, s.5-6
- WANG Qia, CUI Jin-Chuan, (2010). “A Resource Allocation Mode Based on DEA Models and Elasticity Analysis”, *The Ninth International Symposium on Operations Research and Its Applications (ISORA’10)* Chengdu-Jiuzhaigou, China, August 19–23.
- Yazıcıoğlu B.(2015). *Oral and dental health*. In Guler C, Akın L, editors. Basic information on public health. Ankara: Hacettepe University Publications.
- Yoluk, M.(2010). “Hastane Performansının Veri Zarflama Analizi (VZA) Yöntemi İle Değerlendirilmesi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Ankara, sayfa 68.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalkinma%20Planı.pdf> (Erişim 02.06.2018)
- Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Diş Tabibi Ve Eczacılar İçin Personel Dağılım Cetveli (17.08.2017)<https://dosyamerkez.saglik.gov.tr/Eklenti/11381.tkhkpd18082017distabibiuzmandistabibieczacipdf.pdf?0> (Erişim 04.06.2018)
- Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Ataması Sınav Yolu İle Yapılan Sağlık Personeli İçin Personel Dağılım Cetveli(17.08.2017)<https://dosyamerkez.saglik.gov.tr/Eklenti/11382.tkhkpd18082017atamasisinavyoluileyapilansaglikpersonelipdf.pdf?0> (Erişim 04.06.2018)
- Türk Diş Hekimleri Birliği http://www.tdb.org.tr/icerik_goster.php?Id=2819 (Erişim 02.06.2018)
- Kamu Hastaneleri İstatistik Raporu – 2017<https://dosyasb.saglik.gov.tr/Eklenti/21853,kamu-hastaneleri-istatistik-raporu--2017pdf.pdf?0> (Erişim 04.06.2018)