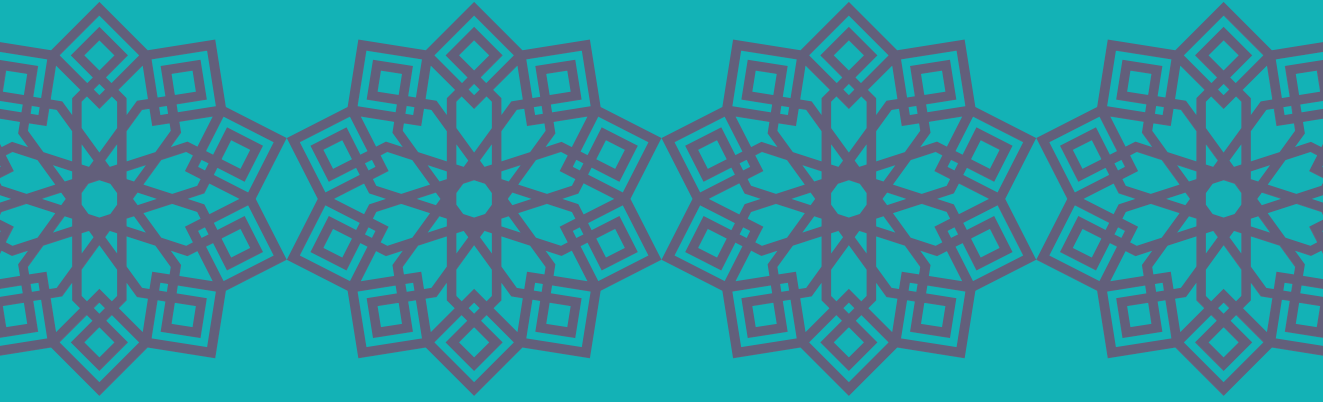


SİYASET, EKONOMİ ve YÖNETİM ARAŞTIRMALARI DERGİSİ

Research Journal of Politics, Economics and Management



Vol. 7 No. 4 October 2019

www.siyasetekonomiyonetim.org

ISSN: 2147-6071

Politik Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Merkezi (PESA)
Center for Political, Economic and Social Research

Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi
Research Journal of Politics, Economics and Management
(SEYAD)

Ekim / October 2019

Cilt / Volume: 7

Sayı / Issue: 4

p-ISSN: 2147-6071

e-ISSN: 2147-7035

<http://www.siyasetekonomiyonetim.org>

Adres: Arabacı Alanı Mahallesi Mustafa Ocak Sokak No:9 D:2 Serdivan / SAKARYA / Türkiye
E-mail: seyad@sakarya.edu.tr **Tel:** +90 (264) 295 6362

İmtiyaz Sahibi / Published by
Fatih YARDIMCIOĞLU

YAYIN KURULU

Baş Editör/ Editor in Chief
Prof. Dr. Şakir GÖRMÜŞ

Editörler / Editors

Res. Assistant. Veysel İNAL

Res. Assistant Mücahit AYDIN

Res. Assistant. Abdullah ÖZÇELİK

SEYAD Indexed by EBSCO, Index Copernicus, Journal Index, S index, CiteFactor, ASOS Index, Akademik Dizin, Arařtırmax, RePEc, DRJI, Research Bible, JournalTOC, EyeSource, OAJI, UIF, SJIF.

Politik Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Merkezi (PESA)
Center for Political, Economic and Social Research

Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi
Research Journal of Politics, Economics and Management

Danışma Kurulu / Advisory Board

Prof. Dr. Mehmet ASUTAY	Durham University (UK)
Prof. Dr. Osman PEHLİVAN	Karadeniz Teknik University
Prof. Dr. Birol AKGÜN	Necmettin Erbakan University
Prof. Dr. Halis ÇETİN	Cumhuriyet University
Prof. Dr. Önder KUTLU	Selçuk University
Prof. Dr. Murat KARAÖZ	Akdeniz University
Prof. Dr. Haluk ALKAN	Erciyes University
Prof. Dr. Muhittin ATAMAN	Yıldırım Beyazıt University
Prof. Dr. Hasan Hüseyin BAYRAKLI	Afyon Kocatepe University
Prof. Dr. Mehmet TOSUNER	Dokuz Eylül University
Prof. Dr. Adem ÇAYLAK	Yıldırım Beyazıt University
Prof. Dr. Sait AŞKIN	Erciyes University
Assoc. Prof. Dr. Ahmet UYSAL	Osmangazi University
Assoc. Prof. Dr. Hasan KORKUT	International University of Sarajevo

Permission to make digital or hard copies of part or all of the *Research Journal of Politics, Economics and Management (SEYAD)* for personal or classroom use is granted without fee provided that copies are not distributed for profit or directional commercial advantage. No part of this publication may be reproduced or distributed in any form or by any means, or stored in data base or retrieval system, without the prior written permission of the publisher. Permission may be requested from the *SEYAD*. No responsibility for the views expressed by authors and reviews in the *Research Journal of Politics, Economics and Management (SEYAD)* is assumed by the editors or by the Publisher.

Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi
Research Journal of Politics, Economics and Management

Ekim / October 2019

Cilt / Volume: 7

Sayı / Number: 4

p-ISSN: 2147-6071

e-ISSN: 2147-7035

İÇİNDEKİLER / CONTENTS

Danışma Kurulu	<i>Advisory Board</i>	ii
Hakemler	<i>Reviewer List</i>	iii
İçindekiler	<i>Contents</i>	iv
Türkiye’de Yerel Harcamaların ve Yerel Vergi Gelirlerinin İller Düzeyinde Analizi		
<i>(Provincial Analysis of Local Expenditures and Local Tax Revenues in Turkey)</i>		1
<i>Cihan YÜKSEL</i>		
İnsani Gelişme ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Çalışma		33
<i>(Relationship Between Human Development and Economic Growth: An Empirical Study on Turkey)</i>		
<i>Mehmet AYDIN</i>		
Denizyolu Düzenli Hat Taşımacılığında Hız Düşürme Pratiği İncelemesi		43
<i>(Analyzing Of Slow-Steaming Practice In Liner Transportation)</i>		
<i>Bünyamin KAMAL</i>		
Dijital Ekonominin Getirdiği Vergilendirme Sorunlarının Değerlendirilmesi: Kurumlar Vergisi		59
<i>(Assessment of The Taxation Problems of The Digital Economy: Corporate Tax)</i>		
<i>Onur EROĞLU, Hüseyin AKSU</i>		
19. YY.’dan Günümüze Almanya’da Belediye Maliyesinin Gelişimi		79
<i>(Development of Municipal Finance in Germany since 19th Century)</i>		
<i>Harun KILIÇASLAN</i>		
Yetenek Yönetimi ve Kamu Sektöründe Bir İnceleme		98
<i>(Talent Management and a Review in the Public Servis)</i>		
<i>Aslınur YAVUZ, Muammer MESCI</i>		

SİYASET, EKONOMİ ve YÖNETİM ARAŞTIRMALARI DERGİSİ



RESEARCH JOURNAL OF
POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

October 2019, Vol:7, Issue:4

Ekim 2019, Cilt:7, Sayı:4

P-ISSN: 2147-6071

E-ISSN: 2147-7035

Journal homepage: www.siyasetekonomiyonetim.org



Türkiye’de Yerel Harcamaların ve Yerel Vergi Gelirlerinin İller Düzeyinde Analizi Provincial Analysis of Local Expenditures and Local Tax Revenues in Turkey

Dr. Öğr. Üyesi Cihan YÜKSEL

Mersin Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, cihanyuksel@mersin.edu.tr

MAKALE BİLGİSİ

ÖZET

Makale Geçmişi:

Alınma 04 Eylül 2019
Kabul 01 Kasım 2019

Anahtar Kelimeler:

Mali Yerelleşme, Yerel Harcamalar,
Yerel Vergi Gelirleri

© 2019 PESA Tüm hakları
saklıdır

Bir ekonomide bölgesel düzeyde yerel harcamaların ve yerel gelirlerin yapısı değişkenlik göstermektedir. Nüfus, ekonomik gelişmişlik düzeyi, yerel idari yapılanma vb. hususlar yerel gelir ve gider dalgalanmalarını etkilemektedir. Bölgesel düzeyde yapılan karşılaştırmalı çalışmalarda analizin sağlıklı olması için yerel gelir ve gider değerleri enflasyondan arındırılmış (reel) ve kişi başı düzeyde incelenmelidir. Buradan hareketle çalışmamızın amacı, Türkiye’de 2006-2018 döneminde yerel harcamaların ve 2007-2018 döneminde yerel vergi gelirlerinin iller düzeyinde reel kişi başı değerlerinin hesaplanması ve karşılaştırmalı analizinin yapılmasıdır. Analiz sonuçlarına göre kişi başı reel yerel harcamalar ve vergi gelirleri konusunda en küçük ve en büyük değere sahip iller, değişim düzeyi en yüksek ve en düşük iller, yerel yönetim yapılarına göre yaşanan dalgalanmalar, 6360 sayılı Kanun nedeniyle 2014 yılında yaşanan kırılmalar ve bu kırılmaların kaynakları tespit edilmiştir.

ARTICLE INFO

ABSTRACT

Article History:

Received 04 September 2019
Accepted 01 November 2019

Keywords:

Fiscal Decentralization, Local
Expenditures, Local Tax Revenues

© 2019 PESA All rights reserved

The structure of local expenditures and local revenues varies at regional level in an economy. Population, economic growth level, local administrative structure, etc. matters affect local revenue and expenditure fluctuations. In the regional comparative studies, local revenue and expenditure values should be analyzed at deflated (real) and per capita levels for the success of the analysis. Therefore, the purpose of our study is to calculate the value of real per capita local expenditures during the period 2006-2018 and the value of real per capita local tax revenues during the period 2007-2018 at the provincial level, and to make a comparative analysis. According to the results of the analysis, the provinces with the smallest and largest value on per capita local expenditures and per capita local tax revenues, the provinces with the highest and lowest level of change, the fluctuations experienced by local government structures, the breaks experienced in 2014 due to Law No. 6360 and the sources of these breaks were determined.

GİRİŞ

Yerel yönetimler kamu sektörünün (bir başka ifadeyle genel yönetimin) önemli unsurlarından biridir. Yerel nitelikli kamusal mal ve hizmetleri sunmak amacıyla görevlendirilmiş olan yerel yönetimler, gerek demokratikleşmenin bir gereği olarak gerekse de kaynak tahsisinde etkinliği sağlamak amacıyla var olan vazgeçilmez bir kamusal unsurdur. Mali yerelleşme, yerel yönetimlerin kendi bütçelerine sahip olmasını ve gelir elde etme ile harcama yapma konusunda serbestliğe sahip olmasını ifade eder. Bir başka ifadeyle, mali yerelleşme yerel yönetimlerin idari özerkliğin yanı sıra mali özerliğe de sahip olması anlamına gelir. Ülkelerin mali yerelleşme düzeyleri idari yapılanmalarına göre farklılık gösterebilmektedir.

Mali yerelleşme düzeyini belirleyen unsurlardan biri yerel yönetimlerin harcamalarıdır. Yerel harcamaların ulusal ekonomi içindeki veya toplam genel yönetim içindeki payı burada önemli bir göstergedir. Yerel yönetimlerin kaynaklarını nasıl kullanacağı konusunda serbestliğe sahip olması idari ve mali özerkliğin bir gerekliliğidir. Elbette yerel yönetimler kanunların belirlediği görev ve yetki sınırları dâhilinde harcama yaparlar. Mali yerelleşmenin bir diğer unsuru da yerel gelirlerdir. Yerel yönetimlerin vergiler başta olmak üzere öz gelirlerinin toplam gelirleri içindeki payı burada belirleyici bir göstergedir. Yerel yönetimlerin vergi gelirleri dışında merkezi yönetimlerden aldıkları çeşitli paylar bulunmaktadır ve payların toplam yerel gelirler içindeki büyüklüğü yerelin mali anlamda merkeze bağımlılığını göstermektedir.

Bir ekonomide bölgesel düzeyde yerel harcamaların ve yerel gelirlerin yapısı değişkenlik göstermektedir. Nüfus, ekonomik gelişmişlik düzeyi, yerel idari yapılanma vb. hususlar yerel gelir ve gider dalgalanmalarını etkilemektedir. Bölgesel düzeyde yapılan karşılaştırmalı çalışmalarda analizin sağlıklı olması için yerel gelir ve gider değerleri kişi başı düzeyde incelenmelidir. Ancak kişi başı değerlerdeki değişim para değerinin değişmesi nedeniyle gerçek bir değişimi göstermemektedir. Söz gelimi kişi başı yerel harcamalardaki nominal bir değişim, sadece yerel hizmetlerin arttığı anlamına gelmez, yerel kamusal hizmetlerin maliyetinin yükselmesinden de kaynaklanabilir. Bu nedenle kişi başı yerel harcama ve gelirlerin enflasyondan arındırılmış (reel) değerlerini incelemek önemlidir. Buradan hareketle çalışmamızın amacı, Türkiye’de 2006-2018 döneminde yerel harcamaların ve 2007-2018 döneminde yerel vergi gelirlerinin iller düzeyinde reel kişi başı değerlerinin hesaplanması ve karşılaştırmalı analizinin yapılmasıdır. Çalışmamızda toplam yerel gelirler yerine yerel vergi gelirlerinin ele alınmasının nedeni, toplam yerel gelirlerin ağırlıklı olarak mevzuat çerçevesinde merkezi yönetimden yapılan transferlere bağımlı olmasıdır. Ancak yerel vergi gelirleri illerin yapısal özelliklerine göre önemli değişiklikler göstermektedir.

Çalışmamızda öncelikle yerel harcama ve yerel gelirlerin kuramsal anlatımına yer verilmiş; ardından Türkiye’de yerel yönetimler maliyesinin genel görünümüne bakılmıştır. Çalışmamızın açıklayıcı analizinde ise kişi başı reel yerel harcamaların ve kişi başı reel yerel vergi gelirlerinin iller düzeyinde değişimi, dalgalanma etkisi ve yerel yönetim yapılarına göre karşılaştırmalı değerlendirmesi yapılmıştır.

1. Yerel Harcama ve Gelirlerin Kuramsal Anlatımı

Kamu ekonomisi yazınında mali yerelleşme kavramının sıklıkla üzerinde duran Musgrave, Tiebout, Oates gibi yazarlar genellikle mali federalizm teorisinin ilk kuşak teorisyenleri olarak kabul edilirler.

Musgrave (1959), kamu sektörünün üç temel fonksiyonu olduğunu söylemektedir: kaynak tahsisi, gelir dağılımı, ekonomik istikrar. Bu fonksiyonlar genellikle merkezi yönetimin üstlendiği rollerden oluşan maliye politikası amaçlarıdır. Musgrave (1959)’e göre mali federalizmin kalbi, kaynak tahsisi politikalarının yönetimler arasında vatandaşlarının tercihlerine bağlı olarak farklılaşmasına izin verilmesi gerektiği önermesine bağlıdır. Gelir dağılımı ve ekonomik istikrar hedefleri ise merkezi düzeyde öncelikli sorumluluk gerektirir. Tiebout ve Musgrave’in katlı kek (layer cake) modeli olarak adlandırılan bu duruma göre, kamu sektörünün söz konusu fonksiyonlarından ekonomik istikrar ve gelir dağılımının merkezi yönetim tarafından sağlanması, kaynak tahsisi fonksiyonunun ise yerel yönetimlerce sağlanması daha arzu edilir sonuçlar verebilir.

Tiebout (1956), kamusal mal ve hizmetlerin yerel düzeyde sunulması ve tüketici-seçmenlerin tam hareketliliğe sahip olması durumunda daha iyi kamusal mal ve hizmet sunan yerel yönetimlere taşınmayı tercih edeceklerini ve bu durumun yaratacağı rekabetin yerel düzeyde kaynakların daha optimal tahsis edilmesini sağlayacağını ifade etmektedir.

Görüldüğü üzere, mali federalizmin birinci kuşak kuramcıları farklı düzeydeki yönetimlerin kendi coğrafi yetki alanlarında mekânsal faydaları olan kamusal malların etkin çıktı seviyelerini sunabildiğini öngörmektedir. Böyle bir sonuç mükemmel haritalama (perfect mapping) ya da mali denkleştirme (fiscal equivalence) olarak adlandırılmaktadır. Ancak değişen coğrafi tüketim kalıplarına sahip yerel kamusal mallar olduğundan, her yerel kamusal mal için coğrafi fayda modeliyle tam uyuşan yetki alanına sahip bir yönetim düzeyinin pek olamayacağı kabul edilmiştir. Özellikle (karayolları ve temiz nehirler gibi) bazı yerel kamusal malların çıktılarını bölgeler arasında dışsal faydalar yaratabilir. Bununla birlikte yerelden merkeze doğru refah kazanımları olabilir. Bu nedenle birinci kuşak kuramcılar bu konuya geleneksel Pigou tipi sübvansiyon teorisinin basit bir uygulaması olarak bakmışlar ve merkezi yönetimin faydaları içselleştirecek yerel yönetimlere (denkleştirme ödenekleri gibi) birim sübvansiyonlar sağlaması gerektiğini kabul etmişlerdir. Sübvansiyon alan yerel yönetimler, yerel refahı en üst düzeye çıkarma arayışı içinde, bu tür yerel kamusal malların çıktılarını tüm toplum için marjinal sosyal faydanın marjinal maliyete eşit olduğu noktaya kadar genişleteceklerdir (Oates, 2005: 351). Söz konusu mali denkleştirme mekanizması Olson (1969) tarafından açıklanmıştır. Buna göre, yerel hizmetlerden faydalananlar yerel maliyetlerin finansmanına katılmalıdır ve yerel yönetimlerin hizmet yetki alanları ile mali yetki alanları denkleşmelidir. Böylece yerel yönetimlerin harcamaları ile gelirleri arasında bir denge sağlanacaktır.

Mali denkleştirme kavramının iki unsuru vardır: dikey denkleştirme ve yatay denkleştirme. Yerel yönetimlerin yetki alanları ile gelir kaynaklarının eşitliği literatürde dikey denkleştirme olarak anılmaktadır. Yatay denkleştirme ise, aynı seviyedeki ve aynı mali kapasitedeki yerel yönetimlerin aynı düzeyde gelire sahip olmasıdır. Bir başka ifadeyle, aynı düzeydeki yerel yönetimlerde kişi başına düşen yerel harcama miktarının aynı olması yatay denkleştirmediir (Bahl, 2000: 5; Weingast, 2009: 283).

Mali yerelleşme, yerel gelirler ve yerel harcamaların düzeyi üzerine kurulu bir tartışma alanıdır. Yerel gelirler açısından baktığımızda, sistemin temelini yerel yönetimler tarafından toplanan vergiler ve merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan transferler oluşturmaktadır. Yerel düzeyde toplanan vergilerin çeşitliliği ülkelere ve yönetim biçimlerine göre değişkenlik göstermektedir. Ancak mali yerelleşme açısından önemli olan sadece yerel verginin tahsil edilen miktarı değil, aynı zamanda verginin miktar veya oranının yerel yönetimlerce de belirleniyor olmasıdır.

Gelir esnekliği yüksek olan dolaysız vergiler ve mali anestezi etkisi fazla olduğu için politik avantajları olan dolaylı vergiler çoğunlukla merkezi yönetim tarafından alınmakta ve yerel yönetimlere daha çok gelir esnekliği olmayan mülk vergileri bırakılmaktadır. Bunun yanı sıra yerel yönetim gelirlerinin ağırlıklı olarak merkezi yönetim transferlerine bağımlı olması, ulusal bir ekonomik kriz durumunda yerel yönetim gelir yapısının da bundan olumsuz etkilenme riskini artırmaktadır (Nacar, 2005: 227).

Oates (1988)'e göre, yerel yönetimlerin topladığı vergilerin ağırlıklı olarak emlak vergisi gibi servet vergilerinden oluşması, kiracı aldanması (renter illusion) olarak adlandırılan bir duruma yol açmaktadır. Yerel gelirlerin önemli bir kısmını oluşturan servet vergilerinin mükellefi olan ev sahipleri ödedikleri verginin bir kısmını kiracılara yansıtabilmektedirler. Bunun sonucunda yerel harcamaların finansmanına katıldığının farkında olmayan kiracıların daha fazla yerel kamusal hizmet talep etmesi kiracı aldanması durumuna neden olmaktadır. Bergstrom ve Goodman (1973) yaptığı çoklu regresyon analizinde, görece büyük bir kiracı kesimine sahip olan bölgelerde yerel kamusal hizmetler için kişi başına düzeyde daha çok harcama yapma eğilimi olduğu sonucuna varmıştır. Dell'Anno ve Martinez-Vazquez (2013), kiracı aldanması konusunda literatürde iki alternatif yaklaşım olduğunu ifade etmektedir. İlki, Buchanan'ın mali aldanma yaklaşımıdır. Kiracılar, ev sahiplerinin aksine, emlak vergilerini,

kira ödemelerinin belirtilmemiş bir parçası olarak gizli bir şekilde öderler. Dolayısıyla kiracı etkisi, kiracının yerel kamu hizmetlerinin fiili vergi fiyatının bilişsel sınırlanmasının (yanılsamasının) bir sonucudur. İkinci yaklaşım, kiracı etkisini kiracıların rasyonel bir davranışı olarak yorumlamaktadır. Kiracılar daha fazla kamu hizmeti talep etmektedir, çünkü ev sahiplerine kıyasla daha büyük net faydalar elde etmektedirler. Bu faydalar, aktörlerin heterojenliğinin bir sonucu olarak farklılaşabilmektedir.

Yerel yönetim gelirlerinin öz gelirlerden ziyade merkezi yönetim transferlerine bağımlı olması sinek kâğıdı etkisi (the flypaper effect) olarak adlandırılan bir tür mali aldanmaya da yol açmaktadır. Buna göre, yerel gelirlerin büyük bir bölümünü merkezden gelen transferler oluşturduğunda bireyler kendisine sunulan yerel kamusal hizmetlerin maliyetini daha az hissedecek ve bu hizmetlerden elde ettiği faydanın katlandığı yerel vergi maliyetlerinden fazla olduğu yanılgısıyla daha fazla yerel hizmet talep edecektir. Merkezden yapılan transferlerin etkisini algılayamayan bireyler yerel kamusal hizmetlerin düşük maliyetle gerçekleştiği yanılgısına girdiğinde ve buna bağlı olarak artan yerel hizmet talebi sonucunda yerel harcamalar genişlediğinde, vergilemenin marjinal maliyeti ile marjinal faydanın eşit olduğu optimal seviyenin üzerinde bir yerel hizmet sunumu gerçekleşmiş olacaktır (Bailey, 1999: 111, 233). Oates (1988)'e göre sinek kâğıdı etkisi göstermektedir ki, merkezi yönetimden yerel yönetimlere verilen ödenekler ancak bireylere doğrudan yapılan gelir transferlerinin bir örtüsü olmaktadır.

Mali yerelleşmeye yerel harcamalar açısından baktığımızda ise karşımıza ölçek ekonomileri çıkmaktadır. Bilindiği üzere nüfus artışı sonucunda yerel harcamaların artması teorik olarak beklenen bir durumdur. Ancak nüfus arttıkça kişi başı yerel harcamalar azalıyor bir ölçek ekonomisi etkisinden bahsetmek mümkündür. Çünkü nüfus arttıkça (ölçek büyüdükçe) kişi başı yerel harcamaların azalması, birim yerel hizmet maliyetinin azaldığı anlamına gelmektedir. Bir başka ifadeyle, ölçeğe azalan maliyet olduğu anlamına gelmektedir. Yerel harcamalarda ölçek ekonomisi etkisinin olup olmadığını, bir başka ifadeyle ölçeğe göre azalan maliyet olup olmadığını araştıran çalışmalar söz konusudur.

Bahl ve Saunders (1965), ABD için çoklu korelasyon tekniği kullandığı çalışmasında kişi başı yerel harcamalardaki değişimi büyük oranda etkileyen tek faktörün yerel yönetimlere yapılan kişi başı hibeler (transferler) olduğunu tespit etmiştir. Bu çalışmaya göre nüfus faktörünün kişi başı yerel harcamaya önemli bir katkısı yoktur.

Henderson (1968), ABD'de şehirler düzeyinde yaptığı bir yıllık kesit analiz yoluyla, büyükşehir olmayan yerleşim yerlerinde nüfus artışıyla kişi başı yerel harcamaların azaldığını ve büyükşehir olan yerleşim yerlerinde ise kişi başı yerel harcamaların nüfusla birlikte arttığı sonucuna ulaşmıştır. Dönemindeki diğer çalışmalara nazaran bu çalışmada nüfus faktörü önemli bir değişken olmuştur.

Ladd (1992), 247 büyük ilçe alanı için 1985 yılı verilerini kullanarak nüfus artış hızının ve arazi kullanım yoğunluğunun yerel yönetim harcamaları üzerindeki etkilerini belirlemiştir. Çalışmada daha fazla nüfus yoğunluğunun kamu hizmeti sunma maliyetlerini azalttığı ve seyrek nüfuslu alanlar dışında nüfus yoğunluğu ile yerel harcama arasında U-şeklinde bir ilişki olduğu kanıtlanmıştır.

Ladd (1994), 1978-1985 döneminde ABD'de nüfus artışının % 7'den daha fazla olduğu yerlerde bu artışın kişi başı yerel cari harcamalar ve faiz ödemeleriyle ilgili olduğunu ve yerel harcama artışının nüfus artışından daha fazla olduğunu tespit etmiştir. Bunun yanı sıra seyrek nüfuslu yerlerde nüfus artışıyla ilişkili nüfus yoğunluğunun kişi başı yerel harcamaları azaltma eğiliminde olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Nüfus artışının dalgalanma etkisine bakıldığında ise, daha hızlı büyüyen yerlerin daha yavaş büyüyen yerlere göre daha az kişi başı harcama yaptığı görülmektedir.

Her ne kadar yapılan çalışmalar nüfus ile yerel harcamalar arasındaki ilişkiyi test etmeye çalışsa da, elde edilen bulgulardan nüfusa bağlı olarak yerel maliyetlerin azaldığı sonucunu çıkarmak güçtür. Zira aynı sonuçlar, yerel hizmetlerin kalitesinin azaldığı anlamına da gelebilmektedir veya söz konusu ölçek ekonomisi büyükşehir çatısı altındaki birleşmelerin bir sonucu da olabilmektedir (Sağbaş, 2003: 2, 5).

Burada dikkat edilmesi gereken husus, nüfus artışının niteliğidir. Eğer nüfus artışı sonucunda yeni sakinler eski sakinlerle aynı gelir ve tercihlere sahipse (özdeş sakinler söz konusuysa), nüfusun sosyo-ekonomik yapısının değişmediğini ve yerel hizmet talebinin yapısının da değişmeyeceğini söyleyebiliriz. Böylesi bir nüfus artışının yarattığı yerel hizmet talep artışı görünüşte bir artıştır. Bu durumda kişi başı yerel harcama düzeyi ölçüğe göre sabit (birim) kalmalıdır. Ancak göç gibi bir nedenden dolayı nüfus artıyorsa, nüfusun yapısının değiştiğini ve yerel hizmet talebinin yapısının da değişeceğini söyleyebiliriz. Böylesi bir nüfus artışının yarattığı yerel hizmet talep artışı gerçek bir artıştır. Bu durumda kişi başı yerel harcama düzeyi nüfusun değişen yapısına göre bir değişim göstermelidir (Ladd, 1994: 666, 668).

2. Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesinin Genel Görünümü

Türkiye’de bütçe türleri itibariyle baktığımızda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3. maddesinin (e) bendine göre mahalli idareler “yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri” ifade etmektedir. Yerel yönetimler maliyesinin önemli unsurlarından biri olan yerel harcamalar Türkiye’de 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birliği Kanunu’nda sınırları çizilen görev, yetki ve sorumluluklar için katlanılan masraflardan oluşmaktadır.

Yerel harcamaların genel ekonomi içindeki veya toplam kamu harcamaları içindeki yeri mali yerleşmenin düzeyini gösteren unsurlardandır. Tablo 1, Türkiye’de mahalli idare bütçe giderlerinin Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYH), genel yönetim ve merkezi yönetim içindeki payını göstermektedir.

Tablo 1. Yerel Harcamaların Ekonomideki Yeri

Yıllar	Yerel Harcamalar / GSYH	Yerel Harcamalar / Genel Yönetim Giderleri	Yerel Harcamalar / Merkezi Yönetim Giderleri
2006	4.18%	-	18.53%
2007	4.47%	-	19.30%
2008	4.62%	-	20.24%
2009	4.83%	-	17.98%
2010	4.50%	-	17.74%
2011	4.38%	13.08%	19.39%
2012	4.41%	12.97%	19.15%
2013	4.84%	14.25%	21.46%
2014	4.12%	12.59%	18.76%
2015	4.26%	12.95%	19.68%
2016	4.65%	13.40%	20.75%
2017	4.86%	15.14%	22.30%
2018	4.93%	15.02%	22.11%

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019b), (2019c) ve Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019c) verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

Yerel harcamaların GSYH içindeki payı her zaman % 5’in altında kalmış ve 2006-2018 döneminde ortalama % 4,54 düzeyinde olmuştur. Bir başka ifadeyle Türkiye’de yerel yönetimler ulusal ekonominin yaklaşık % 5’ik bir kısmını oluşturmaktadır. Merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumlarının toplamını ifade eden genel yönetim harcamaları verileri 2011 yılından itibaren mevcut olduğundan, yerel harcamaların genel yönetim harcamaları içindeki payı Tablo 1’de 2011-2018 dönemi için verilmiştir. Söz konusu pay zaman içinde artmakla birlikte ortalama % 13,67’lik bir değere sahiptir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetime göre büyüklüğüne bakıldığında ise özellikle son yıllarda bu payın biraz arttığı ve ortalama % 19,80’lik bir değere sahip olduğu görülmektedir.

Türkiye’de mahalli idare gelirleri ise yerel yönetimler tarafından toplanan vergiler, merkezi yönetimin genel bütçe vergi gelirlerinden ayırdığı paylar, denkleştirme ödenekleri ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Aslında yerel yönetimlerin öz gelirlerinin büyüklüğü yine mali yerleşme düzeyini belirleyen unsurlardan biridir. Tablo 2, Türkiye’de üç gruba ayırdığımız mahalli idare bütçe gelirlerinin kendi içindeki dağılımını göstermektedir.

Tablo 2. Mahalli İdare Bütçe Gelirlerinin Yapısı

Yıllar	Mahalli İdareler Vergi Gelirleri	Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar	Diğer Gelirler
2006	10.65%	33.84%	55.51%
2007	10.40%	33.86%	55.74%
2008	10.79%	37.18%	52.03%
2009	8.89%	36.70%	54.41%
2010	11.02%	37.72%	51.26%
2011	10.88%	38.06%	51.05%
2012	10.47%	39.33%	50.20%
2013	9.85%	38.34%	51.81%
2014	10.66%	42.65%	46.69%
2015	11.11%	47.34%	41.55%
2016	11.19%	46.57%	42.24%
2017	9.90%	45.09%	45.02%
2018	9.19%	45.46%	45.36%

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019b) verilerine dayanarak kendi hesaplamalarımız.

Tablo 2 göstermektedir ki, Türkiye’de yerel yönetimlerin vergi toplama yetkileri oldukça dardır ve yerel vergiler yerel yönetimlerin önemli gelir kaynaklarından biri değildir. Ancak merkezi yönetimin tahsil ettiği genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylar mahalli idare bütçeleri içerisinde önemli bir paya sahip olmakta ve zaman içinde bu pay artmaktadır.

Buradan çıkarılacak sonuç, zaman içinde Türkiye’de yerel yönetimlerin mali anlamda merkezi yönetime daha bağımlı hale geldiğidir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, faiz ve ceza gelirleri, sermaye gelirleri gibi gelirler de tarafımızca diğer gelirler olarak ele alınmış ve Tablo 2’de bütçe payları gösterilmiştir. Merkezi yönetimden alınan payların artmasına bağlı olarak diğer gelirlerin payı da azalmıştır.

Genel olarak bakıldığında, Türkiye’de yerel yönetimlerin ulusal ekonomi içinde küçük bir paya sahip olduğunu, harcamalar bazında kamu bütçesinin yaklaşık beşte birini oluşturduğunu ve bütçe gelirlerinin ağırlıklı olarak merkezi yönetime bağımlı olduğunu söyleyebiliriz.

3. Türkiye’de Yerel Harcamaların İller Düzeyinde Analizi

Türkiye’de iller bazında yerel yönetim giderlerine bakıldığında elbette büyük farklılıkların olduğu görülmektedir. Nüfus, yüzölçümü, ildeki belediye sayısı, ilin yerel idari yapısı, gelişmişlik düzeyi, kamusal ihtiyaçların yoğunluğu vb. birçok faktöre bağlı olarak değişkenlik gösteren yerel harcamaların mukayesesini kolaylaştıracak temel yol, kişi başına düşen yerel harcama miktarının tespit edilmesidir. İllerin yıllık yerel harcama miktarının ilgili yılın il nüfusuna oranlanması şeklinde bulunan kişi başına yerel harcama tutarının tespit edilmesi aynı zamanda yerel yönetimler maliyesi literatüründeki yatay eşitlik kriterinin de sağlanıp sağlanmadığını göstermektedir. Ancak bilindiği üzere tüm illerin nominal bütçe verileri enflasyon olgusu nedeniyle yıllık olarak artış göstermektedir. Nitekim kişi başı harcamaların artması, daha yüksek bir hizmet düzeyinden ziyade hizmetleri sunmanın daha yüksek maliyetli olduğu anlamına da gelebilir (Ladd, 1994: 682). Bu nedenle söz konusu yerel harcama verilerinin enflasyondan arındırılarak reelleştirilmesi ve bu reel değerlerin nüfusa oranlanması, karşılaştırmalı analizin sağlığı açısından önemlidir.

Çalışmamızın bu bölümünde Türkiye’deki tüm illerin 2006-2018 dönemine ait yıllık nominal yerel harcama verileri TÜFE (2006=100) baz alınarak enflasyondan arındırılmıştır. Böylece söz konusu verilerdeki gerçek artış değerleri elde edilmiştir. Her ilin reel yerel harcama değerlerinin kendi nüfusuna oranlanması yoluyla da, 2006-2018 dönemine ait her yılın iller bazında kişi başına düşen reel yerel harcama verisi tespit edilmiştir.

Matematiksel notasyonla göstermek gerekirse, iller arasında karşılaştırma yapmaya uygun formül aşağıdaki gibidir:

$$PRLE_{i,t} = \frac{RLE_{i,t}}{P_{i,t}} = \frac{LE_{i,t}}{P_{i,t} * CPI_t} \quad \begin{array}{l} i = Adana_{01}, \dots, Düzce_{81} \\ t = 2006, \dots, 2018 \end{array}$$

Burada *PRLE* kişi başı reel yerel harcamayı, *RLE* mahalli idareler reel bütçe giderlerini, *LE* mahalli idareler nominal bütçe giderlerini, *P* nüfusu, *CPI* tüketici fiyat endeksini, *i* illeri ve *t* ise zamanı göstermektedir.

İller düzeyinde yerel harcama verileri T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019a) kaynağından, tüketici fiyat endeksi verileri Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019a) kaynağından ve illerin yıllık nüfus verileri ise Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019b) kaynağından alınmıştır.

Söz konusu verilerle yapılan hesaplamalar sonucunda elde edilen bulguların tüm iller ve tüm yıllar kapsamında tamamı EK 1’de gösterilmektedir. Nüfustaki değişimler, belediye politikalarının değişimleri ve özellikle de 6360 sayılı Kanun ile yerel yapılanmadaki değişimler illerin kişi başı reel yerel harcama düzeylerini etkilemiştir. Her bir ilin kişi başı reel yerel harcama değerinin 2006-2018 dönemi ortalaması ve 2006 ile 2018 yılları arasındaki değişim oranı Tablo 3’de gösterilmektedir.

**Tablo 3.İller Düzeyinde Kişi Başı Reel Yerel Harcamalar
(2006-2018 Ortalaması ve Yüzde Değişim)**

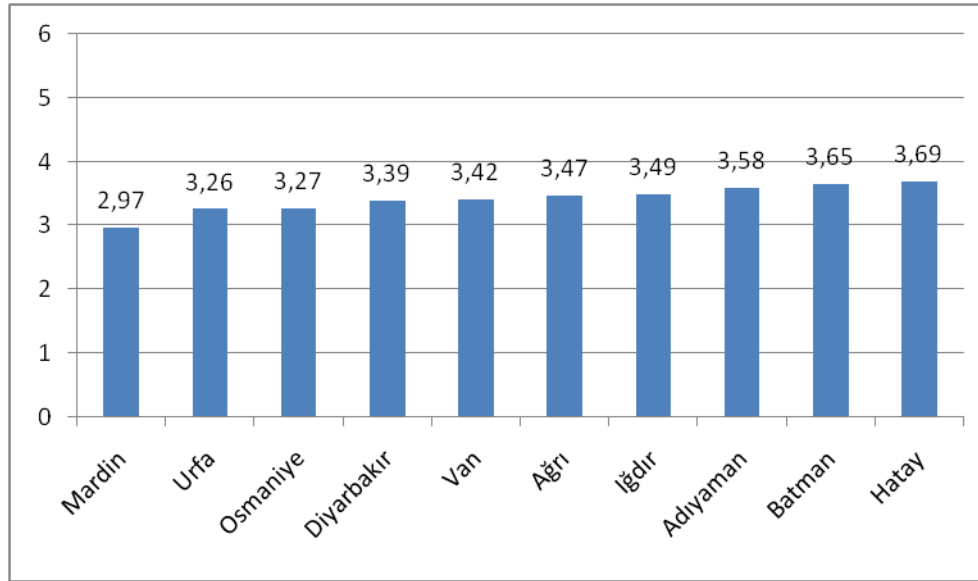
İller	2006-2018 Ortalama (TL)	2006-2018 Değişim (%)	İller	2006-2018 Ortalama (TL)	2006-2018 Değişim (%)	İller	2006-2018 Ortalama (TL)	2006-2018 Değişim (%)
Adana	4,47	102,52	Giresun	5,06	98,53	Samsun	4,70	66,19
Adıyaman	3,58	222,49	Gümüşhane	6,48	62,47	Siirt	4,23	110,95
Afyon K.	4,71	79,66	Hakkari	6,44	294,78	Sinop	4,68	84,00
Ağrı	3,47	189,38	Hatay	3,69	197,25	Sivas	5,50	136,57
Amasya	5,18	56,79	Isparta	4,66	47,02	Tekirdağ	4,88	132,63
Ankara	9,17	19,67	Mersin	5,00	92,16	Tokat	4,17	115,83
Antalya	6,43	43,96	İstanbul	8,86	37,40	Trabzon	4,61	72,55
Artvin	6,05	133,64	İzmir	7,49	87,81	Tunceli	7,90	99,89
Aydın	4,45	88,03	Kars	4,10	203,89	Urfa	3,26	76,58
Balıkesir	4,71	128,57	Kastamonu	4,95	115,01	Uşak	4,31	133,13
Bilecik	4,72	101,54	Kayseri	5,20	56,32	Van	3,42	269,97
Bingöl	5,35	97,53	Kırklareli	4,16	88,34	Yozgat	4,93	134,42
Bitlis	4,45	76,83	Kırşehir	5,40	122,59	Zonguldak	4,26	57,16
Bolu	5,16	122,28	Kocaeli	9,17	3,64	Aksaray	4,06	86,99
Burdur	4,78	73,42	Konya	5,66	83,19	Bayburt	6,97	147,21
Bursa	5,65	51,59	Kütahya	4,71	109,37	Karaman	5,46	65,03
Çanakkale	5,35	117,42	Malatya	4,55	129,70	Kırıkkale	5,63	36,30
Çankırı	6,04	36,16	Manisa	4,15	190,38	Batman	3,65	137,69
Çorum	4,72	125,33	K.Maraş	3,85	202,87	Şırnak	3,99	149,35
Denizli	5,21	123,90	Mardin	2,97	119,22	Bartın	3,84	66,64
Diyarbakır	3,39	65,09	Muğla	5,39	54,91	Ardahan	4,47	174,79
Edirne	4,79	52,06	Muş	3,75	154,73	Iğdır	3,49	114,36
Elazığ	4,75	64,69	Nevşehir	5,06	47,90	Yalova	5,95	70,01

Erzincan	6,54	138,18	Niğde	4,62	80,39	Karabük	4,48	76,83
Erzurum	5,78	134,45	Ordu	4,33	129,34	Kilis	5,14	282,89
Eskişehir	5,44	48,55	Rize	5,03	92,79	Osmaniye	3,27	123,93
Gaziantep	5,20	137,67	Sakarya	4,82	60,12	Düzce	4,25	110,51

Nominal yerel harcama miktarlarının iller düzeyinde büyük farklılıklar göstermesi oldukça doğaldır. Ancak Tablo 3’den de anlaşılacağı üzere kişi başı reel yerel harcama düzeyinde de iller arasında oldukça büyük farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılık teknik olarak yerel yönetimler arasında bir yatay eşitsizliğin olduğunu göstermektedir. Tablo 3’e bakarak söz konusu yatay eşitsizliğin nedenlerini illerin büyükşehir olup olmamasına veya bölgesel özelliklerine bağlamak mümkün değildir. Ancak illerin mali kapasiteleri, politik tercihleri, yatırım kararları ve kamusal ihtiyaçları elbette söz konusu eşitsizliğin sebepleri arasında sayılabilir.

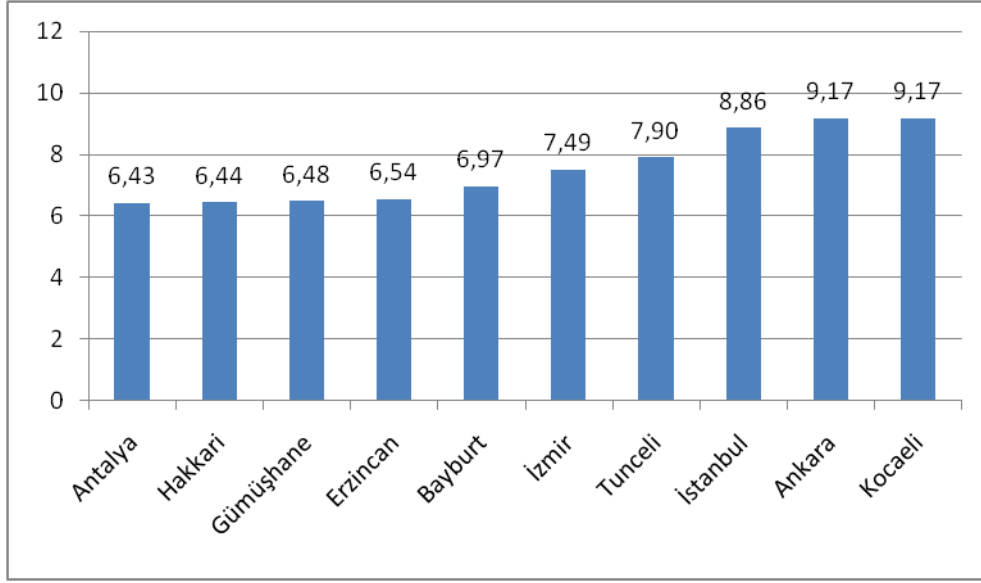
2006-2018 dönemi kişi başı reel yerel harcama rakamlarının iller düzeyinde ortalamasına bakıldığında, seviyenin en düşük olduğu on il Şekil 1’de gösterilmektedir.

Şekil 1. 2006-2018 Dönemi Kişi Başı Reel Yerel Harcama Ortalaması En Düşük İller



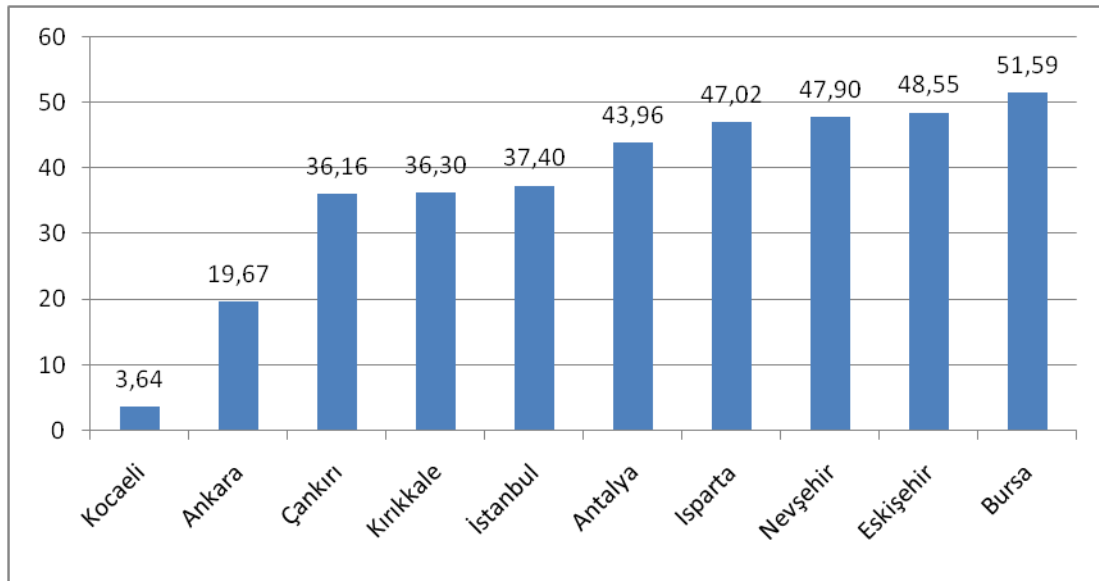
Buna göre, Türkiye’de 2006-2018 döneminde kişi başına reel yerel harcama ortalaması en düşük olan il 2,97 TL ile Mardin’dir. Karşılaştırma kişi başına değerlere göre yapıldığından burada illerin nüfus durumuna göre yorum yapmak doğru olmayacaktır. Bu durumda illerin gelişmişlik seviyeleri ve yerel tercihler belirleyici olabilir. Söz konusu ortalamanın en düşük olduğu iller içerisinde Mardin, Urfa, Diyarbakır, Van ve Hatay büyükşehir belediyesidir. Ancak Diyarbakır hariç bu iller 2014 yılından itibaren büyükşehir olan illerdir. EK 1’deki yıllık veriler de göstermektedir ki, 2014 yılında büyükşehir olan bu illerin 2014 öncesi kişi başı reel yerel harcama düzeylerinin düşüklüğü 2006-2018 dönemi ortalamasını aşağı çekmiştir.

2006-2018 dönemi kişi başı reel yerel harcama rakamlarının iller düzeyinde ortalamasına bakıldığında, seviyenin en yüksek olduğu on il ise Şekil 2’de gösterilmektedir.

Şekil 2. 2006-2018 Dönemi Kişi Başı Reel Yerel Harcama Ortalaması En Yüksek İller

Türkiye’de 2006-2018 döneminde kişi başına reel yerel harcama ortalaması en yüksek olan il 9,17 TL ile Kocaeli’dir. Ankara ve İstanbul küçük bir farkla Kocaeli’ni takip etmektedir. Burada illerin gelişmişlik seviyeleri elbette belirleyici ve önemlidir. Ancak Hakkari, Gümüşhane, Erzincan, Bayburt ve Tunceli gibi büyükşehir belediyesi olmayan illerin bu sıralamada üstlerde yer almasının nedeni, 2006-2018 döneminde nüfuslarında büyük bir değişim olmadığı halde yerel harcamalarındaki artıştır.

2006-2018 döneminde kişi başına reel yerel harcama değerindeki değişimlere baktığımızda ise, değişim oranı en düşük on il Şekil 3’te gösterilmektedir.

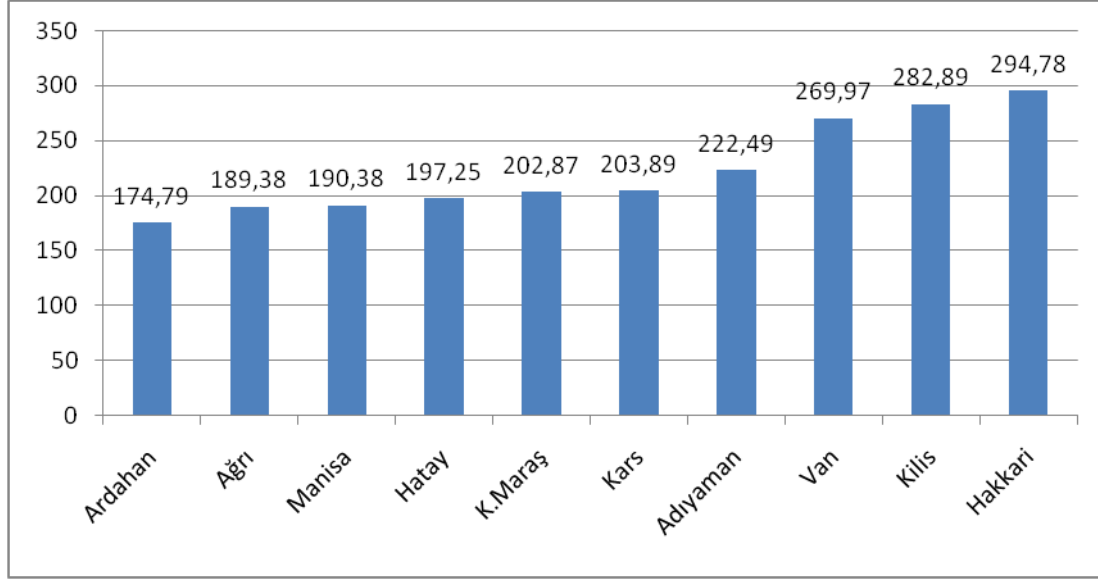
Şekil 3. 2006-2018 Dönemi Kişi Başı Reel Yerel Harcama Değişim Oranı En Düşük İller (%)

Yıllar itibariyle artış ve azalışlar yaşasa da 2006 yılı ile 2018 yılı arasında kişi başına reel yerel harcama değer farkı en düşük il Kocaeli olmuştur. Üstelik % 3,64 gibi bir değişim oranıyla diğer illerden oldukça uzaktır. Şekilden de görüleceği üzere, kişi başına reel yerel harcama değişim

oranı en düşük illerde dahi % 50’ye varan bir artış vardır. Bu da genel olarak yerel harcamaların nüfustan daha hızlı arttığı gerçeğini ortaya koymaktadır. Bunun yanı sıra Kocaeli, Ankara, İstanbul, Antalya, Eskişehir ve Bursa gibi büyük illerin kişi başına reel yerel harcama düzeylerindeki artışın diğer illere göre düşük kalması, büyük iller ile diğer illerin yerel harcama düzeyleri arasındaki farkın zamanla azaldığı sonucunu doğurmaktadır.

2006-2018 döneminde kişi başına reel yerel harcama değerindeki değişimlere baktığımızda, değişim oranı en yüksek on il Şekil 4’te gösterilmektedir.

Şekil 4. 2006-2018 Dönemi Kişi Başı Reel Yerel Harcama Değişim Oranı En Yüksek İller (%)

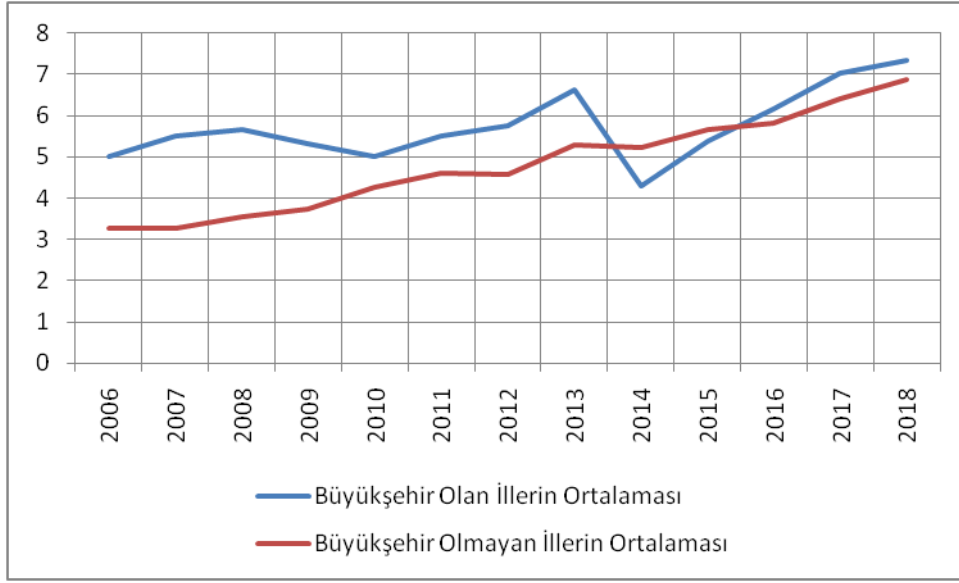


Ardahan ve Kars 2006 yılında ortalamanın çok altında bir değere sahipken 2018 yılında ortalamanın üzerine çıkmıştır. Ayrıca bu iki ilde 2006-2018 döneminde bir nüfus azalışı da olmuştur. Bu da kişi başı reel yerel harcama değerini etkilemiştir. Manisa, Hatay, Kahramanmaraş ve Van gibi iller ise 2014 yılından itibaren büyükşehir belediyesine sahip olan illerdir. Bu nedenle yerel harcamaların artması doğaldır. Kişi başı reel yerel harcaması neredeyse üç kat artan Hakkari ise 2006-2018 döneminde en büyük artışı gösteren il olmuştur.

Özellikle aynı düzeydeki yerel yönetimlerin olduğu iller kendi içinde değerlendirildiğinde yatay eşitlik konusundaki karşılaştırma daha sağlıklı olacaktır. Mesela büyükşehir belediyesi olan illerin 2018 yılında kişi başı yerel harcama ortalaması 7,34 TL’dir. Buna göre ortalamanın büyük oranda altında kalan iller Diyarbakır, Mardin ve Şanlıurfa iken, ortalamanın büyük oranda üstünde olan iller Ankara, Erzurum, İstanbul, İzmir ve Kocaeli’dir. Büyükşehir belediyesi olmayan illerin 2018 yılı kişi başı yerel harcama ortalaması ise 6,87 TL’dir. Buna göre ortalamanın büyük oranda altında kalan iller Adıyaman, Batman, Bartın, Iğdır, Karabük ve Osmaniye iken, ortalamanın büyük oranda üstünde olan iller Artvin, Erzincan, Sivas, Tunceli, Bayburt ve Kilis’tir. Bu durum aynı düzeydeki yerel yönetimlere sahip iller arasında da kişi başı yerel harcama değerinin farklı olduğu gerçeğini göstermektedir.

Ancak yerel yönetim ayrımlarına bakılmaksızın tüm iller arasında bir karşılaştırma yapıldığında, büyükşehir olan iller ile büyükşehir olmayan iller arasındaki kişi başı harcama farklılıklarının zaman içinde kapandığını söyleyebiliriz. Şekil 5’ten de görüleceği üzere, büyükşehir olan iller ile büyükşehir olmayan illerin kişi başı reel yerel harcama ortalaması 2006-2018 döneminde artış eğiliminde olmakla birlikte, aralarındaki fark da azalmaktadır.

Şekil 5. Kişi Başı Reel Yerel Harcamalar



Büyükşehir olan ve olmayan illerin kişi başı reel yerel harcama ortalamalarını gösteren Şekil 5 hazırlanırken özellikle her yılın mevcut büyükşehir sayılarına dikkat edilmiştir. Buna göre 2006-2013 yılları arasında 16 büyükşehir belediyesi olan ve 65 büyükşehir belediyesi olmayan il dikkate alınırken, 2014-2018 yılları arasında 30 büyükşehir belediyesi olan ve 51 büyükşehir belediyesi olmayan il dikkate alınmıştır. 6360 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği 2014 yılında büyükşehir olan iller açısından yaşanan büyük kırılma grafikte görülmektedir. Hatta 2014 yılında büyükşehir olmayan illerdeki kişi başı reel yerel harcama ortalaması büyükşehir olan illerinkinden daha fazladır. İlerleyen yıllarda tekrar büyükşehir olan illerdeki değer daha fazla olsa da aradaki fark oldukça azalmıştır.

EK 1’den de görüleceği üzere, tüm illerde 2014 yılı yerel harcama değerinde bir kırılma yaşanmaktadır. Bunun sebebi elbette 6360 sayılı Kanun ile yaşanan değişikliklerdir. 14 yeni büyükşehir belediyesinin kurulması, büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarının il sınırlarına genişletilmesi, büyükşehir olan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmesi yerel harcama değeri açısından 2014 yılını bir kırılma yılı haline getirmiştir. 2013 yılından 2014 yılına geçildiğinde kişi başı reel yerel harcama seviyesi düşmeyen iller Adıyaman, Bilecik, Bitlis, Çankırı, Hakkari, İstanbul, Kars, Kastamonu, Muş, Rize, Siirt, Tokat, Zonguldak, Aksaray, Bartın, Ardahan, Karabük ve Düzce’dir.

2014 yılındaki değişime büyükşehir belediyesine sahip iller açısından baktığımızda ise, İstanbul hariç tüm büyükşehirlerin kişi başı reel yerel harcama düzeyinde bir düşüş olduğunu görmekteyiz. Burada 2014 yılında yeni büyükşehir olan illeri ve 2014 öncesinden büyükşehir olan illeri ayrı analiz etmek gerekmektedir. 2014 yılında eski büyükşehir olan illerin kişi başı reel yerel harcama seviyesi ortalama % 18,5 oranında azalırken, yeni büyükşehir olan illerin kişi başı reel yerel harcama seviyesi ortalama % 40,36 oranında azalmıştır. Bir başka ifadeyle, yeni büyükşehir olan illerdeki yerel harcama seviyesi 2014 yılında daha büyük oranda düşmüştür.

Bu durumun kaynaklarını tespit etmek için büyükşehir belediye harcamaları ile il özel idare harcamalarının seyrine bakmak gerekmektedir. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019b) verilerinden de görülmektedir ki, 2014 yılı büyükşehir belediyelerinin bütçe giderleri toplam % 33,92 artmıştır. 2014 yılında büyükşehir belediyelerinin personel giderleri % 56,5; sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri % 56,79; mal ve hizmet alım giderleri % 42,56; faiz giderleri % 49,87; cari transferler % 26,49; sermaye giderleri % 39,85 artış göstermiştir. 2014 yılı içinde özellikle de mahalli idare seçimlerinin yaşandığı ve 6360 sayılı Kanun’un uygulanmaya başlandığı Mart ayından sonra

büyükşehir belediyelerinin personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri ve mal ve hizmet alım giderlerinde artışlar olduğu görülmüştür. Elbette bunun temel nedeni, büyükşehir olan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliğine 2014 Mart ayından itibaren son verilmesi ve bu idarelerin personelinin büyükşehir belediyelerine aktarılmasıdır. Yine T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019b) verilerinden görülmektedir ki, 2014 yılı il özel idarelerinin bütçe giderleri toplam % 54,31 azalmıştır. 2014 yılında il özel idarelerinin personel giderleri % 48; sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri % 51,9; mal ve hizmet alım giderleri % 53,32; faiz giderleri % 21; cari transferler % 63,25; sermaye giderleri % 58,63; sermaye transferleri % 10,41 azalış göstermiştir. Söz konusu azalışların Mart ayından sonra derinleştiği görülmektedir. İl özel idare sayısının 81’den 51’e düşmesi 2014 yılındaki il özel idare bütçe giderleri azalışının temel nedenidir. 2014 yılındaki yeni düzenleme sonucunda büyükşehir belediye bütçe giderlerindeki artışın (% 33,92) il özel idare bütçe giderlerindeki azalıştan (% 54,31) düşük olması sonucunda, yeni büyükşehir olan illerdeki kişi başı reel yerel harcama seviyesindeki düşüş eski büyükşehir olan illere nazaran daha fazla olmuştur. Bir başka ifadeyle, 6360 sayılı Kanun sonucunda 14 yeni büyükşehir belediyesinin kurulmasının yarattığı gider artışı, 30 il özel idaresinin kapatılmasının yarattığı gider azalışından daha azdır. Bu nedenle de 2014 yılında yeni büyükşehir olan illerin kişi başı reel yerel harcama seviyesi eski büyükşehir olan illere göre daha büyük oranda düşmüştür.

Büyükşehir olan iller içerisinde 2014 yılında yaşanan kişi başı reel yerel harcama düşüşü % 63,35 ile en çok Van’da görülmüştür. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019a) verilerine göre, Van ili mahalli idareler bütçe giderleri içerisinde özellikle sermaye giderleri ile mal ve hizmet alımlarında düşüş olmuştur.

Büyükşehir olan iller içerisinde 2014 yılında yaşanan kişi başı reel yerel harcama düşüşü sadece İstanbul’da yaşanmamıştır; tersine % 6 artış olduğu görülmektedir. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019a) verilerine göre, İstanbul ili mahalli idareler bütçe giderleri içerisinde özellikle cari transferler ve sermaye giderlerinde artış olmuştur.

Genel olarak bir değerlendirme yapacak olursak, kişi başı reel yerel harcama düzeylerinin iller arasında büyük farklılıklar gösterdiğini ve bu durumun yatay eşitsizliğe yol açtığını, 2014 yılındaki kırılma haricinde kişi başı reel yerel harcama düzeylerinin genel bir artış eğiliminde olduğunu ve bunun da mali yerelleşmenin bir parçası olduğunu söyleyebiliriz.

4. Türkiye’de Yerel Vergi Gelirlerinin İller Düzeyinde Analizi

Türkiye’de yerel gelirlerin (bir başka ifadeyle mahalli idareler bütçe gelirlerinin) temel kaynakları vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar, faizler paylar ve cezalar, sermaye gelirleri ve alacaklardan tahsilâtlar şeklindedir. Genel olarak Türkiye’de yerel gelirlerin önemli bir kısmını merkezi yönetimden alınan paylar oluşturmaktadır. Vergi gelirleri ise daha geri planda kalmaktadır. Bu nedenle mali yerelleşme olgusunun görece zayıf kaldığı söylenebilir.

Kanunların izin verdiği ölçüde yerel vergilerin toplanma şekline, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylara, denkleştirme ödeneğinden alınan tutarlara ve yerel yönetimlerin teşebbüs faaliyetlerine bağlı olarak iller bazında yerel gelirler farklılık göstermektedir. Ancak kişi başı reel yerel gelirlerin analizi yapıldığında, yerel harcamalarla hemen hemen aynı sonuçlar verdiği görülmektedir. Bu da elbette yerel yönetimlerin toplam gelir ve gider değerlerindeki paralellikle alakalıdır.

Yerel gelirlerin yerel harcamalarla benzer sonuçlar vermesinin yanı sıra, yerel vergi gelirleri iller düzeyinde önemli farklılıklar göstermektedir. Bunun da temel nedenleri arasında kanunların yerel yönetim türlerine farklı vergi ve harç toplama yetkileri vermesi ve vergi tabanının iller düzeyinde önemli farklılıklar göstermesi bulunmaktadır. Bu farklılıkların sağlıklı analiz edilebilmesi için, önceki bölümde yerel harcamalarda olduğu gibi, iller düzeyinde nominal yerel vergi gelirlerinin enflasyondan arındırılıp nüfusa oranlanması ve kişi başı reel yerel vergi geliri rakamlarına ulaşılması gerekmektedir.

Çalışmamızın bu bölümünde Türkiye’deki tüm illerin 2007-2018 dönemine ait yıllık nominal yerel vergi geliri verileri TÜFE (2007=100) baz alınarak enflasyondan arındırılmıştır. Her ilin reel yerel vergi geliri değerlerinin kendi nüfusuna oranlanması yoluyla da, 2007-2018 dönemine ait her yılın iller bazında kişi başına düşen reel yerel vergi geliri verisi tespit edilmiştir. Bu bölümde analizi 2007 yılında başlatmamızın nedeni, 2007 öncesi dönemde vergi gelirlerinin içerisinde merkezi yönetimden alınan vergi paylarının da bulunmasıdır.

Matematiksel notasyonla göstermek gerekirse, iller arasında karşılaştırma yapmaya uygun formül aşağıdaki gibidir:

$$PRLTR_{i,t} = \frac{RLTR_{i,t}}{P_{i,t}} = \frac{LTR_{i,t}}{P_{i,t} * CPI_t}$$

$$i = Adana_{01}, \dots, Düzce_{81}$$

$$t = 2007, \dots, 2018$$

Burada *PRLTR* kişi başı reel yerel vergi gelirini, *RLTR* mahalli idareler reel vergi gelirlerini, *LTR* mahalli idareler nominal vergi gelirlerini, *P* nüfusu, *CPI* tüketici fiyat endeksini, *i* illeri ve *t* ise zamanı göstermektedir.

İller düzeyinde yerel vergi geliri verileri T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019a) kaynağından, tüketici fiyat endeksi verileri Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019a) kaynağından ve illerin yıllık nüfus verileri ise Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019b) kaynağından alınmıştır.

Söz konusu verilerle yapılan hesaplamalar sonucunda elde edilen bulguların tüm iller ve tüm yıllar kapsamında tamamı EK 2’de gösterilmektedir. Kişi başına düzeyde elde edilen değerler elbette yerel harcama değerlerinin oldukça altındadır. Zira yerel gelirlerin önemli bir kısmını genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar oluşturmaktadır. Analizimizde kullanılan ve yerel yönetimlerin öz gelirleri arasında sayılan yerel vergi gelirleri değerleri görece daha azdır. Kişi başı reel yerel vergi gelirlerinin iller düzeyinde 2007-2018 dönemi ortalaması ve söz konusu dönemdeki yüzde değişimi Tablo 4’de gösterilmektedir.

Tablo 4. İller Düzeyinde Kişi Başı Reel Yerel Vergi Geliri (2007-2018 Ortalaması ve Yüzde Değişim)

İller	2007-2018 Ortalaması (TL)	2007-2018 Değişim (%)	İller	2007-2018 Ortalaması (TL)	2007-2018 Değişim (%)	İller	2007-2018 Ortalaması (TL)	2007-2018 Değişim (%)
Adana	0,46	41,29	Giresun	0,31	63,14	Samsun	0,41	43,03
Adıyaman	0,16	41,30	Gümüşhane	0,19	-0,83	Siirt	0,09	68,96
Afyon K.	0,37	36,46	Hakkari	0,09	15,92	Sinop	0,31	23,32
Ağrı	0,06	137,24	Hatay	0,39	53,38	Sivas	0,29	5,72
Amasya	0,28	19,87	Isparta	0,34	11,11	Tekirdağ	0,79	27,31
Ankara	0,86	5,73	Mersin	0,50	22,27	Tokat	0,24	39,44
Antalya	1,04	2,64	İstanbul	1,27	32,78	Trabzon	0,42	56,19
Artvin	0,32	60,26	İzmir	0,86	24,55	Tunceli	0,25	36,65

Aydın	0,61	29,05	Kars	0,13	-58,11	Urfa	0,17	74,87
Balıkesir	0,63	46,40	Kastamonu	0,30	49,94	Uşak	0,31	27,21
Bilecik	0,48	23,32	Kayseri	0,47	15,25	Van	0,22	229,06
Bingöl	0,13	90,56	Kırklareli	0,72	14,77	Yozgat	0,25	-13,50
Bitlis	0,12	308,16	Kırşehir	0,42	119,35	Zonguldak	0,44	17,38
Bolu	0,44	12,20	Kocaeli	1,00	30,73	Aksaray	0,29	7,23
Burdur	0,35	21,05	Konya	0,45	63,59	Bayburt	0,17	42,17
Bursa	0,71	-1,92	Kütahya	0,29	11,79	Karaman	0,24	21,90
Çanakkale	0,64	40,75	Malatya	0,37	40,03	Kırıkkale	0,69	-4,18
Çankırı	0,34	75,11	Manisa	0,40	58,43	Batman	0,21	7,58
Çorum	0,29	55,55	K.Maraş	0,29	66,98	Şırnak	0,06	53,40
Denizli	0,50	32,60	Mardin	0,14	67,22	Bartın	0,29	67,58
Diyarbakır	0,23	57,14	Muğla	1,14	-2,25	Ardahan	0,11	166,35
Edirne	0,41	19,23	Muş	0,30	63,91	Iğdır	0,10	40,23
Elazığ	0,29	79,95	Nevşehir	0,41	10,42	Yalova	0,81	53,08
Erzincan	0,24	49,87	Niğde	0,24	47,98	Karabük	0,45	41,39
Erzurum	0,22	38,26	Ordu	0,35	75,29	Kilis	0,28	1,19
Eskişehir	0,60	29,87	Rize	0,39	16,63	Osmaniye	0,24	48,55
Gaziantep	0,35	42,66	Sakarya	0,60	38,89	Düzce	0,34	21,34

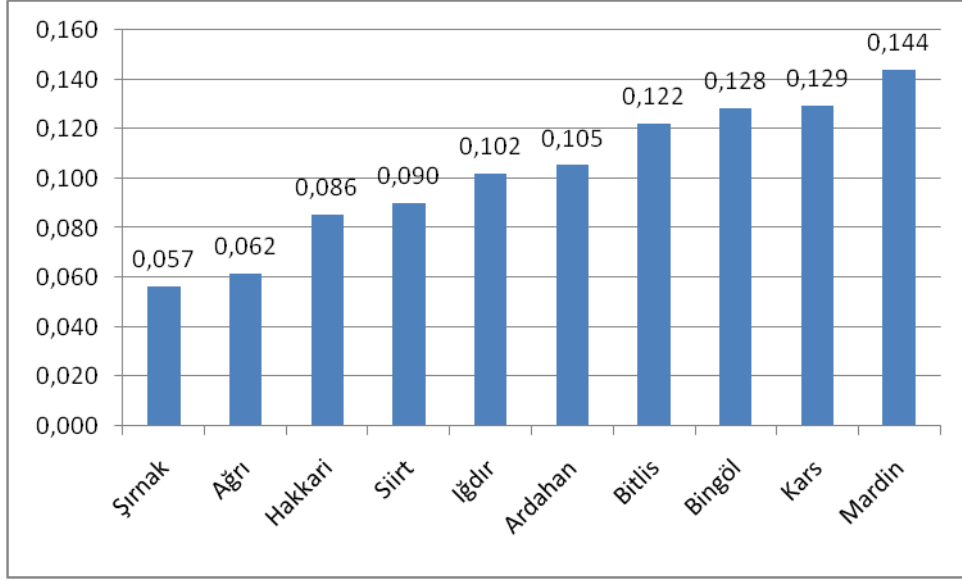
İller düzeyinde yerel yönetimlerin sadece vergi gelirlerinin dikkate alındığı tabloda kişi başı reel değerler büyük farklılıklar içermektedir. İllerin yerel yönetim yapıları farklılık göstermektedir ve kanunlar bu yerel yönetim türlerine farklı vergi toplama yetkileri vermiştir. Aynı düzeydeki yerel yönetimlerin dahi vergi gelirleri farklılık gösterebilmektedir. Zira illerin nüfusu, gelişmişlik düzeyi, piyasaların yapısı gibi faktörlerin belirleyici olduğu vergi tabanı burada önemli bir faktördür.

Tablo 4 incelendiğinde, kişi başı reel yerel vergi gelirlerinin gerçekten de sanayileşme ve ekonomik gelişmişlikle doğru orantılı olduğu görülmektedir. Nitekim büyükşehir olmayan Çanakkale, Kırklareli, Kırıkkale ve Yalova gibi illerin 2007-2018 dönemi kişi başı reel yerel vergi geliri ortalaması Mardin, Urfa ve Van gibi büyükşehir olan illerin ortalamasından daha büyüktür. Ayrıca 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir kapsamına giren illerde kişi başı reel yerel

vergi gelirinin 2014 sonrasında arttığı görülmektedir. Bu doğal bir durumdur. Zira söz konusu illerde 2014 öncesinde il belediyeleri olarak vergi toplama yetkisi daha dar iken, 2014 sonrasında büyükşehir belediyesi olarak vergi toplama yetkisi genişlemeye başlanmıştır.

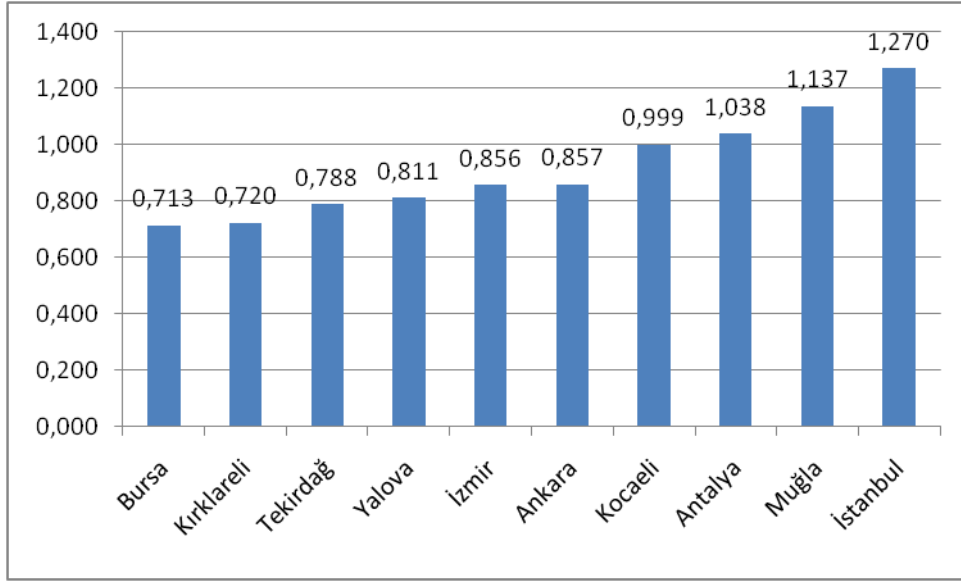
2007-2018 dönemi kişi başı reel yerel vergi geliri rakamlarının iller düzeyinde ortalamasına bakıldığında, seviyenin en düşük olduğu on il Şekil 6’da gösterilmektedir.

Şekil 6. 2007-2018 Dönemi Kişi Başı Reel Yerel Vergi Geliri Ortalaması En Düşük İller



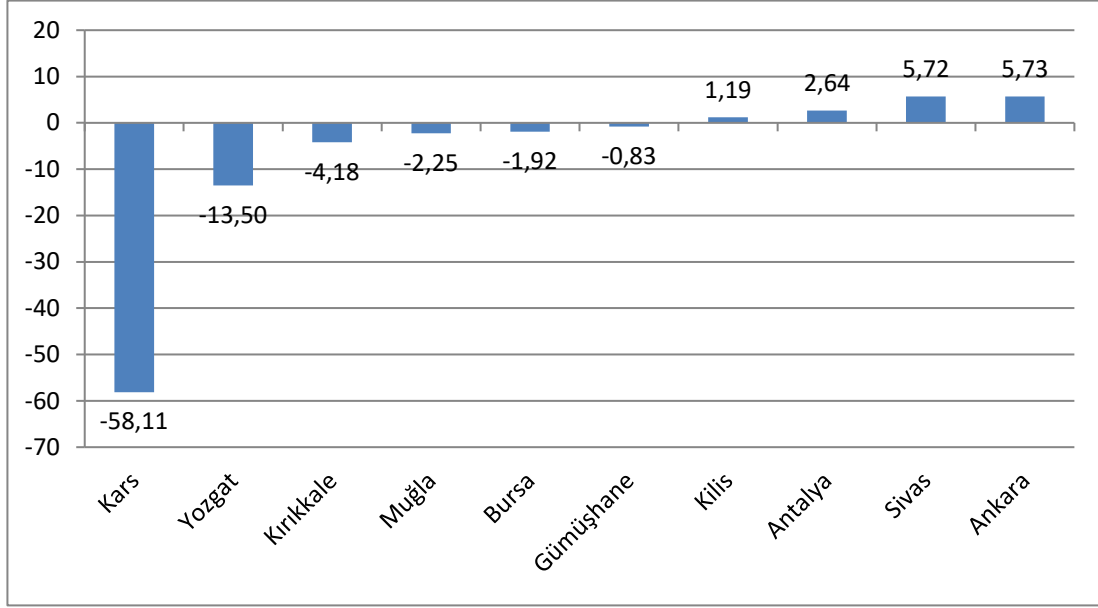
Şekil 6’ya göre kişi başı reel yerel vergi geliri en düşük olan iller arasında sadece Mardin büyükşehir kapsamındadır; diğer bütün iller büyükşehir olmayan illerdir. Mardin ise 2014 yılından itibaren büyükşehir kapsamına girmiştir. Ayrıca söz konusu illerin tamamı sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksinde Türkiye’nin son sıralarında yer alan illerdir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 50). Yerel vergi geliri en düşük olan illerden Kars ve Ardahan’da 2007-2018 döneminde nüfusun düştüğü de gözlenmiştir.

2007-2018 dönemi kişi başı reel yerel vergi geliri rakamlarının iller düzeyinde ortalamasına bakıldığında, seviyenin en yüksek olduğu on il ise Şekil 7’de gösterilmektedir.

Şekil 7. 2007-2018 Dönemi Kişi Başı Reel Yerel Vergi Geliri Ortalaması En Yüksek İller

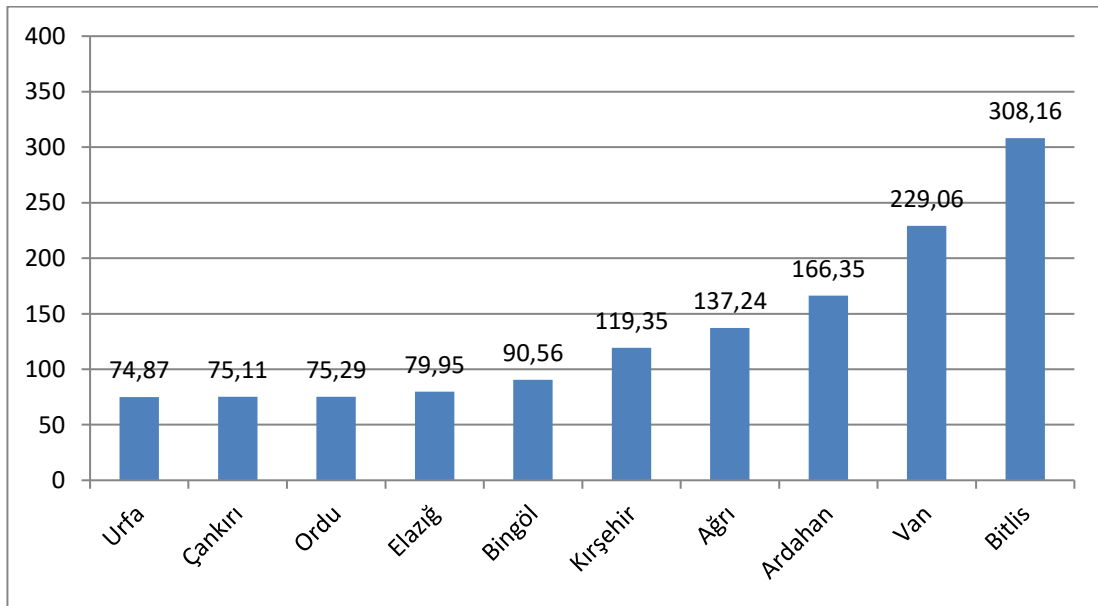
Şekil 7’ye göre Türkiye’de 2007-2018 döneminde kişi başı reel yerel vergi ortalaması en yüksek il İstanbul olmuştur. İlk on ilin yapısına baktığımızda, Kırklareli ve Yalova hariç tümünün büyükşehir kapsamında olduğunu görmekteyiz. Büyükşehir kapsamındaki bu illerden sadece Tekirdağ ve Muğla 2014 yılında büyükşehir olan illerendir; diğer iller 2014 yılı öncesinden büyükşehir olan illerdir. Ayrıca kişi başı reel yerel vergi ortalaması en yüksek olan illerin tamamı sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksinde Türkiye’nin ilk sıralarında yer alan illerdir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 50). Burada Muğla’nın özel bir durumu vardır. Muğla henüz büyükşehir kapsamında değilken bile kişi başı reel yerel vergi geliri anlamında dönemin birçok büyükşehir kapsamındaki ilinden daha büyük değerlere sahip olmuştur. Sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksinde üst sıralarda yer alan Muğla’nın turizm gelirleri, vergi tabanının genişliği açısından temel belirleyicidir.

2007-2018 döneminde kişi başına reel yerel vergi geliri değerindeki değişimlere baktığımızda ise, değişim oranı en düşük on il Şekil 8’de gösterilmektedir.

Şekil 8. 2007-2018 Dönemi Kişi Başı Reel Yerel Vergi Geliri Değişim Oranı En Düşük İller (%)

2007-2018 dönemindeki kişi başına reel yerel vergi geliri değişim oranları, söz konusu dönemin ortalamasından farklı sonuçlar vermektedir. Burada illerin gelişmişlik seviyesinden ziyade konjunktur ve illere özel bazı gelişmeler belirleyici olabilmektedir. Kars, Yozgat, Gümüşhane ve Kilis sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksinde son sıralarda yer alan iller olmakla birlikte (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 50); söz konusu dönemde Kars ve Yozgat'ın nüfusları da düşüş göstermiştir. Kırıkkale, Bursa ve Sivas'ın kişi başına reel yerel vergi geliri aslında dönem içinde artsa da, 2018 yılı değerinin düşük olması nedeniyle değişim oranı konusunda son sıralarda yer almışlardır. Muğla'da ise her ne kadar kişi başına reel yerel vergi geliri her yıl birçok ilden büyük olsa da, 2007-2018 döneminde söz konusu değer artış gösterememiştir.

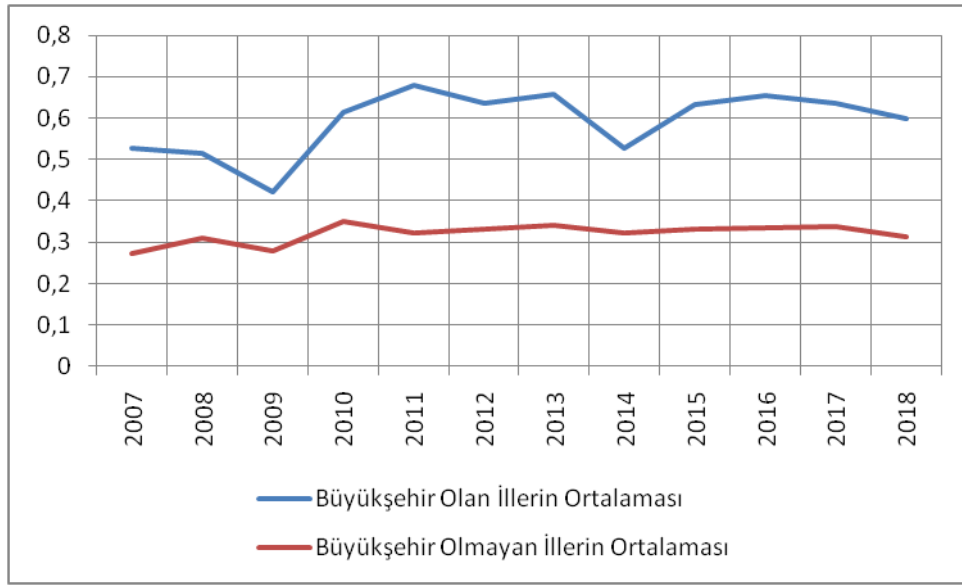
2007-2018 döneminde kişi başına reel yerel vergi geliri değerindeki değişimlere baktığımızda, değişim oranı en yüksek on il ise Şekil 9'da gösterilmektedir.

Şekil 9. 2007-2018 Dönemi Kişi Başı Reel Yerel Vergi Geliri Değişim Oranı En Yüksek İller (%)

Şekil 9'dan da görüleceği üzere, 2007-2018 döneminde kişi başı reel yerel vergi geliri en yüksek düzeyde artan illerden Van, Ordu ve Urfa 2014 yılından itibaren büyükşehir kapsamına girmiş illerdir. Bu illerde yerel yapının ve buna bağlı olarak vergi toplama yetkisinin değişmesi sonucunda vergi gelirlerinin artması doğaldır. Ancak en dikkat çekici değişim Bitlis'te görülmektedir. Bitlis sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksinde son sıralarda yer alan illerden biridir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 50). Hemen her yıl kişi başı reel yerel vergi geliri Türkiye ortalamasının ve benzer yapıdaki illerin altında kalan Bitlis'te yaşanan büyük oranlı artış, küçük bir değer normalleşmeye yaklaşmasından başka bir şey değildir. Ayrıca söz konusu dönemde Bitlis nüfusunun pek artmamış olması da, kişi başına hesaplanan değerdeki değişimi yüksek göstermektedir.

Yerel vergi gelirlerinin iller düzeyinde karşılaştırılmasının yanı sıra gruplandırmalar yaparak da karşılaştırılması çalışmamızı önemli sonuçlara götürecektir. Her yıl için büyükşehir olan ve olmayan illerin kişi başı reel yerel vergi gelirleri ortalaması alındığında, yerel harcamalarda olduğu gibi bir yakınsamanın olmadığı görülmektedir. 2007-2013 yılları arasında 16 büyükşehir belediyesi olan ve 65 büyükşehir belediyesi olmayan il dikkate alınırken, 2014-2018 yılları arasında 30 büyükşehir belediyesi olan ve 51 büyükşehir belediyesi olmayan ilin dikkate alındığı ortalamalar Şekil 10'da gösterilmektedir.

Şekil 10. Kişi Başı Reel Yerel Vergi Gelirleri



Şekil 10, büyükşehir olan ve olmayan illerde kişi başı reel yerel vergi gelirleri ortalamasının büyük farklılıklar içerdiğini göstermektedir. Değişim oranı farklı olsa da her iki grubun aynı dönemlerde arttığı ve azaldığı görülmektedir. Elbette bu değişimler iktisadi konjoktüre bağlı olarak vergi tabanıyla ilişkilidir. Ancak dikkat çeken husus büyükşehir olan illerin ortalamasında yaşanan dalgalanmalardır. Tıpkı yerel harcamalarda olduğu gibi 2014 yılında bir düşüş vardır. Benzer bir düşüş yine bir yerel seçim dönemi olan 2009 yılında da görülmektedir.

Büyükşehir belediyesine sahip iller açısından 2014 yılındaki değişime iller düzeyinde baktığımızda ise, kişi başı reel yerel vergi geliri düzeyinde genellikle bir düşüş olduğunu görmekteyiz. Burada 2014 yılında yeni büyükşehir olan illeri ve 2014 öncesinden büyükşehir olan illeri ayrı analiz etmek gerekmektedir. 2014 yılında eski büyükşehir olan illerin kişi başı reel yerel vergi geliri seviyesi ortalama % 6,13 oranında artarken, yeni büyükşehir olan illerin kişi başı reel yerel vergi geliri seviyesi ortalama % 22,08 oranında azalmıştır. Ayrıca yeni

büyükşehir olan illerin istisnasız hepsinde kişi başı reel yerel vergi geliri 2014 yılında düşmüştür.

Bu durumun kaynaklarını tespit etmek için büyükşehir dışındaki il belediyesi gelirleri, büyükşehir belediye gelirleri ve il özel idare gelirlerinin seyrine bakmak gerekmektedir. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019b) verilerinden de görülmektedir ki, 2014 yılında büyükşehir belediyelerinin vergi gelirleri toplam % 37,3 artmıştır. Bu artışın temel nedeni, 2014 yılında 14 büyükşehir belediyesinin ilave olmasıyla birlikte bina ve arsa vergisi ile çevre temizlik vergisi hâsılatının büyük oranda artmasıdır. Zira 2013 yılından 2014 yılına geçerken büyükşehir belediyelerinde söz konusu vergiler 1.068.000 TL’den 52.376.000 TL’ye yükselmiştir. Yine T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019b) verilerinden görülmektedir ki, 2014 yılında il özel idarelerinin vergi gelirleri toplam % 52,16 azalmıştır. Bu azalışın temel nedeni, 2014 yılında 30 il özel idaresinin tüzel kişiliğinin sona ermesiyle birlikte harç gelirlerinin % 55,17 oranında azalmasıdır. Aynı veri kaynağından görülmektedir ki, 2014 yılında büyükşehir dışındaki il belediyelerinin vergi gelirleri % 30,88 azalmıştır. Bu azalışın nedeni de 14 il belediyesinin büyükşehir statüsüne geçmiş olmasıdır. Genel olarak bakıldığında, 2014 yılında il özel idarelerinin vergi geliri 8.760.000 TL azalmış, büyükşehir dışındaki il belediyelerinin vergi geliri 230.006.000 TL azalmış ve büyükşehir belediyelerinin vergi geliri 121.412.000 TL artmıştır. Görüldüğü üzere, 2014 yılında 14 yeni büyükşehir belediyesinin kurulmasının ve 30 il özel idaresinin kaldırılmasının il özel idareleri ve büyükşehir dışındaki il belediyeleri vergi gelirlerinde yarattığı kayıp, büyükşehir belediyeleri vergi gelirine olan katkısından daha büyüktür. Bu da yeni büyükşehir olan illerin hepsinde kişi başı reel yerel vergi gelirinin 2014 yılında düşmesine neden olmuştur.

SONUÇ

Mali yerelleşme ve mali federalizm teorilerinin gelişmeye başladığı ilk yıllardan bu yana yerel kamu harcamalarındaki değişimin kaynakları araştırılmıştır. Nüfus, nüfus yoğunluğu, merkezi yönetimden yapılan transferler, kişi başına gelir gibi birçok belirleyici arasında en belirgin unsur nüfus olmuştur. Bu nedenle Türkiye’de kişi başı yerel harcamaların iller düzeyindeki seyri analizimizin ilk göstergesidir. Türkiye’de 2006-2018 döneminde kişi başı reel yerel harcama ortalaması en düşük il Mardin, en yüksek il ise Kocaeli olmuştur. Kişi başı reel yerel harcamaların söz konusu dönemdeki değişimine baktığımızda ise değişimin en az yaşandığı ilin Kocaeli, değişimin en fazla yaşandığı ilin Hakkâri olduğunu görmekteyiz. Bu durum bize 2006-2018 döneminde iller arasındaki kişi başı reel yerel harcama farklılıklarının bir nebze azaldığını göstermektedir. Ancak genel sıralamada önemli bir değişim de olmamıştır. Yerel harcamalardaki en önemli tespitlerden biri 2014 yılında yaşanan kırılmadır. Mahalli idare seçimlerinin yaşandığı ve 6360 sayılı Kanun’un uygulanmaya başlandığı 2014 yılında illerin büyük bir bölümünde ve İstanbul hariç bütün büyükşehir illerinde kişi başı reel yerel harcama değeri düşmüştür. 6360 sayılı Kanun’la birlikte büyükşehir kapsamına giren illerdeki 2014 yılı değer düşüşü ortalaması, eski büyükşehir illerdeki değer düşüşü ortalamasından daha fazla olmuştur. Çünkü 2014 yılında il özel idare giderlerindeki azalış, büyükşehir belediyesi giderlerindeki artıştan daha fazladır.

Mali yerelleşmenin bir diğer unsuru da yerel vergilerin ve merkezi yönetimden yapılan transferlerin dağılımıdır. Merkezden yapılan transferler mevzuat çerçevesinde belirli kurallara bağlanmakla birlikte, yerel vergi gelirleri söz konusu bölgenin nüfusu, gelişmişlik düzeyi vb. unsurlara bağlıdır. Bu nedenle Türkiye’de kişi başı yerel vergi gelirlerinin iller düzeyindeki seyri analizimizin ikinci göstergesidir. Türkiye’de 2007-2018 döneminde kişi başı reel yerel vergi ortalaması en düşük il Şırnak, en yüksek il ise İstanbul olmuştur. Kişi başı reel yerel vergi gelirlerinin söz konusu dönemdeki değişimine baktığımızda ise değişimin en az yaşandığı (ve hatta nüfustaki azalma nedeniyle negatif olduğu) ilin Kars, değişimin en fazla yaşandığı ilin Bitlis olduğunu görmekteyiz. 2014 yılı yerel vergi gelirleri açısından da kırılmanın yaşandığı bir yıl olmuştur. 2014 yılında yeni büyükşehir olan illerin hepsinde kişi başı reel yerel vergi geliri azalmıştır ve bu illerdeki azalış ortalaması % 22 olmuştur. 2014 yılında mevcut büyükşehir illerinin kişi başı reel yerel vergi geliri ortalama % 6,12 artmıştır.

Analizimizin bulgularından da görüleceği üzere, tüm illerde kişi başı yerel vergi gelirlerinin kişi başı yerel harcamaların oldukça altında kalması, Türkiye’de yerel yönetimlerin gelir yaratma kapasitelerinin dar olduğu ve mali anlamda merkezi yönetime bağımlı olduğu gerçeğini gözler önüne sermektedir.

Kaynakça

- Bahl, R. W., ve Saunders, R. J. (1965). Determinants of Changes in State and Local Government Expenditures. *National Tax Journal*, 18(1), 50-57.
- Bahl, R. (2000). *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*. Urban and Local Government Background Series No. 2, Washington, DC: The World Bank.
- Bailey, S. J. (1999). *Local Government Economics: Principles and Practice*. London: MacMillan Press.
- Bergstrom, T. C., ve Goodman, R. P. (1973). Private Demands for Public Goods. *The American Economic Review*, 63(3), 280-296.
- Dell’Anno, R., ve Martinez-Vazquez, J. (2013). A Behavioral Local Public Finance Perspective on the Renter’s Illusion Hypothesis. *International Center for Public Policy*, Working Paper No: 13-03, 1-25.
- Henderson, J. M. (1968). Local Government Expenditures: A Social Welfare Analysis. *The Review of Economics and Statistics*, 50(2), 156-163.
- Ladd, H. F. (1992). Population Growth, Density and the Costs of Providing Public Services. *Urban Studies*, 29(2), 273-295.
- Ladd, H. F. (1994). Fiscal Impacts of Local Population Growth: A Conceptual and Empirical Analysis. *Regional Science and Urban Economics*, 24(6), 661-686.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Nacar, B. (2005). Yerel Yönetimlerin Mali Krizi Üzerine Kuramsal Açıklamalar: Nedenler, Öneriler ve Bir Değerlendirme. *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 5(9), 202-247.
- Oates, W. (1988). On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey. G. Brennan, B. S. Grewel ve P. Groenwegen (eds). *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews* içinde (ss. 65-82). Sydney: Australian National University Press.
- Oates, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349-373.
- Olson, M. (1969). The Principle of “Fiscal Equivalence”: the Division of Responsibilities Among Different Levels of Government. *American Economic Review*, 59(2), 479-487.
- Sağbaşı, İ. (2003). Türkiye’de Yerel Yönetim Harcamaları ve Ölçek Ekonomileri. *Maliye Dergisi*, 143, 1-14.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019a). *İller İtibariyle Mahalli Yönetim Bütçe İstatistikleri (2006-2018)*. Erişim tarihi: 05.07.2019, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-mahalli-yonetim-butce-istatistikleri-2006-2018>
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019b). *Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri*. Erişim tarihi: 05.07.2019, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019c). *Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri*. Erişim tarihi: 05.07.2019, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-mali-istatistikleri>
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013). *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE-2011)*. Ankara: Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.

- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019a). *Tüketici Fiyat Endeksi*. Erişim tarihi: 05.07.2019, http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=650
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019b). *Nüfus ve Demografi İstatistikleri*. Erişim tarihi: 05.07.2019, http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1590
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2019c). *Harcama Yöntemi İle GSYH (2009 Bazlı)*. Erişim tarihi: 05.07.2019, http://tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=2507
- Weingast, B. R. (2009). Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293.

EK 1. İller Düzeyinde Kişi Başı Reel Yerel Harcamalar (TL)

İller	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Adana	3,29	4,14	4,45	3,65	3,48	3,92	4,14	4,76	3,82	4,71	5,12	5,90	6,67
Adıyaman	1,60	2,18	2,45	2,81	2,70	3,34	3,86	4,51	4,73	4,38	4,22	4,66	5,15
Afyon K.	3,62	3,63	3,87	3,57	3,90	4,77	5,03	5,15	5,00	5,22	5,29	5,69	6,51
Ağrı	1,91	1,62	1,89	2,41	2,85	3,89	4,32	5,04	3,66	3,85	3,91	4,16	5,53
Amasya	3,69	3,81	4,61	4,72	6,59	5,27	5,07	5,23	5,02	5,44	6,11	5,94	5,78
Ankara	9,12	9,37	8,53	7,99	8,35	7,81	8,06	11,48	9,09	8,94	9,35	10,18	10,92
Antalya	5,79	6,11	6,20	6,06	5,46	5,79	6,17	6,59	5,33	6,11	7,20	8,45	8,34
Artvin	3,87	3,77	3,46	4,60	5,64	6,07	6,14	6,63	6,12	7,14	7,87	8,29	9,03
Aydın	3,48	3,57	3,43	3,51	3,78	4,31	4,46	5,49	3,16	4,49	5,96	5,62	6,54
Balıkesir	3,45	3,51	3,51	3,57	3,55	4,28	4,09	4,24	3,32	5,66	6,80	7,36	7,88
Bilecik	3,30	3,33	4,21	3,36	3,32	4,81	4,44	4,87	5,28	5,55	5,39	6,86	6,64
Bingöl	3,24	4,21	3,18	4,41	5,84	5,73	5,81	6,79	6,11	6,23	5,69	5,86	6,41
Bitlis	3,13	3,22	4,00	4,12	3,51	4,05	4,16	5,18	5,85	4,77	4,75	5,55	5,54
Bolu	3,45	3,57	4,18	4,23	4,24	5,10	4,94	5,93	5,17	5,96	5,74	6,89	7,67
Burdur	3,36	3,44	3,61	4,74	3,57	4,84	5,19	5,33	5,23	5,25	5,90	5,80	5,84
Bursa	4,55	5,03	4,87	4,33	4,65	5,56	5,39	5,63	5,19	6,20	7,16	7,99	6,90
Çanakkale	3,72	3,98	3,95	4,52	4,49	4,95	5,11	6,04	5,73	5,66	6,46	6,89	8,09
Çankırı	4,90	4,48	4,93	5,80	6,40	6,27	5,30	5,79	5,92	7,40	7,25	7,39	6,68
Çorum	2,98	2,92	3,65	3,46	3,69	4,51	4,33	5,00	4,87	5,62	6,25	7,37	6,71
Denizli	3,75	4,39	3,82	3,72	3,87	4,48	4,98	5,53	3,67	5,57	7,57	8,01	8,41
Diyarbakır	2,85	2,87	3,07	3,12	3,02	3,15	3,78	4,08	2,57	3,35	3,20	4,35	4,70
Edirne	3,69	4,51	4,25	3,79	4,20	4,58	4,50	5,04	4,85	6,03	5,52	5,75	5,61
Elazığ	3,53	3,15	3,72	3,81	4,85	5,41	4,54	5,18	5,16	5,19	5,42	6,01	5,82
Erzincan	4,61	3,49	5,25	5,61	6,04	6,91	6,44	6,72	6,23	6,69	7,15	8,87	10,98
Erzurum	4,29	4,98	4,60	3,64	4,25	4,80	4,73	4,96	3,85	6,59	8,07	10,37	10,06

Eskişehir	4,80	5,11	6,07	4,98	4,45	4,77	5,12	6,61	5,07	5,55	5,50	5,62	7,12
Gaziantep	3,30	3,92	4,32	3,72	3,71	4,69	4,84	6,91	5,33	5,53	6,29	7,24	7,85
Giresun	3,19	3,04	3,27	3,45	7,89	4,32	4,52	5,59	5,50	6,01	6,16	6,52	6,34
Gümüşhane	5,36	4,44	4,68	6,03	6,65	6,51	6,17	7,10	6,33	6,73	7,35	8,20	8,71
Hakkari	2,20	4,44	7,20	5,75	13,90	5,55	4,56	4,93	6,26	6,06	6,61	7,60	8,67
Hatay	2,08	2,16	2,30	2,46	3,03	3,34	4,11	5,15	2,46	3,90	4,90	5,87	6,17
Isparta	4,42	4,12	4,65	3,88	3,79	4,66	4,41	4,51	4,21	4,89	4,86	5,60	6,50
Mersin	3,84	4,27	4,90	4,17	3,81	4,82	4,78	5,17	3,98	5,14	5,86	6,86	7,37
İstanbul	7,63	8,54	9,07	8,47	7,51	7,81	7,97	8,90	9,44	8,62	9,99	10,70	10,48
İzmir	4,85	6,33	7,14	7,60	6,46	7,10	7,52	8,15	7,20	7,93	8,80	9,15	9,10
Kars	2,32	2,87	4,20	2,88	2,67	3,21	3,18	3,51	4,64	5,23	4,93	6,65	7,04
Kastamonu	3,38	3,05	3,32	4,14	4,48	5,08	5,19	5,45	5,75	5,50	5,55	6,24	7,26
Kayseri	3,96	5,04	5,43	4,96	4,33	4,95	5,00	5,66	4,61	5,21	5,49	6,79	6,19
Kırklareli	3,11	2,94	3,09	3,20	3,08	3,56	4,15	4,78	4,53	4,90	5,13	5,70	5,85
Kırşehir	3,71	3,63	3,77	3,91	3,93	4,94	5,41	7,13	6,42	5,91	6,45	6,77	8,27
Kocaeli	10,31	9,93	8,72	11,26	8,11	8,97	8,50	9,11	7,45	7,61	8,23	10,35	10,69
Konya	4,03	4,41	4,73	4,00	4,01	4,83	5,86	7,16	6,12	6,81	7,06	7,17	7,37
Kütahya	3,19	3,22	3,68	3,58	3,57	4,45	4,65	4,97	4,83	5,94	5,72	6,78	6,67
Malatya	3,09	3,07	3,44	3,55	4,07	4,62	4,45	5,09	3,36	4,90	5,78	6,64	7,10
Manisa	2,55	2,79	2,96	2,88	3,02	3,73	3,93	4,43	3,04	4,69	5,37	7,15	7,41
K.Maraş	2,26	2,41	2,85	3,03	3,24	3,59	3,85	4,44	2,38	4,23	4,83	6,14	6,84
Mardin	2,01	2,44	2,21	3,02	3,11	3,37	3,27	3,59	1,63	2,75	2,86	3,97	4,40
Muğla	4,38	4,80	4,64	4,42	4,61	5,17	5,57	5,90	3,80	5,62	7,33	6,99	6,78
Muş	2,15	2,02	1,93	3,39	3,04	3,34	3,37	5,27	5,27	4,90	4,43	4,13	5,47
Nevşehir	4,01	3,82	4,35	4,06	4,29	4,71	4,77	5,69	4,87	6,43	6,91	5,99	5,94
Niğde	3,43	3,20	3,43	3,49	3,67	4,55	4,81	5,56	4,74	5,90	4,99	6,04	6,18

Ordu	3,10	3,12	3,32	3,28	3,79	4,24	4,06	4,52	2,89	4,49	5,48	6,93	7,10
Rize	3,67	3,67	3,70	4,52	4,33	5,11	4,89	5,30	5,32	5,88	5,73	6,24	7,08
Sakarya	3,79	3,93	4,51	4,06	4,07	4,50	5,35	5,54	4,26	4,79	5,56	6,28	6,06
Samsun	3,67	3,89	3,95	3,25	4,45	4,59	4,87	5,46	4,36	4,85	5,70	5,92	6,10
Siirt	2,71	2,64	3,01	2,98	4,55	4,45	3,95	4,68	5,13	4,66	5,38	5,18	5,72
Sinop	3,29	3,09	2,95	4,23	4,27	4,79	4,42	5,64	5,22	5,34	5,78	5,84	6,05
Sivas	3,89	3,88	3,81	3,66	4,25	5,01	5,38	5,98	5,49	6,71	6,92	7,39	9,20
Tekirdağ	3,47	3,45	3,43	3,19	3,69	4,62	4,52	5,27	3,77	5,73	6,89	7,41	8,06
Tokat	2,80	3,11	3,70	3,42	3,75	3,94	3,65	4,23	4,27	4,52	5,00	5,74	6,03
Trabzon	3,77	3,58	3,79	3,87	4,19	4,86	4,66	5,30	3,79	4,43	5,33	5,79	6,51
Tunceli	6,57	4,88	5,49	6,22	8,64	8,20	7,07	8,33	7,49	9,13	8,66	8,94	13,13
Urfa	2,72	1,93	2,32	2,35	2,58	3,71	3,58	4,96	2,11	3,27	3,31	4,68	4,80
Uşak	3,21	3,34	3,07	2,85	3,04	3,88	3,48	4,44	4,02	5,04	5,79	6,33	7,48
Van	1,68	2,01	2,15	2,96	3,74	3,01	4,11	4,44	1,63	3,80	3,68	4,96	6,23
Yozgat	3,40	3,02	3,54	3,72	3,80	4,55	4,87	5,47	5,15	6,16	6,01	6,45	7,97
Zonguldak	3,38	3,40	3,24	3,29	3,69	4,66	4,27	4,79	4,90	4,56	4,80	5,11	5,31
Aksaray	3,00	3,10	3,04	3,13	3,18	3,64	4,10	4,13	4,46	4,80	5,09	5,51	5,61
Bayburt	4,31	4,10	4,59	4,47	4,63	5,36	5,78	7,14	7,11	9,63	9,88	13,01	10,66
Karaman	3,63	3,48	3,73	3,88	4,04	5,67	6,26	7,34	6,74	6,71	6,36	7,09	5,99
Kırkkale	4,30	4,57	5,38	5,87	5,97	6,01	5,68	6,51	5,46	5,88	5,28	6,40	5,87
Batman	2,17	2,38	2,55	3,15	3,55	3,79	3,60	4,25	4,02	4,22	4,04	4,56	5,15
Şırnak	2,49	2,77	2,40	2,94	2,82	3,65	4,00	4,83	3,91	3,72	6,37	5,76	6,20
Bartın	3,12	2,64	2,60	3,15	3,56	3,83	3,29	4,22	4,59	4,66	4,28	4,76	5,20
Ardahan	2,84	2,34	1,43	0,82	3,21	4,51	4,10	5,82	6,39	6,29	5,71	6,88	7,80
İğdır	2,34	2,38	2,15	2,81	2,92	3,67	3,48	4,26	3,88	4,41	3,84	4,22	5,02
Yalova	4,63	4,69	5,01	3,88	4,55	5,55	5,66	6,37	5,38	7,09	8,15	8,50	7,87
Karabük	2,90	3,16	3,86	3,77	4,59	5,39	4,53	4,38	4,66	5,05	5,66	5,19	5,12
Kilis	2,68	1,52	2,59	3,49	4,28	4,16	3,86	5,94	5,81	7,01	6,22	9,02	10,27

Osmaniye	2,24	2,20	2,36	2,34	2,27	2,90	3,57	3,66	3,44	3,77	4,03	4,76	5,00
Düzce	2,78	2,65	3,60	3,82	3,83	3,74	3,35	4,47	4,59	5,00	5,85	5,73	5,86

EK 2. İller Düzeyinde Kişi Başı Reel Yerel Vergi Gelirleri (TL)

İller	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Adana	0,343	0,389	0,330	0,421	0,500	0,469	0,470	0,535	0,517	0,517	0,503	0,485
Adıyaman	0,120	0,119	0,119	0,202	0,151	0,170	0,164	0,161	0,183	0,191	0,165	0,169
Afyon K.	0,259	0,280	0,235	0,372	0,359	0,410	0,392	0,393	0,411	0,413	0,505	0,354
Ağrı	0,039	0,043	0,036	0,071	0,063	0,052	0,066	0,064	0,066	0,079	0,070	0,092
Amasya	0,246	0,230	0,216	0,286	0,299	0,278	0,283	0,300	0,307	0,327	0,333	0,294
Ankara	0,786	0,719	0,634	0,847	0,957	0,889	0,923	0,933	0,895	0,944	0,921	0,831
Antalya	1,026	0,963	0,810	1,061	1,090	1,024	1,053	0,920	1,244	1,133	1,075	1,053
Artvin	0,212	0,216	0,176	0,367	0,310	0,374	0,379	0,364	0,333	0,343	0,463	0,340
Aydın	0,526	0,506	0,452	0,588	0,602	0,594	0,613	0,483	0,729	0,781	0,726	0,678
Balıkesir	0,536	0,488	0,521	0,588	0,663	0,607	0,566	0,460	0,773	0,829	0,784	0,785
Bilecik	0,441	0,507	0,312	0,440	0,458	0,481	0,493	0,513	0,561	0,513	0,518	0,544
Bingöl	0,073	0,131	0,119	0,143	0,109	0,149	0,131	0,122	0,142	0,124	0,161	0,138
Bitlis	0,035	0,025	0,431	0,116	0,084	0,096	0,113	0,094	0,088	0,109	0,134	0,143
Bolu	0,396	0,333	0,271	0,401	0,448	0,429	0,458	0,536	0,553	0,518	0,547	0,445
Burdur	0,298	0,301	0,256	0,342	0,358	0,356	0,355	0,385	0,379	0,394	0,417	0,361
Bursa	0,679	0,625	0,517	0,722	0,780	0,758	0,772	0,769	0,767	0,758	0,746	0,666
Çanakkale	0,490	0,502	0,457	0,600	0,696	0,690	0,685	0,656	0,704	0,767	0,758	0,689
Çankırı	0,218	0,199	0,256	0,354	0,269	0,355	0,375	0,427	0,423	0,417	0,458	0,381

Çorum	0,193	0,198	0,161	0,256	0,228	0,293	0,312	0,361	0,358	0,390	0,379	0,300
Denizli	0,482	0,465	0,316	0,453	0,480	0,485	0,494	0,348	0,616	0,650	0,631	0,640
Diyarbakır	0,171	0,143	0,196	0,226	0,285	0,199	0,191	0,256	0,261	0,292	0,248	0,269
Edirne	0,361	0,331	0,314	0,468	0,411	0,442	0,440	0,429	0,456	0,410	0,394	0,431
Elazığ	0,188	0,209	0,231	0,317	0,310	0,299	0,324	0,356	0,305	0,323	0,339	0,338
Erzincan	0,170	0,202	0,182	0,261	0,258	0,251	0,264	0,279	0,271	0,282	0,252	0,255
Erzurum	0,185	0,201	0,093	0,213	0,233	0,213	0,238	0,249	0,247	0,262	0,259	0,255
Eskişehir	0,442	0,456	0,382	0,614	0,714	0,682	0,695	0,669	0,698	0,651	0,585	0,574
Gaziantep	0,257	0,247	0,223	0,329	0,421	0,378	0,383	0,414	0,383	0,410	0,406	0,367
Giresun	0,214	0,229	0,227	0,327	0,298	0,312	0,339	0,325	0,341	0,356	0,382	0,349
Gümüşhane	0,164	0,155	0,208	0,277	0,212	0,224	0,171	0,182	0,186	0,185	0,201	0,163
Hakkari	0,073	0,095	0,091	0,099	0,086	0,091	0,082	0,096	0,073	0,066	0,091	0,084
Hatay	0,291	0,330	0,249	0,355	0,427	0,382	0,415	0,314	0,468	0,502	0,489	0,447
Isparta	0,286	0,302	0,255	0,320	0,335	0,314	0,352	0,371	0,422	0,375	0,396	0,317
Mersin	0,456	0,449	0,358	0,507	0,494	0,442	0,464	0,484	0,564	0,614	0,615	0,557
İstanbul	0,987	0,966	0,772	1,220	1,377	1,286	1,358	1,488	1,485	1,548	1,444	1,311
İzmir	0,748	0,751	0,592	0,827	0,946	0,890	0,867	0,942	0,925	0,953	0,898	0,932
Kars	0,275	0,166	0,077	0,106	0,096	0,088	0,101	0,111	0,169	0,131	0,114	0,115
Kastamonu	0,211	0,231	0,222	0,323	0,291	0,322	0,335	0,314	0,342	0,340	0,364	0,316

Kayseri	0,42 2	0,407	0,322	0,48 2	0,46 0	0,443	0,531	0,50 9	0,502	0,536	0,48 2	0,487
Kırklareli	0,418	1,425	1,224	1,282	0,492	0,60 2	0,551	0,537	0,534	0,546	0,549	0,48 0
Kırşehir	0,24 9	0,223	0,317	0,444	0,382	0,463	0,46 8	0,513	0,472	0,50 8	0,50 0	0,546
Kocaeli	0,794	0,821	0,567	0,94 8	1,082	1,048	1,111	1,179	1,141	1,187	1,066	1,038
Konya	0,32 9	0,325	0,287	0,423	0,452	0,416	0,447	0,50 8	0,521	0,569	0,547	0,538
Kütahya	0,25 9	0,254	0,207	0,326	0,30 0	0,312	0,324	0,29 8	0,32 0	0,311	0,30 4	0,289
Malatya	0,312	0,26 0	0,327	0,40 3	0,327	0,328	0,341	0,25 0	0,40 9	0,507	0,48 9	0,438
Manisa	0,319	0,323	0,265	0,375	0,376	0,387	0,392	0,332	0,497	0,516	0,544	0,505
K.Maraş	0,210	0,227	0,159	0,271	0,266	0,277	0,29 4	0,234	0,383	0,397	0,410	0,350
Mardin	0,119	0,074	0,08 4	0,178	0,118	0,130	0,139	0,114	0,198	0,184	0,189	0,20 0
Muğla	1,185	1,090	0,881	1,188	1,196	1,205	1,196	0,88 7	1,303	1,185	1,171	1,158
Muş	0,04 5	1,392	1,458	0,08 4	0,06 4	0,06 9	0,08 4	0,09 6	0,091	0,07 8	0,071	0,073
Nevşehir	0,34 8	0,306	0,299	0,479	0,439	0,462	0,470	0,447	0,46 8	0,42 4	0,42 8	0,384
Niğde	0,163	0,207	0,194	0,28 2	0,246	0,249	0,255	0,26 0	0,263	0,26 9	0,26 6	0,242
Ordu	0,251	0,245	0,23 0	0,345	0,28 0	0,281	0,334	0,30 5	0,444	0,46 4	0,533	0,44 0
Rize	0,337	0,313	0,26 8	0,48 2	0,40 2	0,40 4	0,417	0,433	0,411	0,457	0,374	0,393
Sakarya	0,46 2	0,449	0,38 8	0,525	0,631	0,607	0,631	0,68 6	0,730	0,749	0,721	0,642
Samsun	0,34 8	0,321	0,262	0,454	0,423	0,411	0,378	0,40 3	0,445	0,478	0,52 0	0,497
Siirt	0,07 6	0,059	0,05 8	0,132	0,09 8	0,077	0,08 3	0,075	0,08 3	0,103	0,108	0,128
Sinop	0,273	0,244	0,231	0,341	0,235	0,305	0,339	0,349	0,317	0,35 0	0,365	0,336

Sivas	0,251	0,238	0,197	0,301	0,281	0,268	0,305	0,342	0,368	0,367	0,328	0,265
Tekirdağ	0,704	0,607	0,494	0,748	0,811	0,789	0,811	0,521	0,987	1,086	0,999	0,896
Tokat	0,181	0,201	0,164	0,238	0,237	0,240	0,238	0,237	0,240	0,284	0,340	0,252
Trabzon	0,309	0,316	0,289	0,448	0,360	0,406	0,431	0,386	0,497	0,527	0,598	0,483
Tunceli	0,178	0,185	0,198	0,256	0,212	0,298	0,270	0,223	0,271	0,312	0,297	0,244
Urfa	0,105	0,120	0,120	0,170	0,176	0,192	0,173	0,120	0,215	0,203	0,233	0,184
Uşak	0,277	0,298	0,206	0,300	0,314	0,311	0,329	0,339	0,361	0,354	0,324	0,352
Van	0,073	0,737	0,565	0,136	0,135	0,092	0,098	0,075	0,123	0,172	0,184	0,242
Yozgat	0,312	0,218	0,177	0,240	0,233	0,224	0,221	0,241	0,265	0,268	0,295	0,270
Zonguldak	0,357	0,359	0,255	0,548	0,529	0,527	0,522	0,496	0,415	0,424	0,484	0,419
Aksaray	0,256	0,263	0,233	0,315	0,276	0,291	0,312	0,307	0,309	0,314	0,315	0,274
Bayburt	0,140	0,150	0,091	0,185	0,147	0,192	0,227	0,200	0,190	0,148	0,170	0,199
Karaman	0,202	0,198	0,175	0,238	0,242	0,251	0,257	0,304	0,271	0,281	0,261	0,246
Kırıkkale	0,639	0,621	0,601	0,746	0,644	0,692	0,755	0,777	0,718	0,727	0,738	0,612
Batman	0,212	0,188	0,160	0,215	0,245	0,199	0,192	0,202	0,219	0,218	0,185	0,228
Şırnak	0,052	0,040	0,036	0,056	0,080	0,055	0,061	0,062	0,042	0,048	0,069	0,080
Bartın	0,220	0,207	0,205	0,290	0,239	0,269	0,273	0,310	0,336	0,396	0,413	0,369
Ardahan	0,059	0,023	0,026	0,065	0,101	0,094	0,118	0,137	0,127	0,171	0,185	0,158
Iğdır	0,085	0,078	0,088	0,119	0,110	0,072	0,099	0,123	0,101	0,110	0,119	0,119

Yalova	0,611	0,620	0,467	0,860	0,882	0,788	0,758	0,797	1,062	1,042	0,905	0,936
Karabük	0,344	0,351	0,235	0,488	0,546	0,478	0,441	0,521	0,650	0,457	0,453	0,486
Kilis	0,265	0,219	0,151	0,275	0,202	0,273	0,368	0,394	0,365	0,300	0,251	0,268
Osmaniye	0,198	0,202	0,158	0,230	0,168	0,205	0,225	0,271	0,288	0,294	0,292	0,293
Düzce	0,286	0,327	0,265	0,302	0,334	0,352	0,381	0,386	0,373	0,401	0,368	0,347

SİYASET, EKONOMİ ve YÖNETİM ARAŞTIRMALARI DERGİSİ



RESEARCH JOURNAL OF
POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

October 2019, Vol:7, Issue:4

Ekim 2019, Cilt:7, Sayı:4

P-ISSN: 2147-6071

E-ISSN: 2147-7035

Journal homepage: www.siyasetekonomiyonetim.org



İnsani Gelişme ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Çalışma

Relationship Between Human Development and Economic Growth: An Empirical Study on Turkey

Arş. Gör. Mehmet AYDIN

Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ekonometri Bölümü, mehmetaydin@sakarya.edu.tr

MAKALE BİLGİSİ

ÖZET

Makale Geçmişi:

Alınma 04 Ekim 2019
Kabul 02 Kasım 2019

Anahtar Kelimeler:

Ekonomik Büyüme, İnsani Gelişme,
Bootstrap Nedensellik

© 2019 PESA Tüm hakları saklıdır

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de insani gelişme ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin 1990-2017 dönemi için ampirik olarak incelenmesidir. Bu kapsamda, insani gelişme ve ekonomik büyüme arasındaki nedensellik ilişkisi Hacker ve Hatemi-J (2006) bootstrap nedensellik testi ve bu değişkenler arasındaki uzun dönemli ilişki ARDL eşbütünleşme, DOLS ve FMOLS yöntemleri ile araştırılmıştır. Çalışmadan elde edilen bulgular, insani gelişme ve ekonomik büyüme arasında çift yönlü bir nedensellik ilişkisinin olduğunu ve bu değişkenlerin uzun dönemde birlikte hareket ettiklerini göstermektedir. Uzun dönemdeki ilişkinin büyüklüğü incelendiğinde ise, insani gelişme endeksinde meydana gelecek 0.01 birimlik bir artışın ekonomik büyümeyi yaklaşık olarak %0.05 arttıracak sonuca ulaşmaktadır. Bu sonuca göre, insani gelişmeyi arttırmaya yönelik politikaların ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkileri olacaktır.

ARTICLE INFO

ABSTRACT

Article History:

Received 04 October 2019
Accepted 02 November 2019

Keywords:

Economic Growth, Human
Development, Bootstrap Causality

© 2019 PESA All rights reserved

The aim of this study is to examine the relationship between human development and economic growth in Turkey empirically for the period 1990-2017. In this context, the causality relationship between human development and economic growth was investigated by Hacker and Hatemi-J (2006) bootstrap causality test and the long-term relationship between these variables with ARDL cointegration, DOLS and FMOLS methods. The findings from the study show that there is a bi-directional causality relationship between human development and economic growth and that these variables act together over the long term. When the size of the long-term relationship is examined, the result is that a 0.01 unit increase in the Human Development Index will increase economic growth by about 0.05%. According to this conclusion, the policy towards increasing human development will have positive effects on economic growth.

GİRİŞ

İnsani gelişme, insanların seçimlerini daha sağlıklı, daha dolu ve daha uzun bir yaşam sürmelerini sağlayacak şekilde büyütme süreci olarak tanımlanmaktadır (UNDP, 1990, s. 10). Son zamanlarda bu süreç, ekonomik büyüme yerine kalkınma sürecinin nihai amacı olarak nitelendirilmektedir (Anand ve Sen, 2000). Kalkınma, 1970’li yıllara kadar gelir, sermaye, yatırım ve sanayileşme gibi ekonomik olgular üzerinden değerlendirilirken, küreselleşen dünya ile birlikte sadece ekonomik olguların kalkınmışlık seviyesini açıklamakta yetersiz

kaldığı savunulmuştur. Bu kapsamda kalkınma, ekonomik olguların yanı sıra beşerî sermaye, eğitim ve sağlık gibi göstergeler ile de değerlendirilmeye başlamıştır. Kalkınmanın ölçülmesinde insani gelişmenin ekonomik büyümeyle bir ikame olup olmayacağı, ekonomik büyüme ve insani gelişme arasındaki olası ilişkiye merak uyandırmıştır.

İnsani gelişme ve ekonomik büyüme birbirleri üzerinde doğrudan ve dolaylı etkilere sahip iki kavramdır. Bir yandan ekonomik büyüme sürekli iyileştirmelere imkân sağlayacak olanakları sağlarken diğer yandan, özellikle işgücünde gerçekleşen iyileştirmeler ekonomik büyümeyle katkıda bulunmaktadır (Ranis, Stewart ve Ramirez, 2000).

İnsani gelişmenin ekonomik büyüme üzerindeki etkisi insanların yeteneklerinin, yaratıcılıklarının ve üretkenliklerinin artması ile açıklanabilmektedir. Bir ülkede girişimcilerin, yöneticilerin ve çalışanların yeteneklerinin artması üretim organizasyonlarının ve ar-genin gelişmesini sağlayacaktır. Bu alanlarda yaşanan gelişmeler ise teknolojiye olan adaptasyonu ve ithalatı arttıracaktır. Bununla birlikte bir ülkedeki sağlık ve eğitim düzeyi, o ülkedeki üretim, ihracat ve büyümenin ana belirleyicileri arasında yer almakta ve teknolojiyi etkin bir şekilde kullanma aşamasında önemli bir bileşen oluşturmaktadır.

Ranis vd. (2000), insani gelişmenin ekonomik büyüme üzerindeki etkisini dört madde halinde aşağıdaki şekilde açıklamaktadır.

- I) İlk ve orta öğretim, sağlık ve beslenme, kırsal ve kentsel kesimlerdeki işçilerin verimliliğini artırır.
- II) Orta öğretim (mesleki eğitim de dahil), becerilerin ve yönetim kapasitesinin kazanılmasını kolaylaştırır.
- III) Yükseköğretim, bilimin gelişimini, uygun teknoloji ithalatının seçimini ve teknolojilerin ülkeye adaptasyonunu ve geliştirilmesini destekler.
- IV) Orta ve yükseköğretim, ekonomik büyümede önemli rol oynayan kilit kurumların, hükümetin, hukukun, finansal sistemin ve diğer unsurların gelişimini destekler.

Özetle insanlar daha sağlıklı ve eğitilmiş olduklarında ekonomik büyümeyle daha fazla katkı sağlayacaktır. Özellikle, bir ekonomi üzerinde yeteneklerin, yaratıcıların ve özgürlüklerin daha etkin bir rol oynaması durumunda insani gelişme ekonomik büyüme üzerinde daha önemli bir etkiye sahip olacaktır.

Ekonomik Büyümenin insani gelişme üzerindeki etkisi ise politika, sosyal sermaye ve milli gelir gibi çeşitli faktörlere bağlı olarak farklı şekillerde açıklanabilmektedir. Milli gelir üzerinden ekonomik büyümenin insani gelişme üzerindeki etkisi hane halkı ve devlet kanadı ile iki farklı şekilde aşağıdaki şekilde özetlenebilir. Milli gelirin artması;

- I) Gelir dağılımını ve buna bağlı olarak hane halkı gelirlerini ve yoksulluk oranlarını etkileyecektir. Hane halkının gelirlerinin artması ise hane halkı harcamaları içerisindeki insani gelişme harcamalarının payını arttıracaktır.
- II) Devletin gelirlerini arttıracak ve buna bağlı olarak sosyal ve öncelikli alanlara daha fazla harcama yapılabilecektir. Devlet harcamalarının içerisinde sosyal ve öncelikli alanlara yapılan harcamaların artması ise sağlık ve eğitimin gelişmesine yönelik harcamaları arttıracaktır.

Bir ülkede artan gelirlerin hükümetlerin ve hane halklarının sahip olduğu yetenek ve seçenekleri arttıracığı ölçüde, ekonomik büyüme insani gelişmeyi arttıracaktır.

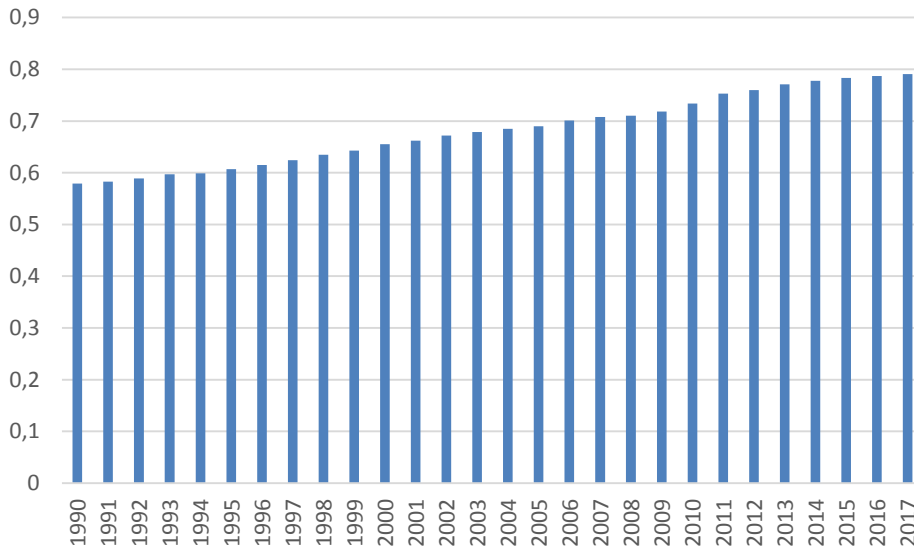
İnsani gelişme çeşitli endeksler yardımıyla ölçülebilmektedir. Bu endekslerin en yaygın olarak kullanılanlarından biri Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından yayınlanan İnsani Gelişme Endeksi'dir. Bu endeks ile kalkınma kavramının insan odaklı ölçülmesi amaçlanmaktadır. İnsani gelişme göstergesi ülkelerdeki üç temel gelişimi tek bir bileşik endeks aracılığıyla değerlendiren bir yöntemdir. Yöntemin temel bileşenleri, insani yaşam standardı, sağlıklı ve uzun yaşam ve bilgiye erişime dayanmaktadır.

Uzun ve sağlıklı bir yaşam ölçümü; doğumda yaşam beklentisi üzerinden yaşam beklentisi indeksi, bilgiye erişim; beklenen ve ortalama okullaşma yılı üzerinden eğitim indeksi ve yaşam

standardı; kişi başına düşen milli gelir üzerinden milli gelir indeksi ile ölçümü yapılmaktadır (UNDP, 2018).

Bu üç hesaplamının tek bir bileşik endekste değerlendirilmesi ile kalkınmanın belirlenmesi çalışılmaktadır. Endeks 0 ile 1 arasında değerler almakta ve 0 değeri minimum gelişmişliği 1 değeri ise maksimum gelişmişliği göstermektedir.

Türkiye için insani gelişme ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki ele alındığında, insani gelişme göstergeleri ve ekonomik göstergelerinin paralellik gösterdiği görülmektedir. 2018 yılı raporlarına göre insani gelişme indeksi Türkiye'nin 188 ülke ve bölge arasında 64. Sırada yer aldığını gösterirken, kişi başına düşen milli geliri baz alan atlas metoduna göre 58. Sırada yer almaktadır. Ayrıca, Türkiye'de insani gelişmenin yıllara göre bir artış eğilimi içerisinde olduğu Şekil 1'de açıkça görülmektedir. Yıllara göre artan bu insani gelişmenin ekonomik büyüme üzerinde pozitif etkileri olması beklenmektedir.



Kaynak: UNDP (2018)

Şekil 1: Yıllara Göre İnsani Gelişme (Türkiye)

Çalışmanın amacı, Türkiye için insani gelişme ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin ampirik olarak incelenmesidir. Literatürde Türkiye için insani gelişme bileşenleri ile (eğitim, sağlık, gelir vs.) ekonomik büyüme arasındaki ilişkileri inceleyen birçok çalışma bulunmasına karşın bir bütün olarak insani gelişme ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi ampirik olarak ele alan çok az sayıda çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmalarda ise temel istatistiksel yöntemler ile karşılaştırmalar dikkat çekmektedir. Bu çalışmanın literatüre katkısı ise insani gelişme ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin ekonometrik olarak ele alınmasıdır. Böylelikle değişkenler arasında bir nedensellik ilişkisi olup olmadığı, uzun dönemde bir ilişki olup olmadığı ve varsa bu ilişkinin sayısal olarak boyutunun araştırılmasına olanak sağlanmıştır.

Çalışma beş ana bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde aşağıdaki sıra takip edilmektedir; literatür araştırması bölümünde insani gelişme ve büyüme üzerine yapılan ulusal ve uluslararası çalışmalara ilişkin literatür taramasına, ekonometrik metodoloji bölümünde çalışmada kullanılan ekonometrik yöntemle ilişkin teoriye, ampirik analiz bölümünde uygulamadan elde edilen bulgulara ve sonuç bölümünde sonuç ve değerlendirmeye yer verilmiştir.

1. Literatür Araştırması

Literatürde, insani gelişme ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkileri inceleyen çalışmaların özellikle 2000'li yıllardan sonra bir artış eğiliminde olduğu gözlemlenmektedir. İlk yapılan çalışmalarda insani gelişme ve ekonomik büyüme arasındaki teorik ilişkileri inceleyen

çalışmalar ön plana çıkarken sonraki çalışmalarda bu değişkenler arasındaki uzun dönemli veya nedensellik ilişkilerini inceleyen ampirik çalışmalar ön plana çıktığı görülmektedir.

Türkiye için ekonomik büyüme ve insani gelişme arasındaki ilişkilere yönelik literatür araştırıldığında ise özellikle bu konuda yapılan ampirik çalışmaların sayıca azlığı dikkat çekmektedir. Türkiye özelinde yapılan çalışmalarda finansal gelişme ve insani gelişme ilişkisini inceleyen çalışmalar ve insani gelişmenin bileşenlerini oluşturan eğitim, sağlık ve gelir gibi unsurların ekonomik büyüme ile ilişkilerini inceleyen çalışmaların daha fazla ön plana çıktığı görülmektedir.

Ekonomik büyüme ve insani gelişme arasındaki ilişkilerin incelendiği çalışmalar Türkiye için yapılan çalışmalar ve dünya ölçeğinde yapılan çalışmalar olarak iki farklı başlıkta incelenmiş ve bu çalışmalardan bazıları aşağıda özetlenmiştir.

Türkiye için yapılan çalışmalar;

Dikmen (2004), 1975-1997 dönemi verileri ile Türkiye için yaşam beklentisi, yetişkin okuryazar oranı, ortaöğretim okullaşma oranı gibi insani gelişmeyi ölçmeye yönelik değişkenler ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi incelemiş ve insani gelişme ile ekonomik büyüme arasında çift yönlü pozitif bir ilişkinin varlığını tespit etmiştir.

Ünal (2008), Türkiye için ortalama yaşam ve eğitim değişkenleri ile kişi başına düşen ortalama gelir değişkeni üzerinden bölgesel farklılıkları incelediği çalışmada, insani gelişmenin ekonomik büyümeyi beraberinde getirdiği sonucuna ulaşmıştır.

Gürses (2009), “İnsani Gelişme ve Türkiye” isimli çalışmasında yapılabirlik yaklaşımı çerçevesinde Türkiye'nin insani gelişme eğilimini araştırmıştır. Çalışma sonucunda, Türkiye'nin insani gelişme alanında, gelir boyutunun güçlü, bilgi boyutunun zayıf olduğuna ulaşılmıştır.

Şahin ve Gökdemir (2016), Türkiye için 1981- 2013 dönemleri arasında milli gelir ve okullaşma oranı değişkenleri kullanılarak insani gelişme bileşenlerini Türkiye ölçeğinde ARDL eşbütünleşme analizi ile incelemişlerdir. Çalışma sonucunda uzun dönemde ekonomik büyümenin yaşam beklentisini pozitif yönde arttıracığı bulgularına ulaşılmıştır.

Kaya (2017), Türkiye'de 1986-2015 dönemi için finansal piyasalardaki gelişim ile insani gelişme arasındaki ilişkileri eşbütünleşme ve nedensellik testleri kullanarak incelediği çalışmada değişkenlerin uzun dönemde birlikte hareket ettiklerini ve insani gelişmeden finansal piyasalara doğru bir nedensellik ilişkisi olduğu sonucunu elde etmiştir.

Tekin ve Gör (2019), Türkiye için 1990-2015 dönemi verileri ile finansal gelişmişlik ve insani gelişme arasındaki ilişkileri ARDL sınır testi ve Toda-Yamamoto nedensellik analizi ile incelemiş ve ARDL testi sonucuna göre uzun dönemde bir ilişki tespit edemezken Toda-Yamamoto testi sonuçlarına göre finansal gelişmeden insani gelişmeye doğru bir nedensellik ilişkisi olduğu sonucunu elde etmişlerdir.

Dünya ölçeğinde yapılan çalışmalar;

Ranis vd. (2000), insani gelişme ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkileri 1960-1992 yılları arasında 36 ila 75 gelişmekte olan ülke için regresyon analizi kullanarak araştırmışlardır. Çalışma sonucunda ekonomik büyüme ve insani gelişme arasında çift yönlü pozitif bir ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Ranis (2004), insani gelişme ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkileri teorik olarak ele aldığı çalışmada, insani gelişme ve ekonomik büyüme arasında bazı koşulların sağlanması şartıyla çift yönlü bir ilişki olduğunu ileri sürmüştür.

Shahbaz vd. (2011), 10 Asya ülkesi için insani gelişme ve ekonomik büyüme ilişkisini panel nedensellik testi ile araştırdıkları çalışmada, insani gelişmenin ekonomik büyümeye öncülük ettiğini ancak ekonomik büyümenin her zaman insani gelişmeye yol açmayacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Bundala (2012), 40 ülke için çoklu regresyon analizi kullanarak yaptığı çalışmada insani gelişme ve ekonomik büyüme arasında güçlü bir ilişki olduğunu tespit etmiştir.

Sharifi-Renani vd. (2012), 1980-2010 dönemi için MENA ülkeleri kapsamında insani gelişmenin ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini inceledikleri çalışmada insani gelişmenin ekonomik büyümeyi pozitif bir şekilde etkilediği sonucuna ulaşmışlardır.

Şaşmaz ve Yayla (2018), 2004-2015 dönemi için Avrupa Birliği Geçiş Ekonomilerinde (11 ülke) vergiler, ekonomik büyüme ve insani gelişme arasındaki ilişkileri Emirmahmutoğlu ve Köse (2011) nedensellik testi ile incelemişlerdir. Çalışma sonucunda insani gelişmeden ekonomik büyümeye doğru tek yönlü, dolaysız vergilerden insani gelişmeye doğru tek yönlü ve dolaysız vergiler ile insani gelişme arasında çift yönlü bir nedenselliğin olduğu bulgularına ulaşılmıştır.

Erdem ve Çelik (2019), 33 Afrika ülkesi için 1995-2014 yılları arasında ekonomik büyüme ve insani gelişme arasındaki ilişkileri panel eşbütünleşme ve nedensellik testleri yardımıyla incelemiştir. Çalışmadan elde edilen bulgulara göre, insani gelişme ve ekonomik büyüme arasında çift yönlü bir ilişki olduğu ve bu ilişkinin yönünün kısa dönemde aynı yönlü iken, uzun dönemde ters yönlü olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Literatürde yapılan çalışmaların genelinde insani gelişme ve ekonomik büyüme arasında çift yönlü ve güçlü bir ilişkinin varlığı dikkat çekmektedir.

2. Ekonometrik Metodoloji

Hacker ve Hatemi-J (2006) bootstrap nedensellik testi, Toda ve Yamamoto (1995) tarafından geliştirilen nedensellik testine dayanmaktadır. Toda ve Yamamoto (1995) nedensellik testi ise VAR modelini temel almakta ve bu test ile değişkenlerin durağan ya da eşbütünleşik olması gibi ön koşullara gerek duyulmadan nedensellik ilişkisi araştırılabilmektedir. Ancak bu testin uygulanması aşamasında da sağlanması gereken iki önemli durum vardır. Bunlar;

1. Temelini VAR modeli oluşturduğu için VAR modelinin uygun gecikme uzunluğunun belirlenmesi gerekmektedir.

2. Değişkenlere ait maksimum bütünleşme mertebesinin belirlenmesi gerekmektedir.

Toda ve Yamamoto (1995) nedensellik testinde, kalıntıların normal dağıldığı varsayımına göre oluşturulmuş asimptotik ki-kare dağılımı dikkate alınmaktadır. Ancak kalıntılar her zaman normal dağılmamaktadır. Eğer kalıntılar normal dağılmazsa bu durumda ki kare dağılım tablosu kullanılamamakta ve hipotez testleri sonuçları geçersiz olmaktadır. Bu kapsamda, Hacker ve Hatemi-J (2006) uygun kritik değerlerin bootstrap yöntemi ile elde edildiği yeni bir nedensellik testi önermiştir.

Kritik değerlerin elde edilmesi aşamasında bootstrap simülasyonlarının kullanılması, kritik değerlerin daha kesin bir şekilde elde edilebilmesini ve buna bağlı olarak oluşabilecek sapmaları azaltabilmektedir. Bu tekniği kullanmanın diğer bir avantajı ise, normallik varsayımına ve zamanla değişen oynaklığa duyarlı olmamasıdır (Hacker ve Hatemi-J, 2006).

Toda ve Yamamoto prosedürü VAR modelini temel aldığı için prosedürün işleyişi VAR modeli üzerinden ele alınacaktır. P gecikmeli bir VAR modeli aşağıdaki şekilde gösterilebilmektedir.

$$Y_t = a + A_1 Y_{t-1} + \dots + A_p Y_{t-p} + u_t \quad (1)$$

Burada A parametre vektörü olmak üzere Y_t , α ve u_t n boyutlu değişken vektörünü göstermektedir. Toda ve Yamamoto (1995), VAR modelini maksimum bütünleşme mertebesi ile genişleterek değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisini aşağıdaki eşitlik yardımıyla araştırmaktadır.

$$Y_t = a + \hat{A}_1 Y_{t-1} + \dots + \hat{A}_p Y_{t-p} + \dots + \hat{A}_{p+d} Y_{t-p-d} + u_t \quad (2)$$

Burada, d maksimum bütünleşme mertebesini ve p VAR modeli için uygun gecikme uzunluğunu göstermektedir. Toda-Yamamoto nedensellik testinde temel hipotez değişkenler

arasında bir nedensellik ilişkisinin bulunmadığını gösterirken alternatif hipotez değişkenler arasında bir nedensellik ilişkisi olduğunu belirtmektedir. (2) numaralı eşitlik, hipotez testi aşamasında kullanılacak test istatistiğinin elde edilmesi amacıyla aşağıdaki şekilde gösterilebilmektedir:

$$Y = \hat{D}Z + \hat{\delta} \quad (3)$$

Eşitlikte yer alan notasyonlar aşağıdaki şekilde tanımlanmaktadır:

$Y := (y_1, \dots, y_t)$, bir (nxT) matrisi;

$\hat{D} := (\hat{\alpha}, \hat{A}_1, \dots, \hat{A}_p, \dots, \hat{A}_{p+d})$, bir $(nx(1+n(p+d)))$ matrisi;

$$Z_t := \begin{bmatrix} 1 \\ Y_t \\ Y_{t-1} \\ \vdots \\ Y_{t-p-d+1} \end{bmatrix}$$

$((1+n(p+d)) \times 1)$ matris, $t = 1, \dots, T$ için

$Z := (Z_0, \dots, Z_{T-1})$

$a((1+n(p+d)) \times T)$ matrisi ve;

$\hat{\delta} = (u_1, \dots, u_T)$, bir (nxT) matrisi

Değişkenler arasında bir nedensellik ilişkisinin olmadığını savunan temel hipotez, (4) numaralı eşitlikteki MWALD test istatistiğiyle sınanabilmektedir:

$$MWALD = (C\beta)' [C((Z'Z)^{-1} \otimes S_u C')]^{-1} (C\beta) \quad (4)$$

Burada \otimes , Kronecker çarpımını, C, kısıtları içeren $p \times n(1+np)$ boyutundaki gösterge matrisini

ve $S_u = \frac{\hat{\delta}' \hat{\delta}}{T-q}$ kısıtsız VAR modeli için varyans-kovaryans matrisini ifade etmektedir (Hacker ve Hatemi-J (2006)).

Hacker ve Hatemi-J (2006) nedensellik testinde, bootstrap simülasyonunun gerçekleştirilmesi aşamasında ilk olarak Granger nedensellik ilişkisinin olmadığını gösteren temel hipotez altında her bir simülasyon için simüle edilmiş Y^* datası elde edilmektedir.

$$Y^* = \hat{D}Z + \hat{\delta}^* \quad (5)$$

Eşitlikte; $\hat{D} = YZ'(ZZ')^{-1} \hat{\delta}^*$, bootstrap hata terimlerini göstermektedir. Bu aşamada regresyon modellinden elde edilen hata terimlerinin yerine T sayıda rasgele çekim sonucu elde edilen bootstrap hata terimleri kullanılmaktadır. Bootstrap hata terimleri $1/T$ olasılığına sahip olup kendi ortalama değerlerinden arındırılarak sabit varyans özelliğine sahip hale getirilmektedir.

$$u_{it}^m = \frac{\tilde{u}_{it}}{\sqrt{1-h_{it}}} \quad (6)$$

Eşitlikte; \tilde{u}_{it} , değiştirilmemiş hata terimini ve h_{it} , h_i 'nin t. bileşenini ifade etmektedir. X_{it} ve X_{jt} için $T \times 1$ kaldiraç vektörleri aşağıdaki gibi gösterilmektedir.

$$h_i = \text{diag}(X_i (X_i' X_i)^{-1} X_i')$$

$$h_j = \text{diag}(X (X' X)^{-1} X') \quad j = i-1 \text{ ve } i = 1, 2, 3, 4 \text{ için}$$

$$X = (W_{-1}', \dots, W_{-p}') \text{ ve } X_i = (W_{i-1}', \dots, W_{i-p}')$$

Eşitliklerde; W , X_{it} 'nin gecikmeli değerlerini göstermekte olup X_{it} 'nin belirlendiği modelde, X_i açıklayıcı değişken matrisini ifade etmektedir. Bu eşitlik Granger nedensellik ilişkisi yoktur kısıtına tabi tutulmaktadır. X_{jt} 'nin belirlendiği modelde ise X açıklayıcı değişken matrisini göstermektedir. Bu eşitlikte tüm değişkenlerin gecikmelerinin tamamına yer verilirken X_{jt} X_{it} 'nin "Granger nedeni değildir" şeklindeki temel hipotez sınanmaktadır (Yıldırım ve Kesikoğlu 2012).

Hacker ve Hatemi-J (2006), bootstrap simülasyonunu 800 kez tekrarlamakta ve her bir simülasyon için bir MWALD istatistiği hesaplanmaktadır. Bunun sonucunda bootstrap α kritik (α^*) değerine ulaşılmaktadır. Elde edilen kritik değerler MWALD istatistiği ile karşılaştırıldığında, MWALD istatistiği eğer α^* kritik değerlerinden büyük ise bootstrap simülasyonuna dayalı temel hipotez reddedilmektedir (Hacker ve Hatemi-J, 2006).

3. Ampirik Analiz

Bu çalışmada, Türkiye için 1990-2017 dönemi verileri kullanılarak ekonomik büyüme ile insani gelişme arasındaki ilişki nedensellik ve eşbütünleşme testleri yardımıyla araştırılmıştır. Değişkenler arasında herhangi bir nedensellik ilişkisi olup olmadığı Hacker ve Hatemi-J (2006) bootstrap nedensellik testi yardımıyla incelenirken, değişkenler arasındaki uzun dönemli ilişki ARDL eşbütünleşme, DOLS ve FMOLS yöntemleri ile araştırılmıştır. Çalışmada kullanılan ekonomik büyümeyle ilişkin veriler Dünya Bankası veri tabanından ve insani gelişme endeksi verileri Birleşmiş Milletler Geliştirme Programı'ndan (UNDP) temin edilmiştir. Çalışmada yapılan analizlerde ekonomik büyümeyle ait verilerin logaritmik değerleri ve insani gelişmeye ait verilerin düzey değerleri kullanılmıştır.

Ampirik analizin ilk aşamasında, çalışmada kullanılan Hacker-Hatemi-J (2006) bootstrap nedensellik testi için maksimum bütünleşme mertebesinin ve ARDL (Otoregresif Dağıtılmış Gecikme Modeli) eşbütünleşme testi için serilerin hangi seviyede durağan olduğunun belirlenebilmesi amacıyla serilerin durağanlığı ADF (Augmented Dickey Fuller) ve PP (Philips-Peron) birim kök testleri yardımıyla araştırılmıştır. Elde edilen sonuçlar Tablo 1'de verilmiştir.

Tablo 1: Serilere ait Birim Kök Testi Sonuçları

Değişkenler	Düzye		Birinci Fark	
	ADF	PP	ADF	PP
Ekonomik Büyüme	0.731064 (0) [0.9906]	0.791733 (1) [0.9920]	-5.184686 (0)*** [0.0003]	-5.184686 (0)*** [0.0003]
İnsani Gelişme	0.279778 (0) [0.9727]	0.211447 (1) [0.9682]	-3.631442 (0)** [0.0120]	-3.641676** [0.0118]

Not: Parantez içerisindeki değer uygun gecikme uzunluğunu ve köşeli parantez içerisindeki değerler olasılık değerlerini göstermektedir. ***, ** sırasıyla %1 ve %5 anlamlılık düzeylerinde serilerin durağan olduğunu göstermektedir. Durağanlık sabitli model yardımıyla araştırılmıştır.

Tablo 1' deki sonuçlar değerlendirildiğinde her iki değişkenin de düzey değerleri için birim köke sahip olduğu görülmektedir. Ancak, birinci farkları alındıktan sonra %1 ve %5 anlamlılık

düzeyinde iki değişken de durağanlaşmaktadır. Elde edilen sonuçlardan hareketle, Hacker ve Hatemi-J (2006) bootstrap nedensellik testi için gerekli olan maksimum bütünleşme seviyesi 1 olarak belirlenmiştir. Ayrıca, her iki değişkenin de birinci farklarında durağan olması, EG eşbütünleşme testi için serilerin aynı seviyeden durağan olma koşulunu sağlamaktadır.

Maksimum bütünleşme seviyesinin belirlenmesinden ardından VAR modeli için uygun gecikme uzunluğu Hatemi-J bilgi kriterine göre 1 olarak tespit edilmiştir. Nedensellik sonuçlarının elde edilmesi aşamasında model, VAR modeli için uygun gecikme uzunluğu + maksimum bütünleşme seviyesi ile tekrar tahmin edilmektedir Model tahmin edildikten sonra VAR modelinde elde edilen gecikme sayısı kadar kısıt konularak bir kısıt testi yapılmakta ve elde edilen sonuçlara göre nedensellik ilişkisi hakkında çıkarsama yapılmaktadır. Hacker ve Hatemi-J (2006) bootstrap nedensellik testinden elde edilen sonuçlar Tablo 2’de verilmiştir.

Tablo 2: Hacker ve Hatemi-J (2006) Bootstrap Nedensellik Testi Sonuçları

Nedenselliğin Yönü		Test İstatistiği	Bootstrap Kritik Değerler		
			%1	%5	%10
Ekonomik Gelişme	Büyüme→İnsani	5.134 (2)	8.073	4.500	3.071
İnsani Büyüme	Gelişme→Ekonomik	5.120 (2)	8.769	4.903	3.315

Not: Parantez içerisindeki değerler, Hacker ve Hatemi-J (2006) bootstrap nedensellik testi için uygun gecikme uzunluğunu göstermektedir.

Tablo 2’deki sonuçlar değerlendirildiğinde, elde edilen test istatistiklerinin %5 anlamlılık düzeyinde bootstrap kırık değerlerinden büyük olduğu görülmektedir. Bu durumda değişkenler arasında nedensellik ilişkisi olmadığını gösteren temel hipotez reddedilmektedir. Yani, Hacker ve Hatemi-J (2006) bootstrap nedensellik testi sonuçlarına göre ekonomik büyüme ile insani gelişme arasında çift yönlü bir nedensellik ilişkisi bulunmaktadır.

Çalışmada, değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisinin yanı sıra bu değişkenler arasında uzun dönemde bir ilişki olup olmadığı ve ilişki varsa bu ilişkinin büyüklüğünün belirlenmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda ekonomik büyüme ve insani gelişme arasındaki uzun dönemli ilişki ARDL sınır testi yardımıyla araştırılmış elde edilen sonuçlar Tablo 3’de verilmiştir.

Tablo 3: ARDL Sınır Testi Sonuçları

F Sınır Testi İstatistiği	Olasılık	I(0)	I(1)
13.14686	10%	3.303	3.797
	5%	4.09	4.663
	1%	6.027	6.76

ARDL eşbütünleşme testinden elde edilen sonuçlar, ekonomik büyüme ve insani gelişme arasında bir eşbütünleşme ilişkisi olduğunu yani bu iki değişkenin uzun dönemde birlikte hareket ettiğini göstermektedir. Uzun dönemde elde edilen bu ilişkinin büyüklüğü DOLS ve FMOLS modelleri ile araştırılmış elde edilen sonuçlar Tablo 5’de verilmiştir.

Tablo 5: Uzun Dönemli Model Tahmin Sonuçları

Değişkenler	DOLS	Olasılık	FMOLS	Olasılık
Sabit	23.66677	0.000***	23.57862	0.000***
İnsani Gelişme	5.206757	0.000***	5.245709	0.000***

Not: ***, %1 anlamlılık düzeyinde katsayıların anlamlılığı ifade etmektedir.

DOLS ve FMOLS yöntemleri ile elde edilen uzun dönem tahmin sonuçlarına göre, insani gelişme endeksinde meydana gelecek 1 birimlik artış ekonomik büyümeyi DOLS sonuçlarına göre %5.20, FMOLS sonuçlarına göre %5.24 arttıracaktır. İnsani gelişme endeksi 0 ila 1 arasında değerler aldığı için yorumun, insani gelişme endeksinde meydana gelecek 0,01 birimlik artış uzun dönemde ekonomik büyümeyi yaklaşık olarak %0.05 birim arttıracaktır şeklinde yapılması daha anlaşılır olacaktır.

SONUÇ

Bu çalışmada Türkiye’de insani gelişme ve ekonomik büyüme ilişkisi 1990-2017 dönemi için nedensellik ve eşbütünleşme testleri ile incelenmiştir. Çalışmada ilk olarak, kullanılacak yöntemler için gerekli koşulların sağlanması adına serilerin durağanlıkları ADF ve PP birim kök testleri ile araştırılmış ve her iki serinin birinci farklarında durağan olduğu sonucu elde edilmiştir. Çalışmada, değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisi Hacker ve Hatemi-J (2006) bootstrap nedensellik testi ve bu değişkenler arasındaki uzun dönemli ilişki ARDL eşbütünleşme, DOLS ve FMOLS yöntemleri ile araştırılmıştır. Çalışmadan elde edilen bulgular, insani gelişme ve ekonomik büyüme arasında çift yönlü bir nedensellik ilişkisinin olduğunu ve bu değişkenlerin uzun dönemde birlikte hareket ettiklerini göstermektedir. Uzun dönemdeki ilişkinin büyüklüğü incelendiğinde ise, insani gelişme endeksinde meydana gelecek 0.01 birimlik bir artışın ekonomik büyümeyi yaklaşık olarak %0.05 arttıracığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Türkiye için elde edilen bu sonuçlar, ekonomik büyümenin yarattığı olanakların insani gelişmeyi arttırdığını ve insani gelişmede meydana gelen artışların ekonomik büyümeyi desteklediğini göstermektedir. Ayrıca, Türkiye’de insani gelişmeyi arttırmaya yönelik politikalara başvurulması ekonomik büyüme açısından olumlu etkiler yaratacaktır. Karar alıcıların, insani gelişmişlik düzeyini geliştirmeye yönelik politikalara başvurmaları ekonomik gelişmişlik açısından büyük önem arz etmektedir. Bu kapsamda politika yapıcıların, uzun ve sağlıklı bir yaşamı geliştirmeye yönelik sağlık politikalarına, beklenen ve ortalama okullaşma oranlarını arttırmaya yönelik eğitim politikalarına ve yaşam standardını yükseltmeye yönelik kişi başına düşen milli geliri yükseltmeyi hedefleyen ekonomi politikalarına başvurmaları önerilmektedir.

KAYNAKÇA

- Anand, S., ve Sen, A. (2000). Human development and economic sustainability. *World development*, 28(12), 2029-2049.
- Bundala, N. (2012). Economic growth and human development; a link mechanism: an empirical approach.
- Dikmen, M. K. (2004). Büyüme ve insani gelişme arasındaki bağlantılar uluslar arası amprik bir çalışma. *İktisat İşletme ve Finans*, 19(222), 39-54.
- Erdem, E., ve Çelik, B. (2019). İnsani gelişme ve ekonomik büyüme ilişkisi: bazı Afrika ülkeleri üzerine bir uygulama. *Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(17), 13-36.
- Gürses, D. (2009). 'İnsani gelişme ve Türkiye. *Balikesir University Journal of Social Sciences Institute*, 12(21).
- Hacker, R. S., ve Hatemi-J, A. (2006). Tests for causality between integrated variables using asymptotic and bootstrap distributions: theory and application. *Applied Economics*, 38(13), 1489-1500.
- Human Development Report (2016), United Nations Development Programme, New York, <http://hdr.undp.org/en/2016-report> (Erişim Tarihi: 25.07.2019).
- Kaya, A. (2017). Finansal piyasalardaki gelişmelerin insani gelişmişlik üzerine etkisi: Türkiye örneği. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 20, 169-180.
- Pesaran, M. H., Shin, Y., & Smith, R. J. (2001). Bounds testing approaches to the analysis of level relationships. *Journal of applied econometrics*, 16(3), 289-326.
- Ranis, G. (2004). Human development and economic growth. *Yale University Economic Growth Center Discussion Paper*, (887).
- Ranis, G., Stewart, F., & Ramirez, A. (2000). Economic growth and human development. *World development*, 28(2), 197-219.
- Shahbaz, M., Iqbal, A., & Butt, M. S. (2011). Testing causality between human development and economic growth: a panel data approach. *International Journal of Education Economics and Development*, 2(1), 90-102.
- Sharifi-Renani, H., Mirfatah, M., ve Honarvar, N. (2012). Effects of human development indexes (hdıs) on economic growth in mena countries: an emphasis on education and literacy indexes. Available at SSRN 2103360.
- Şahin, G., ve Gökdemir, L. (2016). İnsani gelişme endeksi bileşenlerinin Türkiye ölçeğinde ardl sınır testi ile sınanması. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 2(1), 1-24.
- Şaşmaz, M. Ü., ve Yayla, Y. E. (2018). Vergiler ve ekonomik büyüme ile insani gelişme arasındaki nedensellik ilişkisi: avrupa birliği geçiş ekonomileri örneği. *Journal of Turkish Court of Accounts/Sayıstay Dergisi*, (111).
- Tekin, B., ve Gör, Y. (2019). Finansal gelişmişlik ile insani gelişmişlik arasındaki eşbütünlük ve nedensellik ilişkileri. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 1-16.
- Toda, H. Y., ve Yamamoto, T. (1995). Statistical inference in vector autoregressions with possibly integrated processes. *Journal of econometrics*, 66(1-2), 225-250.
- UNDP (1990), Human development report 1990. New York: Oxford University.
- United Nations Development Programme. (2018). Human development indices and indicators: 2018 statistical update.
- Ünal, Ç. (2008). İnsani gelişmişlik endeksine göre Türkiye'nin bölgesel farklılıkları, *Coğrafi Bilimler Dergisi*, 6(2), 89-113.
- Yıldırım, E., ve Kesikoglu, F. (2012). İthalat-İhracat-Döviz Kuru Bağımlılığı: Bootstrap ile Düzeltilmiş Nedensellik Testi Uygulaması. *Ege Akademik Bakis*, 12(2), 137.

SİYASET, EKONOMİ ve YÖNETİM ARAŞTIRMALARI DERGİSİ



RESEARCH JOURNAL OF
POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

October 2019, Vol:7, Issue:4

Ekim 2019, Cilt:7, Sayı:4

P-ISSN: 2147-6071

E-ISSN: 2147-7035

Journal homepage: www.siyasetekonomiyonetim.org



Denizyolu Düzenli Hat Taşımacılığında Hız Düşürme Pratiği İncelemesi Analyzing Of Slow-Steaming Practice In Liner Transportation

Öğr. Gör. Dr. Bünyamin KAMAL

Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, Denizcilik Fakültesi, Deniz Ulaştırma İşletme Mühendisliği,
bunyamin.kamal@erdogan.edu.tr

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Alınma 04 Eylül 2019
Kabul 01 Kasım 2019

Anahtar Kelimeler:

Düzenli Hat Taşımacılığı, Depresif Piyasalar, Hız Düşürme

© 2019 PESA Tüm hakları saklıdır

ÖZET

Belli bir program dâhilinde çalışmayan düzensiz hat taşımacılığının aksine düzenli hat taşımacılığı yükleyici/alıcıya önceden deklare edilen belli bir tarifeye göre hizmet sunmaktadır ve 1960'lı yıllardan itibaren, kombine taşımacılığı mümkün kılan konteynerizasyon süreci ile beraber taşımacılıktaki payı günümüze dek artış göstermiştir. Her ne kadar farklı gemi türleri ile düzenli hat taşımacılığı hizmetleri sürdürülse de bu taşımacılık türünde hizmet en çok ve artan bir şekilde tam hücreli yapıda olan konteyner gemileri ile sürdürülmektedir ve düzenli hat konteyner gemi piyasaları zaman içinde piyasa döngüleri ile karakterize edilir hale gelmiştir. Döngülerin çöküş safhasında depresif piyasa koşulları karşısında liner operatör firmalar bazı inisiyatifler icra etmişlerdir ve bunların başında hız düşürme pratiği gelmektedir. Bu çalışmada denizyolu liner taşımacılığında hız düşürme pratiği farklı boyutlarıyla analiz edilmiştir.

ARTICLE INFO

Article History:

Received 04 September 2019
Accepted 01 November 2019

Keywords:

Liner Transportation, Depressive Markets, Slow Steaming

© 2019 PESA All rights reserved

ABSTRACT

On the contrary to the tramp business where the service is not dependent on a schedule liner business provides service based on a schedule which is declared to the shipper/receiver before and since 1960, share of liner business among maritime transportation has increased until today together with containerization process which enabled multimodal transportation. Although liner service has been maintained with different types of vessel, most of the service in this segment increasingly provided with fully cellular container vessels and over the course of time container markets in liner business has been characterized with market cycles. Under the depressive market conditions in the collapse stage of the cycles liner operators have taken some initiatives and slow-steaming practice comes foremost among them. In this study slow-steaming practice in liner transportation has been analyzed with different aspects.

GİRİŞ

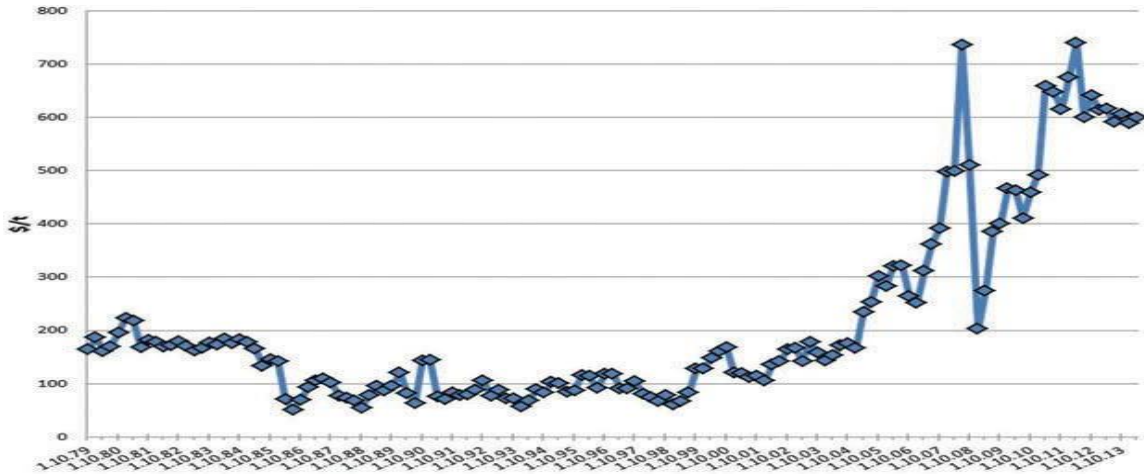
Denizyolu taşımacılığı yük, gemi vb. çeşitlerine göre çok farklı şekillerde sınıflandırılabilir fakat temelde sefer türlerine göre düzenli ve düzensiz denizyolu taşımacılığı olarak iki başlık altında incelenebilir. Tramp taşımacılık olarak da bilinen düzensiz hat taşımacılığında gemilerin belli bir programı yoktur ve nerede yük orada gemi prensibine göre çalışmaktadır. Liner hat taşımacılığı olarak bilinen düzenli hat taşımacılığında ise önceden deklare edilen bir tarife taahhüdüne bağlı olarak belli sayıda gemiyle belirli limanlara uğrak yapmak üzere tasarlanmış bir taşımacılık türü olarak tanımlanabilir.

Düzenli hat taşımacılığında farklı kargolar için istihdam edilen Ro-Ro, tam hücrel konteyner gemileri, soğutuculu kargo gemileri, araç taşıyıcı gemiler, çok amaçlı gemiler gibi farklı gemi tipleriyle hizmet sürdürülmektedir. Zamanla sadece konteyner taşıyan tam hücrel konteyner gemileri liner taşımacılıkta çok yaygın bir şekilde istihdam edilmeye başlanmıştır ve hali hazırda düzenli hat taşımacılığında çalıştırılan gemi türleri kıyaslandığında en yüksek kapasiteye sahip gemi türü olarak tam hücrel konteyner gemileri (fully cellular container vessels) gözükmektedir.

21. yüzyılın başlarından itibaren düzenli hat taşımacılığını domine eden tam hücrel konteyner gemi piyasaları zaman içinde piyasa döngüleri (business cycles) ile karakterize edilir hale gelmiştir. Farklı safhalardan oluşan döngülerin çöküş safhasında yani piyasaların dip yaptığı zaman dilimlerinde talepteki ciddi düşüşlerden dolayı arz talebi geçmektedir. Bu depresif piyasa koşullarına karşı reaksiyon olarak operatör firmalar bazı pratikler icra etmektedirler. Bu pratikler gemilerin servis dışına alınması, gemi inşa siparişlerinin iptali veyahut teslimatlarının ertelenmesi, gemilerin hurdaya gönderilmesi, hatlarda bazı servislerin askıya alınması-iptal edilmesi ve düşük hızla seyir yani hız düşürme (slow-steaming) olarak sıralanmaktadır (Notteboom, 2012; UNCTAD, 2010). Bu çalışmada belirtilen inisiyatiflerden hız düşürme konusu aşağıdaki gibi incelenecektir.

1) Hız Düşürme (Slow-Steaming)

Denizyolu konteyner taşımacılığında operatör firmaların kötü giden piyasa koşullarına karşı aldığı en etkili önlemlerden biri hız düşürmedir (slow-steaming). Hız düşürme vesilesi ile kötü giden piyasa koşullarında maliyetten tasarruf yaklaşımı geçmişte icra edilmiştir fakat bu pratiğin düzenli hat taşımacılığı konteyner piyasalarında son zamanlarda önemli hale gelmesi aşağıdaki şekilde de görüldüğü üzere 2007'lerde zirve yapan petrol fiyatları ve akabinde gerçekleşen 2008 finansal krizi ile beraber olmuştur.



Kaynak: (Ferrari ve diğ. , 2015)

Şekil 1. Yakıt Fiyatları Trendi. (Dolar/Ton)

Yukarıdaki şekil Ferrari ve diğ.(2015) tarafından Bunkerworldindex'ten derlenen veriler ışığında 1979-2014 yılları arası yüksek sülfür ve düşük sülfürlü iki farklı yakıt türü ve Singapur, Rotterdam ve Malta gibi 3 farklı yakıt piyasalarının yakıt verilerinin ortalama değerleri dikkate alınarak hazırlanmıştır. Şekilden de görüleceği üzere yakıt fiyatları 2006 yılından sonra tırmanmaya başlamıştır ve 2013 yılı itibari ile 10 yıl öncesine göre 6 kat yükselmiştir. 2007 yılında rekor seviyeler olan 700 \$/tonu gören yakıt fiyatları 2016 yılı Kasım ayında IFO 380 cinsinden ortalama 302,5 dolar/metrik ton seviyelerinde seyretmekte iken tırmanışa geçip 2017 Ocak ayında 366 dolar/metrik ton seviyelerine ulaşmıştır (Shipandbunker, 2018). Yakıt fiyatları çok yüksek olmasa da piyasalarda iyileşme belirtisi olmamasından dolayı operatör firmalar tarafından hız düşürme pratiği uygulanmaya devam etmiştir.

Gemi hızları bir servis döngüsü içerisinde değişkenlik gösterebilir ve genellikle taşıyıcılar genellikle daha fazla yüklü olan rotalarda örneğin Asya'dan Amerika'ya olan taşımalarda daha hızlı seferler icra etmektedirler. Yükleyici/alıcı tepkisine sebebiyet verebilmekle beraber hız düşürme pratiği ciddi oranda yakıt maliyetlerini düşürme, karbondioksit emisyonlarını azaltma, kapasite fazlalığını absorbe etme ve tarife güvenilirliğini iyileştirme potansiyeli barındırmaktadır. Bu potansiyeline binaen hız düşürme son yıllarda özellikle 2008 finansal krizinden sonra endüstride yaygın olarak istihdam edilen bir pratik olmaya başlamıştır ve taşıyıcıların karşı karşıya kaldığı ciddi kapasite fazlalığı ve karlılık sorunlarından dolayı böyle devam edeceği de öngörülmektedir (Maloni ve diğ. 2013).

Hız düşürme ile ilgili birçok sınıflandırma yapılmıştır. Örneğin Bonney ve Leach (2010) ve Maloni ve diğ.(2013)'e göre bir konteyner gemisinin tam hızının tipik olarak 24 knot olduğu ve bunun genellikle motor kapasitesinin % 85-90'ına tekabül ettiği beyan edilmektedir. Bu bağlamda çalışmalarında geminin hızını 21 knot'a düşürme hız düşürme (slow-steaming) ve 18 knot'a düşürme ekstra hız düşürme olarak adlandırılırken 15 knot'a düşürme ise süper hız düşürme olarak belirtilmekte ve bu ilişki aşağıdaki Tablo 1'de görülmektedir. Öte yandan Zanne ve diğ.(2013) göre tarafından yapılan bir diğer sınıflandırmada ise normal seyir hızından % 15'lik bir düşüşü hız düşürme , % 25'lik bir düşüşü ekstra hız düşürme ve daha yüksek bir yüzde ile hız düşürmeyi ise süper hız düşürme olarak sınıflandırmışlardır (Zanne ve diğ.,2013).

Tablo 1. Hız Seviyesi Ve Seyir Hızı İlişkisi.

Hız Seviyesi	Seyir Hızı (Knot)
Normal Seyir Hızı	24
Hız Düşürme	21
Ekstra Hız Düşürme	18
Süper Hız Düşürme	15

Kaynak: (Yazar tarafından oluşturulmuştur)

Amerikan Federal Denizcilik Komisyonu'nun hız düşürme ile alakalı olarak liner şirketlerden soru-cevap şeklinde derlediği çalışmada belirtildiği üzere hız düşürmede dikkate alınan faktörler olarak çevresel faktörler, yakıt fiyatları ve gemi maliyetleri olarak belirtilse de hız düşürme pratiğinin yakıt fiyatlarının servis döngüsüne eklenecek olan ekstra gemi maliyetlerini geçtiği anda uygulanabilir hale geldiğini belirtilmektedir. Ayrıca aynı çalışmada yakıt tasarrufunun ekstra gemi maliyetinden fazla olduğu sürece hız düşürme pratiğinin sürdürülebilir olduğu ifade edilmiştir. Hız düşürme liner şirketleri için de geniş çapta tampon süre tanır ve servis tarifelerindeki zamanında teslim performansını yükseltir. Önemle belirtmelidir ki ekstra geminin/gemilerin kiralama maliyetlerindeki artış hız düşürmeyi cazibedar olmaktan çıkarabilir. Öte yandan sektördeki depresif piyasa koşullarında oluşan kapasite fazlalığı durumlarında genel itibariyle gemi kiralama bedelleri de navlun oranları ile paralel olarak ciddi düşüşler gösterdiği için hız düşürüp hatlara ekstra gemi ekleme konusunda operatör firmalar tarafından sürekli olarak hasıla-maliyet (trade-off) analizi yapılmıştır.

Her ne kadar bazıları tarafından hız düşürmenin piyasalardaki depresyondan dolayı geçici bir çözüm olarak alınan bir inisiyatif olduğu belirtilse de Ma Suo (2014)'e göre hız düşürmenin oldukça kompleks bir konu ve birçok faktörden etkilenen ve etkilerinin birçoğunun farkına varıldığından çok daha fazla olduğunu beyan etmiştir.(Seatrade-maritime, 2014)

Bu hususta literatür tarandığında hız düşürme ile ilgili çalışmaların çoğunun 2008 sonrası olduğu görülmektedir. Burada liner hat operatörlerinde karar verici pozisyonlarda olan yöneticilerin hız düşürme konusunda dikkat etmesi gereken hususlar hız düşürmenin tedarik

zincirine, yükleyici reaksiyonuna, kapasite absorbesine, atmosfere salınan emisyonlara ve servis güvenilirliğine olan etkisi gibi mevzulardır ve konu ile ilgili yapılan çalışmalar özellikle 2008 finansal kriz sonrası maliyet tasarrufu unsuruna ek olarak belirtilen hususların etkilerini analiz etmeye yöneliktir. Bu bağlamda sırasıyla konu ile ilgili literatür taramasından sonra operatör firmalarında operasyon müdürleri ve üstü pozisyonlarında karar mekanizmalarında bulunan yöneticilerin hız düşürme pratiği için dikkate alınması gereken unsurlar olarak kapasite absorbesi, yakıt maliyetleri, yükleyici tepkileri, servis güvenilirliği ve emisyon düşürülmesi gibi konular sırasıyla analiz edilecektir.

1.1.) Literatür Taraması

Hız düşürme pratiği sektöre yabancı değildir ve geçmişi 1970'li yıllardaki petrol krizine dek gitmektedir. (Zanne ve diğ. , 2013) Öte yandan düzenli hat konteyner taşımacılığında ise 1974 yılından beridir icra edilen bir uygulamadır (Notteboom ve Cariou, 2013).

Son yıllarda özellikle 2008 finansal krizi sonrası hız düşürme pratiği ile ilgili yapılan akademik çalışmaların sayısında artış gözlenmektedir ve mevzu güncel olduğu ve geçerliliğini koruduğu için günümüzde konu ile alakalı hala yeni makaleler yayınlanmaya devam etmektedir. Konu ile ilgili erken yapılan çalışmalardan biri Ronen (1982) tarafından yakıt maliyetlerini düşürmek için hızın optimize edilmesi ile ilgili fırsatları izah etmeye yönelik olarak icra edilmiştir. Akabinde birçok akademisyen tarafından azalan emisyonların faydaları da dâhil olmak üzere gemi hızı ve yakıt tasarrufu arasında fayda-maliyet bağlamında birçok çalışma yapılmıştır. Örneğin Alvarez ve diğ.(2010) yakıt ve gemi maliyetlerini gemi hızı ve rıhtım mevcudiyeti bağlamında optimize etmeye çalışmıştır. Notteboom ve Vernimme (2009) çalışmalarında artan yakıt fiyatlarına cevap olarak taşıyıcı servis dizaynının (hız, uğrak limanlar ve gemiler) etkilerini değerlendirmeye almışlardır. Benzer olarak Zelasneya diğ.(2011) yakıt fiyatlarının Asya-Kuzey Amerika rotasını nasıl etkilediğini analiz etmişlerdir. Dahası spesifik olarak konu ile alakalı diğer çalışmalar çevresel etkilerini içermektedir. Fagerholt ve diğ.(2010) ciddi yakıt tasarrufu ve düşük hızda azalan emisyonu analiz etmişlerdir. Benzer olarak Eide ve diğ. (2009) çeşitli gemi emisyonu azaltma opsiyonları için işletme vakalarını kıyaslamıştır ve hız düşürmenin oldukça faydalı olduğunu belirtmişlerdir. Maloni ve diğ.(2013) hız düşürme ile ilgili Los Angelos Limanı geliş ve gidiş seferleri baz alınarak yaptıkları çalışmada hangi hız düşürme seviyesinde hız düşürme pratiği ile bunun paydaşları olan taşıyıcıların yakıt tasarrufları bağlamında ve yükleyicilerin boru hattı envanter maliyetleri bağlamında net kazanımlarının maksimize edileceğini araştırmaya çalışmışlardır (Maloni ve diğ. , 2013).

Aşağıda Ferrari ve diğ.(2015) tarafından hazırlanan hız düşürme faaliyeti ile ilgili hangi alanlarda çalışmalar yapıldığı bunların analitik boyutları ve referansların yer aldığı tablo yazar tarafından güncellenerek Tablo 2'de aşağıdaki gibi yer almaktadır.

Tablo 2. Hız Düşürme Pratiği Üzerine Yapılan Çalışmaların Alanları Ve Analitik Boyutları

Çalışma alanı	Analitik Boyutları	Referanslar
Ekonomik Etmenler	Yakıt maliyetleri, yakıt sürüşleri, ölçek ekonomisi, başabaş noktası, paydaş menfaatleri,	Cariou and Wolff (2006), Notteboom ve Vernimmen (2009), Psaraftis ve Kontovas (2010), Longva, Eide, ve Skjong (2010), Cariou veNotteboom (2011), Maloni, Paul, ve Gligor (2013), Notteboom ve Cariou

		(2013),Eefsen(2008),Cerup-Simonsen(2008)
Çevresel etki	Gemi emisyonları, CO2 emisyonları ekonomik vs. çevresel değiş-tokuş, enerji verimliliği	Corbett, Wang, ve Winebrake (2009), Psaraftis ve Kontovas (2010),Cariou (2011), Ferrari ve Tei (2012), Song ve Xu (2012), Tai ve Lin (2013), Zis et al.(2014),Andersson (2008)
Operasyon ve Optimizasyon	Hız ve filo optimizasyonu, gemi rotaları, servis modelleri, tarife zamanlaması ve bütünlüğü	Yap ve Notteboom (2011) , Brouer diğ.(2013) ,Zacharioudakis ve diğ. (2011), Meyer, Stahlbock, ve Voss (2012),Wang ve Meng (2012),
Teknoloji	Motor verimliliği, gemi dizaynı (kapasite ve hız) Enerji Verimliliği Dizayn Endeksi(EEDI)	MAN Diesel (2008), Devaney (2011), Laerke (2012), Psaraftis ve Kontovas (2013)
Regülasyon ve Politika	Zorunlu hız düşürme, uygulama alanları, küresel anlaşmalar ve bölgesel düzenlemeler, kutup rotaları, maliyet-fayda analizi	Bazari ve Longva (2011), Lack diğ. (2011), Faber diğ. (2012)

Kaynak: Yazar tarafından Ferrari ve diğ. (2015) çalışması güncellenmiştir.

1.2) Kapasite Fazlalığı Azaltma

2008 finansal krizi akabinde icra edilen hız düşürme pratiği sadece maliyetten tasarruf amacına yönelik olarak değil piyasalarda özellikle düzenli hat taşımacılığı piyasalarında oluşan aşırı kapasite fazlalığını da azaltmaya yönelik bir girişim olduğu aşikâr bir şekilde gözükmemektedir ve bu Notteboom (2012) , Zanne ve diğ(2013), Maloni ve diğ. (2013) , Notteboom ve Cariou (2013) çalışmalarında, Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD) tarafından hazırlanan Maritime Review Raporlarında ve ayrıca Alphaliner ve Clarksons vb. gibi piyasada ün yapmış brokerlik-danışmanlık şirketleri raporlarında ifade edilmektedir. Örneğin hız düşürmenin servis dışına alma ile beraber firmalar tarafından kapasite absorbesinde kullanılan önemli bir pratik olduğu ve konteyner filosu bağlamında Clarksons 2015 Sonbahar dönem raporunda hız düşürmenin kapasiteyi absorbe etmeye devam ettiği ve hatta düşen yakıt fiyatları durumunda dahi bu fonksiyonu icra ettiği beyan edilmiştir (Clarksons Sonbahar Raporu, 2015).

Notteboom ve Cariou (2013) tarafından da ifade edildiği üzere hız düşürme 2008 yazından itibaren özellikle Avrupa-Asya hattında icra edilmeye başlanılmıştır ve tam etkisi 2009 ve 2010'larda görülmeye başlanmıştır ve sadece yakıt maliyetinden tasarruf değil kapasite absorbesi için de önemli bir unsur olduğu ortaya çıkmıştır. Birçok liner hat operatörü servis hatlarında hız düşürme pratiğini icra etmiştir. Örneğin Avrupa-Uzakdoğu hatlarında ortalama % 16 civarında bir hız düşürme pratiği icra edilmekte iken Avrupa-Hindistan/Pakistan

hatlarında ortalama % 10 civarında bir hız düşürme pratiği icra edilmiştir (Notteboom ve Cariou, 2013).

Man Dizel&Turbo şirketinin 2011 yılında icra ettiği bir çalışmada araştırmaya katılan 200 'den fazla konteyner ve dökme şirketinin 149 tanesinin hız azaltma (slow steaming) pratiğini icra ettiği belirtilmiştir. Hız azaltmanın ilk gayesi maliyetten tasarruf olsa da mevcut kapasiteyi azaltmanın da hız azaltma kararında etkili bir önlem olduğu belirtilmiştir. Bu bağlamda araştırmaya katılan şirketlerin %95'i hız azaltmayı yakıttan tasarruf gayesi ile icra ettiğini ve %35 ' ise buna ek olarak kapasite fazlalığını da azaltmak için hız düşürme pratiğine başvurduğunu beyan etmişleridir. Araştırmaya katılan konteyner gemisi şirketlerinin %32 si filosunun % 50 veyahut daha azında hız azaltma metodunu uyguladığını, % 15 si ise konteyner filosunun %50 sinden fazlasında istihdam ettiğini belirtmiştir (MAN PrimeServ, 2012).

Bilindiği üzere denizyolu düzenli hat taşımacılığı konteyner piyasalarında düzenli hizmet söz konusudur ve hız düşürmeden dolayı düşük ticari hızda aynı hizmet seviyesini tutturabilmek için döngüye (loop) ekstra gemi konması mevzu bahisdir. Barnard (2010)'un da ifade ettiği gibi hız düşürme vesilesi ile bir servis döngüsünde taahhüt edilen hizmeti yerine getirebilmek için ekta bir geminin hatta eklenmesi söz konusu olmaktadır ve böylece konuşlandırılan gemiler vesilesi ile pahalı gemilerin servis dışına alınmasından ziyade hizmette kullanılması kapasite azaltımına yardımcı olmaktadır. Örneğin süper hız düşürme yoluyla mevcut kapasitenin yaklaşık olarak % 4'ü absorbe edilebilmektedir (Barnard 2010;Aktaran: Maloni ve diğ. 2013).

Ayrıca UNCTAD Review of Maritime Transport (2009) raporunda belirtildiği üzere hız düşürme yoluyla kapasite fazlalığının %10-15 kadarlık kısmının absorbe edilebileceği belirtilmektedir. Bu konuyla ilintili olarak Alphaliner danışmanlık şirketinin raporlarına göre 2009'un ikinci yarısında, 13 tanesi

Kuzey Avrupa-Asya hattında toplamda 42 düzenli hat servisi süper hız azaltma olarak bilinen (süper slow-steaming) 14-18 knot arası seferler icra etmişlerdir. Fakat bilindiği üzere düzenli hat taşımacılığında tarife esastır ve bu tarifeyi tutturabilmek için bu zikredilen 42 düzenli hat servisine büyüklükleri 3000-13000 TEU arasında değişen 47 konteyner gemisi ekstradan eklenmiştir. Hız düşürmeden dolayı böylece 300,000 TEU 'luk gemi kapasitesinin absorbe edildiği belirtilmektedir.

Alphaliner haftalık raporuna göre liner operatörleri 2012 yılı Ocak-eylül ayları arası absorbe edilen kapasiteyi ekstra hız düşürme ile % 30 oranında arttırmıştır. Piyasa uzmanlarına göre ekstra hız düşürme ile 930.000 teu veyahut toplam konteyner filosunun % 5,7'sinin absorbe edildiği belirtilmiştir. Sadece 2012 Ocak-eylül arası 35 servis döngüsünde icra edilen hız düşürme ile 230.000 teu'luk kapasite fazlalığı absorbe edilmiştir. Gemilerin Uzakdoğu-Avrupa servislerindeki bazı döngülerinde 14 knottan daha düşük bir hızla seyir etmesi Kuzey Avrupa'ya olan rotasyonu 10,5 haftaya ve Akdeniz'e olan rotasyonu 9,9 haftaya yükseltmiştir. Bu rakamlar navlun oranlarının yüksek olduğu

2007 yılında ise sırasıyla 8,2 ve 7,4 haftaydı. Ayrıca Uzakdoğu-Avrupa servisinde zaten ekstra hız düşürme pratiğini icra eden bazı operatörler 2012 Nisan-eylül arası 6 döngüde dönüş ayağında hızı 13 knotun altına düşürerek yukarıda zikredilen süreyi 1 hafta daha uzatmıştır. Bu bağlamda Alphaliner tarafından da belirtildiği üzere artan yakıt fiyatlarından dolayı ekstra hız düşürme ana hatlar olan Uzakdoğu-Avrupa ve Trans-pasifik ticaret hatlarından diğer yüksek hacimli ikincil hatlara doğru yayılmaya başlamıştır. Bu hatlara örnek olarak Uzak doğu-Güney Amerika servisleri ile Uzakdoğu-Ortadoğu, Hindistan alt kıtası, Afrika ve Avustralya gösterilebilir (Joc, 2012).

1.3.) Yakıt Maliyetleri

Son yıllarda hız düşürme pratiğinin yaygın bir pratik olarak icra edilmeye başlandığı yukarıda zikredilmiştir. Büyük gemilerin tonlarca yakıt yaktığı hesaba katılırsa maliyetten ne kadar ciddi miktarlarda tasarruf sağlandığı görülebilir. Zira düşük navlun oranlarında hızın düşürülmesi daha ekonomik olabilir çünkü yakıttan tasarruf gelir kaybından daha yüksek olabilir. Bu da armatörün masrafını daha da minimize edebilir. Örneğin 4.250 TEU luk bir konteyner gemisinin hızının 24,5 knot'tan 18 knot'a düşürülmesi günlük yakıt sarfiyatını 85

ton azaltabilir. Benzer olarak, 8,000 TEU konteyner gemisi 24 knot hızda günlük yaklaşık olarak 225 ton yakıt sarf ederken 21 knot hızda bu sarfiyat yaklaşık olarak günlük 150 tona düşer ve bu 3 knot'lık hız düşürme sarfiyatta % 33'lük bir düşüşe sebebiyet vermektedir (Transport Geography, 2017).

Yakıt tüketimi ve sonucu olarak yakıt maliyeti gemi hızına ve ayrıca geminin dizaynına, tekne durumuna, yakıtın kalitesine ve hava koşullarına bağlı olarak değişmektedir. Öte yandan yakıt maliyetleri büyük çapta operatörün elinde olmayan ve harici bir faktör olan yakıt fiyatlarına bağlıdır (Zanne ve diğ. , 2013). Ayrıca konteyner taşımacılığında sürekli olarak daha yüksek kapasiteli gemiler hizmete alınmaktadır ve bir mega konteyner gemisinde yakıt fiyatları toplam operasyonel maliyetlerin yaklaşık olarak yarısına kadar tekabül etmektedir. (Ferrari ve diğ. , 2015)

Son yıllarda okyanus konteyner taşıyıcılarının yakıt verimliliğini artırma ve sera gazı emisyonlarını düşürmek için de icra ettiği hız düşürme pratiğine öte yandan birçok yükleyici uzayan transit süreyle beraber artan boru hattı envanter maliyetinden dolayı itiraz etmişlerdir. Bu çatışmaya binaen Maloni et al (2013) tarafından yapılan çalışmada taşıyıcılar ve yükleyiciler bağlamında maliyetleri ve faydaları niceliklendirilmeye çalışılmıştır. Çalışmalarında hız düşürmenin etkilerini farklı gemi hızlarında, büyüklüklerinde ve yakıt fiyatlarında tahmin etmek için yüksek hacimli Asya-Kuzey Amerika konteyner hattı için simülasyon geliştirilmiştir. Maloni ve diğ.(2013) hız düşürme ile ilgili Los Angelos Limanı geliş ve gidiş seferleri baz alınarak yaptıkları çalışmada hangi hız düşürme seviyesinde hız düşürme pratiği ile bunun paydaşları olan taşıyıcıların yakıt tasarrufları bağlamında ve yükleyicilerin boru hattı envanter maliyetleri bağlamında net kazanımlarının maksimize edileceğini araştırmaya çalışmışlardır. Bu çalışmada konteyner gemisinin tam hızı 24 knot, hız düşürme 21 knot, ekstra hız düşürme 18 knot ve süper hız düşürme 15 knot baz alınarak ve yakıt fiyatlarının ise 400 dolar/metrik ton, 700 dolar/metrik ton ve 1000 dolar/metrik ton gibi 3 farklı senaryonun baz alındığı çalışmalarında hız düşürme yani 21 knot seyirde kombine olarak maliyetlerde toplamda % 13'lük bir tasarrufun mevzubahis olduğu, ekstra hız düşürmede ise yani 18 knot seyirde toplam maliyetlerin % 20.5 düştüğü sonucuna ulaşmışlardır. Öte taraftan süper hız düşürmenin (15 knot seyir) ise ekstra bir fayda sağlamadığını zira bu gemi maliyetleri ile yükleyicilerin maruz kaldığı maliyetlerin yakıttan sağlanacak olan tasarruftan daha fazla olacağını belirtmişlerdir. Çalışmanın yapıldığı yıl itibariyle hız düşürme pratiği haklı çıkarılmıştır ve böylece Los Angelos Limanı çıkışlı ve varışlı seferler için toplam maliyetlerde %20'lik bir düşüşe vesile olması itibariyle ekstra hız düşürmenin (ortalama 18 knot seyir hızında) en optimal seviye olduğunu ve bu seviyede paydaşların net kazanımlarının maksimize edildiğini belirtmişlerdir (Maloni ve diğ. ,2013).

Buna benzer bir çalışma Ma Suo tarafından icra edilmiştir. Optimum hızı hesaplamak için Ma Suo hız düşürmeyi etkileyen faktörleri dikkate alarak 8000 teu'luk, 12,000 mil mesafeli Şangay-Rotterdam hattında % 100 yükleme faktörüne sahip bir konteyner gemisi için yakıt fiyatının metrik ton başına 650 dolar, gemi maliyetinin ise 100 milyon dolar, kullanılan konteynerlerin 20 milyon dolar, operasyon maliyetlerinin (personel, sigorta, tamir-bakım vs) günlük 8500 dolar, 20'lik konteyner başına konteynerde taşınan kargonun değerinin 60,000 dolar, yıllık faiz oranlarının % 3 ve harcanan ton-yakıt başına emisyon maliyetinin 30 dolar ve navlun gelirin 20'lik konteyner başına 800 dolar olduğunu baz aldığı konteyner gemisi için bazı hesaplamalar yapmıştır. Bu hesaplamalar sonucu navlun oranlarının teu başına 600 dolar olduğunda optimal hızın 17 knot, eğer ki 800 dolar olduğunda ise optimal hızın 19 knot, 1200 dolar olduğunda ise 24 knot ve 1400 dolar olduğunda ise 27 knot olması gerektiğini yani optimal hızın yüksek navlun oranlarında yükseldiğini ifade etmektedir. Bu bağlamda Ma Suo çalışmasında belirttiği üzere navlun piyasalarının pik yaptığı 2000'li yılların başlarında hiç hız düşürme pratiğinin icra edilmediğini ve edilmesinin zaten mantık dışı olduğunu ifade etmiştir. Zira navlun oranlarını yüksek olduğu zamanlarda operatörler maksimum hızda sefer yapıp, gidiş-dönüş olarak döngüde harcanan süreyi minimuma indirip karlılığı maksimize etme çabasındalardır. Ayrıca Ma Suo'ya göre hız düşürme için navlundan sonra en önemli faktör yakıt maliyetidir. Zira azalan gemi hızı azalan yakıt tüketimi demektir ve yakıt fiyatlarının yükseldiği zaman dilimlerinde hız düşürme bir mana ifade etmektedir. Çalışmasına göre yakıt fiyatlarının metrik ton başına 400 dolar olması durumunda optimum hızın 25 knot, 600 dolar

olması durumunda 21 knot, 800 dolar olması durumunda 18 knot ve 1000 dolar durumunda ise 16 knot olması gerekmektedir (Seatrade Maritime News, 2014).

Düşen gemi hızı genellikle oynak ve pahalı bir kalem olan yakıttaki verimliliği arttırmaktadır. Notteboom (2006)'ya göre yakıt bir konteyner gemisinin toplam operasyonel maliyetlerinin yarısından fazlasını teşkil edebilir ve bunun sonucu olarak yakıt fiyatlarındaki değişikliğin TEU başına taşıma maliyetlerinde çok ciddi bir etkisi olacağı açıktır. Yakıt fiyatlarının 2007 sonrası artışa geçmesi ile paralel olarak hız düşürme pratiği taşıyıcılara çok daha cazip hale gelmiştir. Yakıt fiyatlarının ton başına 500 dolar olduğu zaman hız düşürme vesilesi ile maliyetlerden %5-7 arası bir tasarruf söz konusu olabilir ve tek sefer için 250.000 dolarlık bir miktara tekabül ederken yıllık olarak tek bir Asya-Avrupa hattında yıllık 15-20 milyon dolarlık bir tasarruf mevzubahis olabilir. Bu rakamları dikkate alarak Notteboom ve Rodrique (2009) hız düşürmenin taşıyıcılar için endüstride standart bir norm haline geldiğini belirtmektedir. (Notteboom,2006:Aktaran; Maloni ve diğ. 2013). Buna benzer olarak Page (2011) tarafından hız düşürme pratiği vesilesi ile taşıyıcı operatörlerin küresel piyasalarda yıllık olarak 3 milyar dolarlık yakıttan tasarruf edebileceği belirtilmektedir.(Page, 2011;Aktaran: Maloni ve diğ., 2013). Bu hususları göz önünde bulundurarak yeni nesil 18,000 teu'luk mega konteyner gemilerinin spesifik olarak hız düşürme pratiğine uygun olarak dizayn edildiği ifade edilmektedir. Bu Amerikan Federal Denizcilik Komisyonu çalışmasında da teyit edilmektedir ve komisyon tarafından mülakata alınan düzenli hat operatörü yetkilisi hız düşürme pratiğinin standart bir norm haline geleceğini öngörmekte ve yeni inşa siparişlerin tekne, ana motor ve diğer aygıtların dizaynının hız düşürmeye uygun olarak verildiğini belirtmektedir (Federal Denizcilik Komisyonu, 2011).

Notteboom ve Vernimmen (2009) çalışmalarında 23,200 mil olarak hesapladığı Kuzey Avrupa-Asya hattındaki bir döngüde (gidiş-dönüş) bazı varsayımlara göre yaptığı hesaplamalarda servis hızının 23 kottan 20 knota düşmesi durumunda eğer ki 8 gemi ile yürütülen hizmet 9 gemiye çıkarılsa eğer yakıt fiyatı ton başına 150 dolar civarında ise bir zararın mevzubahis olmadığı sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca uğrak liman sayısındaki değişikliğin 150 \$/ton bandı üzerinde düşük bir etkisi vardır. Düzenli hat operatörü döngüde istihdam edilen gemi sayısını 8 den 9'a çıkarsa ve döngüdeki uğrak liman sayısını 8 den 10 a çıkarsa yakıt fiyatı ton başına 200 dolardan yüksek olduğu sürece maliyetten tasarruf söz konusudur. Makalenin yazıldığı yıl olan 2008 'lerde yakıt fiyatının 450 dolar /ton olduğu hesap edilirse maliyetten tasarruf hususunda açık bir fark olduğu görülmektedir.

Piyasalarda icra edilmeye başlayan hız düşürme uygulaması Yakıt Ayarlama Faktörü (Bunker Adjustment Factor-BAF) olarak bilinen yakıt fiyatlarında oluşan artışın navluna yansıtılması mevzusu bir diğer ifade ile yakıt sürşarjları hususunda yükleyiciler ve taşıyıcı operatörler arasında yeni bir tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Zira Avrupa Taşıyıcılar Konseyi Yakıt Ayarlama Faktörünün tespit edilme şeklinin saydam olmadığı hususu ile ilgili olarak yıllarca itirazda bulunmuştur ve bunda herhangi bir standardın olmadığını ve liner operatörleri tarafından büyük çapta kar getirici bir element olarak görüldüğü hususunu belirtmişlerdir. Wang ve diğ.(2011) yakıt tüketimini azaltmak için operatörlerin gemi hızını düşürmektense yakıt sürşarjını arttırmayı tercih edebileceğini belirtse de depresif piyasa koşullarından dolayı birçok liner operatörü hız düşürmeyi icra etmiştir (Notteboom ve Cariou,2013).

Örneğin Avrupa-Uzakdoğu hatlarında ortalama % 16 civarında bir hız düşürme pratiği icra edilmekte iken Avrupa-Hindistan/Pakistan hatlarında bu ortalama % 10 ve Avrupa-Afrika hattında ise % 6,3 civarında bir hız düşürme pratiği icra edilmiştir. BAF'ın liner operatörler tarafından gelir getirici karakteri hız düşürmenin ana olarak icra edildiği Avrupa-Uzakdoğu Asya hatlarında zayıf kalırken hız düşürmenin icra edildiği bir diğer ticaret olan Avrupa-Hindistan/Pakistan hatlarında kendini çok daha güçlü bir şekilde göstermiştir. Ayrıca Notteboom ve Cariou (2013) çalışmalarında BAF 'ın gelir getirici karakterinin hem 2008 sonrası çok daha geniş bir şekilde benimsenen hız düşürme pratiği hem de 2008 sonrası Avrupa Birliği limanlarında uygulanması yasaklanan navlun oranlarını belirleyici bir faaliyet olan liner konferansları sonrası yok olmadığını belirtmişlerdir (Notteboom ve Cariou, 2013).

1.4. Yükleyici Reaksiyonu ve Servis Güvenilirliği

Denizyolu düzenli hat taşımacılığı tedarik zincirinin en önemli en önemli süreçlerinden birini oluşturmaktadır ve bu bağlamda düzenli hatlarda uygulamaya başlanılan ve özellikle 2008 finansal kriz sonrası operatörler tarafından kanıksanıp sürekli hale gelen hız düşürme faaliyetinin tedarik zincirinin iki ucundaki tarafların hizmet/üretim seviyelerini etkilemektedir. Düzenli hatta hız düşürünce tarife bütünlüğüne halel geleceğinden servislere ekstra gemi koymak gerekmektedir. Ayrıca hız düşürme bile operatörler tarife bütünlüğüne tam uyamamaktadırlar ve bunun en önemli sebeplerinden biri liman trafiğindeki sıkışıklıktır. Diğer sebepler ise limana varmada gecikmeler (pilotaj, çekici ,) , hava muhalefeti ve güvenlik vs.dir. Örneğin Uzakdoğu-Avrupa hattında gemilerin %44' ü tarifelerine tam olarak uyabilmektedir. Geç varışlar arasında % 50 ile 1 günlük geç varış , % 20 ile 2 günlük geç varış , %10 ile 3 günlük geç varış ve geri kalan % 20 ise 4 gün ve daha fazla geç kalarak önceden deklare edilen tarifelerine tam olarak uyamamaktadırlar (Notteboom ve Vernimmen, 2009). Fakat yakıt fiyatının arttığı 2007'nin sonlarında düzenli hat taşımacılığı operatörleri hızı düşürüp döngüye ekstra bir gemi koyma hususunda geç adapte olmuşlardır. Bu bağlamda layner operatörlerinin neden bu duruma geç adapte olduğunu öğrenme hususunda operatörlerle yapılan mülakatlar neticesinde 5 faktörün ön plana çıktığı görülmektedir.

Bunlar:

*Operatörlerdeki ataletten dolayı inisiyatif almak için maliyet farkının biraz daha açılması beklenmiştir. Bu bağlamda bunker fiyatlarının 250 dolar/ton olduğu 2005 de tasarruf yapılabilirdi. Ayrıca yakıt fiyatlarındaki yüksek seviyelerin uzun süreceğini öngöremediklerini belirtmişlerdir.

*Hat operatörleri müşterilerinin yüklerini erken teslim etmede istekli ve arzudurlar ve hız düşürme bunun aleyhine bir fenomendir. Fakat operatörler yüksek hızda seyir yaptığı seferlerde bile limanlarda kaybedilen zamandan dolayı tarife bütünlüğüne ulaşamamaktadırlar ve bu bağlamda yükleyiciler daha uzun sefer süresine ve daha yüksek tarife bütünlüğüne daha çok değer vermektedirler.

*Müşteriler operatörlerin operasyonlarında çok değişiklik yapmalarına taraftar değillerdir zira önceden slotları rezerve etmekte ve tedarik zincirlerini önceden planlamaktadırlar ve değişiklikler onları zor durumda bırakabilmektedir.

*Mülakat yapılan operatörler tarife güvensizliğinin (schedule unreliability) ekstra yakıt maliyetine sebebiyet verdiğini fark etmişlerdir. Gecikmelerden dolayı tarife bütünlüğünü tutturabilmek için sefer hızında yapılan artışlar çok daha maliyetli olabilmektedir.

* Artan sayıda yüksek kapasiteli verilen gemi siparişlerinin devreye alınması ile mevcut filo homojenliğinde farklılaşmalar olabilmektedir ve döngüdeki gemi sayısını 8 den 9 a çıkarma filo yönetimini daha da karmaşıklatabileceğinden hemen adapte olunamamıştır (Notteboom ve Vernimmen, 2009).

Yukarıda da izah edildiği gibi düzenli hat operatörleri limanlarda farklı nedenlerden dolayı kaybettikleri nedenlerden dolayı tarife bütünlüğünü (schedule integrity) sağlayamamaktadırlar. Buna ek olarak müşteriler de operatörlerin tarifelerinde çok sık değişiklik yapmalarına taraftar değillerdir çünkü tedarik zincirlerini önceden planlamakta ve buna bağlı olarak yükleri için önceden rezervasyon yaptırmaktadırlar. Ayrıca operatörlerin tarife bütünlüğünü tutturma adına sefer hızlarında zaman zaman artışa gitmeleri yakıt maliyetlerinde ciddi manada artışa sebebiyet vermektedir. Her ne kadar geç fark edilse de tüm bu problemlere cevap olarak hatlarda hız düşürme pratiğini uygulama ve buna paralel olarak döngülere 1 gemi ekleme ile hem tasarruf söz konusu olabilmekte hem de tarife bütünlüğünde iyileşmeler söz konusu olabilmektedir. Maloni ve diğ.(2013)'de çalışmalarında tarife dakikliği ve bütünlüğünün iyileştirilmesinin hız düşürme pratiğinin diğer önemli bir faydalı unsuru olduğu ifade etmiştir. Benzer olarak Amerikan Federal Denizcilik Komisyonu'nun hazırladığı çalışmada da hız düşürme vesilesi ile beklenmedik olaylardan kaynaklanan gecikme sürelerini absorbe etmede büyük çapta tampon zaman (buffer time) sağlanmaktadır.

Zira okyanus taşımacılığında gecikmeler liman sıkışıklığından, terminal verimliliğinden, hava şartlarından ve mekanik konulardan hâsıl olabilir ve tarifelerdeki sınırlı telafi süresi,

taşımacılığın bir ayağındaki limanda beklenmedik gemi bekleme süreleri bütün servis hattındaki döngüde şelale etkisi gösterebilir. Hız düşürme vesilesi ile azalan gemi hızı ve taşımacılıkta artan transit süre konseptsel olarak gecikmelerin üstesinden gelebilmek için hızlarını ayarlama taşıyıcılara daha geniş bir esneklik sağlar ve böylece daha iyi tarife uyma imkânı tanır. Okyanus taşımalarda tarife güvenilirliği cari olarak oldukça problematiktir ve zamanında varışlar (on-time arrival) sadece %50-60'lar seviyelerinde olmaktadır. Yükleyiciler için daha iyi tarife güvenilirliği belirsizliği ve akabindeki güvenli stok (buffer stock) gereksinimini azaltabilir (Maloni ve diğ. , 2013).

Her ne kadar taşıyıcılar hız düşürmenin bütün paydaşlar için bir kazanç durumu olduğunu belirtse de bu minvalde 2010 yılında Maersk Ceo'su Kolding'in medyaya verdiği beyanatta 2010 yılı için hız düşürme pratiğinin uygulanmaya devam edeceğini ve bunun taraflar için kazan kazan durumu olduğunu ifade etse de Notteboom ve Cariou (2013) , Maloni ve diğ.(2013) ve Carson (2015) tarafından yapılan çalışmalar da belirtildiği üzere yükleyicilerin hız düşürme sayesinde yapılan tasarrufların kendileri ile paylaşılmadığı eleştirisinde buldukları belirtilmiştir (Joc, 2010).

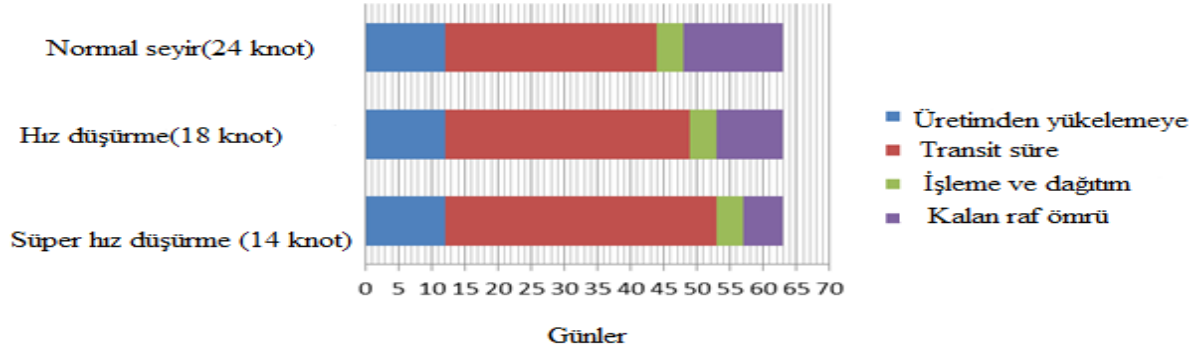
Maloni ve diğ. (2013) tarafından yapılan çalışmada beyan edildiği üzere hız düşürme faaliyeti taşıyıcılar tarafından sık icra edilen bir pratik olmaya başlamıştır. Öte yandan yükleyiciler uzayan transit süreden dolayı endişelerini beyan etmişlerdir. Zira uzayan transit süre bozulabilir ve kısa ömürlü ürünler için zorluklar yaratabilmektedir ve yükleyicilerin % 70'inin hız düşürme pratiği icra edildiğinde navlun oranlarında bir düşme beklentisinde olduğu belirtilmiştir. Fakat taşıyıcıların ne navlun oranlarını düşürme ne de servis sözleşmelerinde yer alan yakıt artış faktöründe bir azalmaya gitmediğini belirtmişlerdir. İlginç olarak hız düşürme yapılmaya başladığından beri navlun oranlarında düşüşün aksine artış olduğundan şikâyet edilmektedir. Ayrıca transit sürelerin değiştirilmesi ile ilgili olarak yükleyiciler taşıyıcılarla iletişim sıkıntısı yaşandığı ifade edilmektedir (Maloni ve diğ. 2013).

Öte yandan Amerikan Federal Denizcilik Komisyonu'nun çalışmasında görüldüğü üzere bazı şirketler sürdürdüğü servislerin bir kısmında hız düşürme ile alakalı çeşitlendirmeye gitmiştir. Örneğin Amerikan limanları çıkışlı servis sunan bir şirket Trans-pasifik hattında sürdürdüğü 7 servis döngüsünün sadece 3'ünde hız düşürme pratiğini istihdam etmiştir ve tercihi yükleyicinin/alıcının opsiyonuna bırakmıştır ve hız düşürme icra ettiği servisler için de müşterinin kabul edebilirliğini dikkate almıştır. Bu üç servisin her birine de birer gemi ekstradan eklemek zorunda kalmıştır. Ayrıca hız düşürmenin dezavantajı olarak sadece ekstra gemi maliyeti değil ayrıca ana motorunda hız düşürmeye uygun olarak ayarlanma (refit) maliyeti de eklenmelidir (Federal Denizcilik Komisyonu, 2011).

Hız düşürmeden dolayı örneğin üretim fabrikası Çin'de olan bir firmanın malı Avrupa'ya 4-5 gün daha geç ulaşmaktadır ve bu bağlamda operatörlerin hizmetlerinden istifade eden müşterilerin tepkileri ehemmiyet arz etmektedirler. Bu bağlamda Man Dizel& Turbo'nun yaptığı araştırmada %68 gibi bir oranla müşterilerin hız düşürmeye pozitif baktığı , %5 'inin tarife güvenilirliğine hanel gelmediği sürece hız düşürmeye kayıtsız kaldığı ve % 4 'ünün lojistik planlamadan dolayı negatif baktığı belirtilmiştir. Bu çalışmada müşteri tepkilerinin genel itibari ile pozitif olmasında muhtemelen zamana ve bozulmaya karşı hassas olan yüklerin sahiplerinin çalışmada yer almamış olması olabilir. Konu ile ilgili yapılan bir diğer çalışmada Carson ve diğ. (2015) Yeni Zellanda'dan Avrupa'ya soğutucu konteynerler ile yapılan et ihracatının hız düşürme pratiğinden etkilenip etkilenmediğini araştırmıştır.

Carson ve diğ. (2015) makalelerinde belirttiği üzere normalde Yeni Zellanda'nın ihracat gelirlerinin yarısından fazlasını gıda ihracatı teşkil etmektedir ve bu gıda ihracatı yoğun bir şekilde soğutucu (reefer) konteynerlerle taşınmaktadır ve farklı gıda ürünleri farklı raf ömrüne sahiptirler. İhracatı yapılan ürünler arasında ciddi bir paya sahip olan ve raf ömrü en kısalar arasında olan kuzu ve sığır etinin raf ömrü 9-10 hafta arası değişmektedir. Aşağıdaki şekilde de şematize edildiği üzere Yeni Zellanda-Avrupa hattında sefer 24 knotta 32 gün sürmekte ve ihraç edilen et için işleme ve destinasyonda dağıtım sonrası kalan raf ömrü 15 gün,18 knotta ise 37 gün sürmekte ihraç edilen et için işleme ve destinasyonda dağıtım sonrası kalan raf ömrü 10 güne düşmekte, 14 knotta ise 41 gün sürmektedir. Bu bağlamda icra edilen hız düşürme pratiğinin derecesi arttıkça zikredilen ürünlerin raf ömrü daha da kısalmaktadır

ve böylece Yeni Zellandalı et ihracatçıları riske sokmaktadır. Çalışma sonucu 24 knottan 18 knota düşürülen hız sonucu raf ömrü bağlamında bir nebze mağdur olursa da Yeni Zellanda'nın et ihracatına ciddi bir negatif etkisi olmadığı belirtilmiştir. Öte yandan bütün dondurulmuş gıda ihracatçıları hız düşürme sebebiyle uzayan transit süreden dolayı oluşan ekstra envanter maliyetinden etkilenmiştir. Fakat 18 knot'tan daha düşük bir hızda sefer icra edilirse yani süper hız düşürme icra edilirse et ihracatçıları ciddi bir sıkıntıya sokacağı üzerinde durulmaktadır. Hız düşürmeden kaynaklanan yakıt tasarrufunun yükleyicilere hiç aktarılmadığı belirtilmekte ve ayrıca Yeni Zellanda'lı ihracatçılar hız düşürme ile ilgili düzenli hat taşımacılığı operatörlerinin kendilerine danışmadığı eleştirilerini getirmektedirler (Carson ve diğ. , 2015).



Kaynak: Carson ve diğ. (2015)

Şekil 2. Farklı Hız Düşürme Pratiklerine Göre İşleme Ve Tüketim Süreleri İçin Zaman Skalası

Her ne kadar taşıyıcılar hız düşürmenin bütün paydaşlar için bir kazanç durumu olduğunu belirtse de, yükleyiciler endişelerini ifade etmektedirler. Yükleyiciler azalan tedarik zinciri karbon ayak izi yoluyla hız düşürmeden istifade edebilir fakat uzayan transit süre boru hattı envanter maliyetini arttıracaktır. Bu bağlamda endüstri standardı olarak kabul edilebilir hız düşürme, taşıyıcılar ve yükleyiciler arasında faydalı makul bir dengenin gözetilmesini gerektirecektir. Buna rağmen yükleyiciler hız düşürmenin faydalarının taşıyıcılar lehine tek taraflı olduğunu ve finansal kazanımlarının taşıma kontratlarında paylaşılmadığını iddia etmektedirler (Maloni ve diğ. ,2013).

Uzayan transit süreler yüzünden yükleyicilerin maliyetleri artabilir zira yükleyiciler uzayan tedarik sürecini beslemek için ekstra envantere ihtiyaç duymaktadırlar. Ayrıca üretim ve satış arası süre uzarsa bu yükleyicilerin veyahut alıcıların nakit akışının da bozulmasına sebebiyet verebilir. Bu bağlamda Man PrimeServ tarafından yapılan çalışmada yükleyicilerin tepkilerinin pozitif olduğu görülmektedir. Fakat yukarıda da Yeni Zellanda örneğinde de belirtildiği gibi tedarik zinciri zamana hassas olan yükleyiciler ve alıcılar için aynısı söylenemez. Bu bağlamda hız düşürmenin bireysel olarak yükleyici/alıcı üzerindeki etkilerini tahmin etmek zordur zira bu ürün tipi, hacmi, kredi imkanları, sigorta şartları, destinasyon ve müşteri beklentileri gibi birçok etmene bağlıdır (Kloch,2013:Aktaran; Zanne ve diğ. ,2013).

Bu konuda son olarak Zanne ve diğ. (2013) tarafından da ifade edildiği gibi hız düşürme pratiğinin geleceği çoğunlukla piyasa koşullarına, yakıt fiyatlarına, tedarik zinciri gereksinimlerine ve geminin operasyon maliyetlerindeki değişkenlere bağlı olacaktır (Zanne ve diğ., 2013).

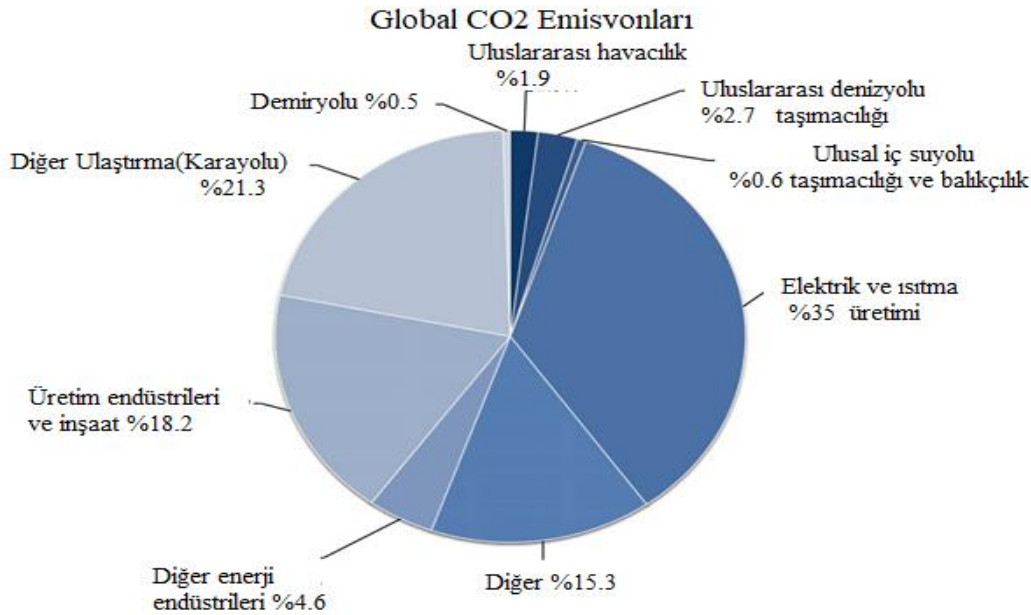
1.5. Emisyon Azaltımı

Hız düşürmenin liner operatörleri bağlamında bir diğer bir faydası ise azalan yakıt tüketimi yoluyla gemilerden atmosfere yayılan emisyonlarda direk olarak düşüşe vesile olmasıdır. Tekne tasarımındaki değişiklikler ve pervanenin parlatılması gibi diğer emisyon azaltıcı opsiyonlara rağmen hız düşürme çevresel etkiyi iyileştirmek için daha acil bir yaklaşım olarak görülmektedir. Zira Psaraftis ve Contovas (2009) 'ın çalışmalarında ifade edildiği üzere seyir

hızı düşürülünce emisyon salınımı düşer ve hız düşürmeden dolayı hatta ekstra gemi eklense bile toplamda yine de emisyon salınımında total olarak azalma olmaktadır (Psaraftis ve diğ., 2009).

Çalışmalar göstermektedir ki eğer ki bir gemi hızını % 10 düşürürse motor gücü (engine power) % 27 düşer. Filo ortalama hızında % 10'luk bir azalma karbondioksit emisyonlarında toplamda % 19'luk bir azalmaya vesile olmaktadır ve buna hız düşürmeden dolayı servislere eklenmesi gereken ekstra gemilerden kaynaklanan emisyonlar dâhildir. Sadece Maersk şirketinin uyguladığı hız düşürme vesilesi ile 2010 yılında yaklaşık olarak 2 milyon ton karbondioksit emisyonunda azalma olmuştur (Zanne ve diğ., 2013).

Yıllık olarak 265 milyon ton yakıt kullanımıyla okyanus taşımacılığı 840 milyon ton karbondioksit üretmekte ve aşağıdaki Şekil 3'de görüldüğü üzere bu yıllık olarak toplam küresel sera gazı emisyonlarının yaklaşık olarak % 3'üne tekabül etmektedir. (Cameron, 2010: Aktaran; Maloni ve diğ. 2013). Buna binaen denilebilir ki okyanus taşımacılığı dünyadaki en büyük 6. kirletici ülke olarak anılabilir ve bu Almanya'nın yıllık sera gazı emisyonuna denk gelmektedir (Maloni ve diğ., 2013).

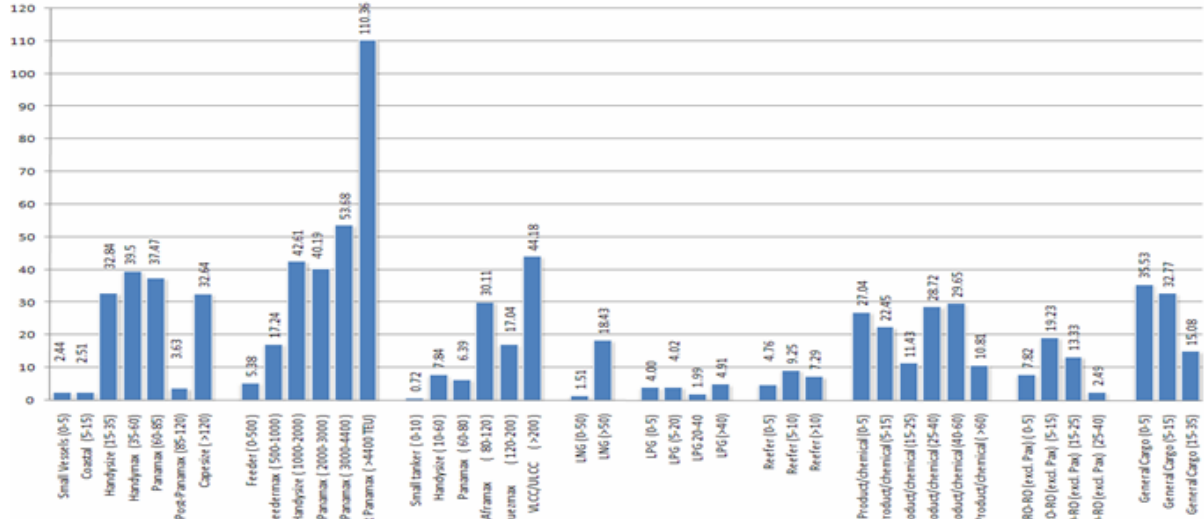


Kaynak: IMO (2009);Aktaran: Psaraftisve Kontovas (2009)

Şekil 3. 2007 Yılı Deniz Taşımacılığı CO2 Emisyonlarının Toplam Emisyonla Kıyaslanması

Corbett ve diğ.(2009) makalesinde belirttiği üzere konteyner gemileri özellikle çoğu okyanus gemi taşımacılığında daha fazla miktarlarda sera gazı yaymaktadır ve Psaraftis ve Kontovas (2009) 'a göre yıllık olarak 270 milyon tona tekabül etmektedir. Benzer olarak Olmer ve diğ. (2017) tarafından belirtildiği üzere 2013 ile 2015 yılları arasında denizyolu konteyner taşımacılığı % 23'lük oranla deniz taşımacılığı kaynaklı emisyonlara en çok yol açan segmenttir ve bunu % 19 ile dökme taşıyıcılar takip ederken % 13 ile petrol tanker taşımacılığı takip etmektedir (Olmer ve diğ., 2017).

Öte yandan Psaraftis ve Kontovas (2009)'e göre en çok yakıt tüketen yani en çok CO2 emisyonu üreten gemi kategorileri olarak 25 knot hızdan düşük seyir hızına sahip 3000-5000 TEU arası konteyner gemileri, 5000-8000 TEU arası konteyner gemileri ve RO-Pax feribot gemileri belirtilmektedir. Aşağıdaki grafikte de açıkça görüleceği üzere konteyner gemilerinin dünya gemi filosunda en çok emisyon üreten gemi segmenti olduğu teyit edilmektedir



Kaynak: Psaraftis ve Kontovas (2009)

Şekil 4. Gemi Kategorileri Başına CO2 Emisyonları (Milyon Ton)

Hız düşürme vesilesi ile çevresel emisyonların azalması bağlamında ilginç olarak CMA-CGM gibi bazı liner operatör firmaları emisyon hesaplayıcıyı (Eco-calculator) müşterilerine tanıtmıştır ve bu çevre dostu girişimiyle yeşil tedarik zincirini daha da iyileştirileceği ve müşterilerinin gözünde kullanılan hız ile emisyon azaltımı hususunda şirket için rekabetçi bir avantaja sahip olacağı öngörülmüştür.

Belirtilmelidir ki Uluslararası Denizcilik Örgütü (IMO) alarm veren bir durum olarak artan uluslararası ticarete binaen 2050 yılına kadar okyanus taşımacılığında gemi emisyonlarının şimdiki seviyelerinden 2-3 kat daha fazla artacağını tahmin etmektedir. Buna binaen Avrupa Birliği ulaştırma alanında belirlediği hedeflerin yer aldığı Beyaz Kitap'ta (White Paper) , 2050 yılına kadar sera gazı emisyonlarının % 60 oranında düşürülmesini öngörmektedir (Psaraftis ve Kontovas, 2013). Bunun gerçekleştirilmesi için 1990'ların sonundan itibaren düzenlemeler getirilmektedir. 1973 tarihli Denizlerin Gemiler Tarafından Kirletilmesinin Önlenmesine Ait Uluslararası Sözleşme (MARPOL 73/78)'sine 1997 senesinde gemi kaynaklı hava kirliliği konularını düzenleyen protokol EK VI ile başlayan düzenlemelere son olarak IMO tarafından empoze edilen ve 2020 yılında yürürlüğe girecek olan gemilere yüzde 3 daha düşük kükürtlü akaryakıt zorunluluğu uygulaması ile emisyon azaltma mevzusunun liner hatlarda karar vericilerin daha sıklıkla maruz kalacakları sıcak bir gündem maddesi olacağı aşikardır.

SONUÇ

Piyasaların iyi seyrettiği periyotlarda yani navlun oranlarının yüksek olduğu zamanlarda konteyner gemi operatörleri maksimum hızda sefer yapıp, gidiş-dönüş olarak döngüde harcanan süreyi minimuma indirip karlılığı maksimize etme çabasıdadırlar. Fakat kötü giden piyasa koşullarında ise tersi durum geçerlidir ve özellikle yakıt fiyatlarının 2007 sonrası artışa geçmesi ile paralel olarak hız düşürme pratiği taşıyıcılara çok daha cazip hale gelmiştir. Öte yandan 2007 yılında artan yakıt fiyatları koşullarında operatörler hemen hız düşürme pratiğine bazı nedenlerden dolayı adapte olamamışlardır. Ancak piyasalarda 2008 finansal kriz öncesi arzu edilen seviyeler görülmediği için hız düşürme pratiği sık icra edilen bir önlem olarak piyasalarda istihdam edilmektedir. Burada operatörlerin hız düşürme pratiğini icra ederken göz önüne aldığı unsurlar olarak karşımıza yakıt maliyetlerinden tasarruf, kapasite fazlalığını azaltma, tarife güvenliğini iyileştirme, karbondioksit emisyonları hususlar çıkmaktadır. Hız düşürme vesilesi ile operasyon maliyetlerinin büyük çoğunluğunu kaplayan yakıt maliyetlerinden ciddi oranlarda tasarruf yapılabilmektedir. Buna binaen hız düşürme

pratiği icra edildiğinde yükleyicilerin navlun oranlarında genel itibariyle bir düşme beklentisinde olduğu fakat görülmektedir ki yükleyiciler hız düşürme sayesinde yapılan tasarrufların kendileri ile paylaşılmadığı ve taşıma kontratlarına yansıtılmadığı hususunda eleştiride bulunmaktadır. Kapasite mevzusunda ise hız düşürme vesilesi ile bir servis döngüsünde taahhüt edilen hizmeti yerine getirebilmek için ekstra bir geminin hatta eklenmesi söz konusu olmakta ve böylece konuşlandırılan gemiler vesilesi ile pahalı gemilerin servis dışına alınmasından ziyade hizmette kullanılması kapasite azaltımına yardımcı olmaktadır. Ayrıca hız düşürme vesilesi ile tarife bütünlüğünde iyileşmeler söz konusu olabilmektedir. Zira operatörler liman sıkışıklığından, terminal verimliliğinden, hava şartlarından ve mekanik konular gibi farklı nedenlerden dolayı tarife bütünlüğünü sağlamakta zorluklar yaşamaktadır. Azalan gemi hızı ve taşımacılıkta artan transit süre konseptsel olarak gecikmelerin üstesinden gelebilmek için hızlarını ayarlama taşıyıcılara daha geniş bir esneklik sağlamaktadır. Bu yükleyiciler için de belirsizliğin giderilmesine yardımcı olmakta ve akabinde güvenli stok gereksinimini azaltabilmektedir. Son olarak endüstrinin en sıcak gündem maddelerinden biri olan emisyonlar konusunda konteyner gemilerinin en çok emisyonu sebep olan segment olduğu görülmektedir. Hız düşürme vesilesi ile hatta ekstra gemi eklense bile toplamda yine de emisyon salınımda total olarak azalma olmaktadır ve bu hız düşürmenin çevresel olarak pozitif katkısını göstermektedir.

KAYNAKÇA

- Bonney J. , Leach P.T. (2010). Slow boat from China. https://www.joc.com/maritime-news/slow-boat-china_20100201.html Erişim Tarihi: 26.08.2019
- Carson, J.K. , Kemp, R.M., East, A.R. , Cleland, D.J. (2015). The impact of slow steaming on refrigerated exports from New Zealand. International Congress of Refrigeration, Japan. <https://researchcommons.waikato.ac.nz/bitstream/handle/10289/9852/153.pdf?sequence=2&isAllowed=y>, [Ziyaret tarihi: 3 Ekim 2018]
- Olmer, N. ,Comer, B. , Roy, B. , Mao, X. , Rutherford, D. (2017). Greenhouse Gas Emissions From Global Shipping, 2013–2015. International Council on Clean Transportation, https://theicct.org/sites/default/files/publications/Global-shipping-GHG-emissions-2013-2015_ICCT-Report_17102017_vF.pdf[Ziyaret tarihi: 1 Eylül 2018]
- Clarkson (2015). Shipping Review Outlook Spring Report. <https://sin.clarksons.net/>[Ziyaret tarihi: 12 Mayıs 2018].
- Federal Denizcilik Komisyonu (2011). Solicitation of views on the impact of slow steaming. [https://www.fmc.gov/assets/1/Documents/RESPONSE%20-%20RAYONIER%20\(2\)1.pdf](https://www.fmc.gov/assets/1/Documents/RESPONSE%20-%20RAYONIER%20(2)1.pdf), [Ziyaret tarihi: 8 Şubat 2018]
- Ferrari, C. , Parola, F., Tei, A. (2015). Determinants of slow steaming and implications on service patterns. *Maritime Policy&Management*, 12 (7), 636-652.
- JOC Deniz Haber Sitesi (2010). Maersk Says Slow Steaming Here to Stay. https://www.joc.com/maritime-news/maersk-says-slow-steaming-here-stay_20100907.html, [Ziyaret tarihi: 17 Ocak 2018]
- JOC Deniz Haber Sitesi, (2012). Carriers Accelerate Extra Slow-steaming, https://www.joc.com/maritime-news/container-lines/carriers-accelerate-extra-slow-steaming_20120904.html, [Ziyaret tarihi: 5 Ocak 2018]
- Maloni, M. , Paul, J.A., Gligor, D.M. (2013) Slow steaming impacts on ocean carriers and shippers. *Maritime Economics&Logistics*, 15(2), 151-171.
- MAN PrimeServ, (2012). Slow Steaming Practices in the Global Shipping Industry. https://www.swedishclub.com/upload/Loss_Prev_Docs/Machinery/MAN%20PrimeServ%20-%20Slow%20Steaming%20Rapport%202012%5B1%5D.pdf, [Ziyaret tarihi: 3 Ekim 2018]
- Notteboom, T, Vernimmen, B. (2009). The effect of high fuel costs on liner service configuration in container shipping. *Journal Of Transport Geography*, 17, 325-337.
- Notteboom, T. (2012). *The Blackwell Companion to Maritime Economics*, Chapter 12, The Containership,
- Notteboom, T. , Cariou, P. (2013). Slow steaming in container liner shipping: is there any impact on fuel surcharge practices?. *The International Journal of Logistics Management*, 24(1), 73-86.
- Psaraftis H. , Kontovas C. , (2009). CO2 Emission Statistics for the World Commercial Fleet. *WMU Journal of Maritime Affairs*, 8(1), 1-25.
- Psaraftis, N. ,Kontovas, C. , Kakalis, N. ,2009, Speed reduction as an emssions reduction measure for fast ships. 10th International Conference on Fast Sea Transportation FAST 2009, Athens, Greece
- Psaraftis H. , Kontovas C. (2013). Speed models for energy-efficient maritime transportation: A taxonomy and surve., *Transportation Research Part C: Emerging Technologies*, 26, 331-351.
- Seatrade Maritime News, (2014). The Economics of Slow-steaming, :<http://www.seatrade-maritime.com/news/americas/the-economics-of-slow-steaming.html>, [Ziyaret tarihi: 10 Mart 2018]
- Shipandbunker(2018).GlobalAverageBunkerPrice,<https://shipandbunker.com/prices/av/global/avglb-global-average-bunker-price>, [Ziyaret tarihi:19 Ocak 2019].

Transport Geography (2017). Fuel Consumption by Containership Size and Speed, https://transportgeography.org/?page_id=5955, [Ziyaret tarihi: 10 Şubat 2018]

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, (2018). 1978 Protokolü ile Değişik, 1973 Tarihli Denizlerin Gemiler Tarafından Kirletilmesinin Önlenmesine Ait Uluslararası Sözleşme(MARPOL73/78),<http://imo.udhb.gov.tr/TR/19Marpol.aspx>,2018[Ziyaret tarihi: 17 Mayıs 2018]

UNCTAD (2009). Review of Maritime Transport,https://unctad.org/en/docs/rmt2009_en.pdf, [Ziyaret tarihi: 20 Temmuz 2019].

UNCTAD (2010). Review of Maritime Transport,https://unctad.org/en/docs/rmt2010_en.pdf, [Ziyaret tarihi: 20 Temmuz 2019].

Zanne ve diğ. (2013). Environmental and Economic Benefits of Slow Steaming. Transactions on Maritime Science, 2, 123-127.

SIYASET, EKONOMİ ve YÖNETİM ARAŞTIRMALARI DERGİSİ



RESEARCH JOURNAL OF
POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

October 2019, Vol:7, Issue:4

Ekim 2019, Cilt:7, Sayı:4

P-ISSN: 2147-6071

E-ISSN: 2147-7035

Journal homepage: www.siyasetekonomiyonetim.org



Dijital Ekonominin Getirdiği Vergilendirme Sorunlarının Değerlendirilmesi: Kurumlar Vergisi Assessment of The Taxation Problems of The Digital Economy: Corporate Tax

Doç. Dr. Onur EROĞLU

Bülent Ecevit Üniversitesi, İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, onur_eroглу@beun.edu.tr

Hüseyin AKSU

huseyinaksu.z@hotmail.com

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Alınma 12 Eylül 2019
Kabul 30 Ekim 2019

Anahtar Kelimeler:

Dijital Ekonomi, Vergilendirme,
Kurumlar Vergisi

© 2019 PESA Tüm hakları saklıdır

ÖZET

Dijitalleşme olgusunun ekonomiye yansımaları ile ekonomide yeni iş modelleri ve faaliyetler ortaya çıkmıştır. Bu faaliyetler dolayısıyla gerçekleştirilen işlemlerin giderek yaygınlaşmasının ve büyümesinin ülkelerin vergi gelirlerinde, bu büyümeyle orantılı bir artış yaratması beklenmiştir. Ancak beklenenin aksine vergi gelirlerinde yaşanan azalma dijital ekonominin vergilendirilmesi konusuna dikkatleri çekmiştir. Çalışmada dijital ekonomi kavramı ve kapsamındaki faaliyetlerin vergisel boyutu ele alındıktan sonra kurumların vergilendirilmesinde dijital ekonomiden kaynaklanan sorunlara ve bu sorunlara yönelik yapılan çalışmalara değinilmiştir. Özellikle dijital ekonominin bünyesinde barındırdığı vergisel risklerin, kurumların vergilendirilmesinde ortaya çıkardığı mükellefin, işyerinin, matrahın ve gelirin niteliğinin tespiti konularına yer verilmiştir. Dijitalleşme ile avantaj elde eden şirketlerin matrah aşındırma ve kâr aktarımı amacı ile gerçekleştirdikleri işlemlerin önlenmesi için OECD tarafından hazırlanan Matrah Aşındırma ve Kar Aktarımı Eylem Planı dahilinde sunulan çözümler önerilerine yer verilmiştir.

ARTICLE INFO

Article History:

Received 12 September 2019
Accepted 30 October 2019

Keywords:

Digital Economy, Taxation,
Corporate Tax

© 2019 PESA All rights reserved

ABSTRACT

With the economical reflection of the digitization phenomenon, new business models and activities have emerged in the economy. It is expected that the progress and expansion of the transactions carried out by these activities will cause a proportional increase in the tax revenues of the countries in this growth. However, contrary to expectations, the decline in tax revenues attracted attention to the taxation of the digital economy. In the study, the concept of digital economy and the activities within it are mentioned and after the tax scale of the digital economy is taken into consideration, the problems caused by the digital economy and the studies on these problems have been mentioned. In particular, the tax risks inherent in the digital economy are included in the determination of the qualifications of the taxpayer, the workplace, the tax base and the income that the taxation of the institutions emerge. Suggested solutions are provided within the Base Erosion and Profit Shifting Action Plan prepared by the OECD to prevent the transactions that the companies with advantages of digitization have achieved with the aim of base-rate abatement and profit transfer.

GİRİŞ

Günümüz dünyasında önlemez yükselişi ile dikkatleri çeken dijitalleşme, bireylerin, firmaların, devletlerin her alanda kendilerini yenilemeleri gereksinimini doğurmaktadır. 1980 sonrasında üretim faktörlerinin artan hareketliliği ile dijitalleşme olgusu, ulusal sınırları aşan boyutta bir ekonominin gelişimini de beraberinde getirmiştir. Ekonominin dijital boyuta geçmesi ile çok küçük boyuttaki işletmeler dahi uluslararası pazarlara erişim, fiziki bir varlık gereksiz işlemlerini yürütme, maliyet kalemlerini daraltma, yeni iş modellerini kullanma ve rekabet avantajları elde etme imkanına sahip olmuşlardır. Bu durum mevcut ekonomide ve yasal düzenlemelerde yer almayan kavramları ve terimleri ortaya çıkartmıştır.

Dijital ekonomi ile hız kazanan ekonomik faaliyetler dolayısıyla bireylerin ve kurumların kazançlarının arttığı görülmektedir. Bu gelişme ile devletlerin bu faaliyetlerden elde edeceği vergi gelirlerinin de artması beklentisi oluşmaktadır. Ancak bu durum beklenildiği şekilde gerçekleşmemektedir. Devletlerin mevcut vergisel düzenlemelerinin dijital ekonominin vergilendirilmesinde yetersiz kaldığı görülmektedir. Çünkü dijital ekonominin vergilendirmeyi etkileyen birtakım özelliği ve bünyesinde barındırdığı vergisel riskler uluslararası faaliyet gösteren işletmelere ödeyecekleri vergilere kendilerinin karar vermelerini mümkün kılmaktadır. Dijital ekonominin aktörleri de ülkelerin vergi mevzuatlarındaki boşluklardan yararlanarak aynı anda birden fazla ülkede faaliyet göstererek minimum veya sıfır oranında vergi ödemeye başlayınca, dijital ekonominin vergilendirilmesi vergi gelirleri aşınan ülkelerin odak noktası haline gelmiştir.

Bu çalışmanın temel amacı, dijital ekonominin getirdiği kurumların vergilendirilmesine yönelik sorunların ele alınması ve bu doğrultuda getirilen önerilere değinmektir. Bu doğrultuda ilk bölümde vergisel yönüyle dijital ekonomi kavramı, özellikleri ve dijital ekonomi kapsamındaki ekonomik faaliyetler ele alınacak, ikinci bölümde dijital ekonominin barındırdığı vergilendirme riskleri ile dijital ekonominin getirdiği vergilendirme sorunları kurumlar vergisi açısından değerlendirilecektir. Üçüncü bölümde ise BEPS Eylem Planı dâhilinde kurumların vergilendirilmesine yönelik sunulan çözüm önerilerine yer verilecektir.

1. . Vergisel Yönüyle Dijital Ekonomi

1.1. Dijital Ekonomi Kavramı

Dijital ekonomi, teknolojiyi daha ucuz, daha güçlü ve yaygın bir şekilde standart hale getiren, iş sürecini iyileştiren ve ekonominin tüm sektörlerinde yeniliği destekleyen bilgi ve iletişim teknolojisinin getirdiği dönüşüm sürecinin sonucunda oluşan ekonomidir (OECD, 2015: 11). Bir başka tanım ile klasik üretim sistemlerine yeni iletişim ve bilgi teknolojilerinin uyarlanması sonucunda oluşan ekonomi olarak ifade edilebilir (Bayraç, 2003).

Bilgi ve işlem teknolojilerindeki ilerleme ile klasik ekonominin dijital boyuta evrilmesi süreci başlamıştır. Bilginin paylaşımını kolaylaştıran bu süreç ile bilgiye ulaşım maliyetleri azalmış ve bilgiye dayalı mal ve hizmetler ortaya çıkmıştır. Yaşanan gelişmeler, boyutlarına bakılmaksızın mevcut ekonomideki aktörlere dünya pazarına yayılma ve büyük oyuncularla rekabet etme imkanı tanımıştır (Budak, 2018: 5). Ayrıca dijitalleşme, daha öncesinde bir araya gelemeyen potansiyel alıcı-satıcının birbirlerine ulaşımı ve aralarında oluşabilecek bilgi asimetrisinden kaynaklanabilecek sorunların şeffaflık sağlanarak giderilmesi ile yeni iş kolları ve yeni pazarların oluşmasını sağlamıştır (World Bank, 2016: 6-7).

Nitekim dijital teknolojilerin gelişimi, başka bir ülkede talep edilebilecek malların oraya teslimini mümkün kılmasının yanında, ürettiği bilgiyi dünyanın herhangi bir yerinde talep eden diğer bir kişiye belli bir bedel karşılığında sunan birini, evinin kullanılmayan bir odasını kiralamak isteyen ev sahibi ile yabancı birini, emeğini arz ederek şoförlük yapan bir birey ile potansiyel müşterilerini bir araya getirme imkanı sağlamıştır (World Bank, 2016: 6). Dijital ekonominin faaliyet unsurlarını oluşturan bu işlemler, dijital ekonominin bünyesinde barındırdığı ve vergilendirmeyi de yakından ilgilendiren birtakım özellikler aracılığıyla mümkün olmaktadır.

1.2. Dijital Ekonominin Vergilendirmede Dikkate Alınabilecek Birtakım Özellikleri

Dijital ekonominin, yapısından kaynaklanan ve vergilendirmeyi etkileyen önemli bazı özellikleri bulunmaktadır. Bu özellikler dijital ekonominin her bir iş alanında aynı anda var olmayabilir, ancak giderek artan dijital ekonomiyi ayırt edici unsurları belirtmektedir. Dijital ekonomiyi karakterize eden bu temel özellikler; hareketlilik, verilere güven, kullanıcı katılımı, entegrasyon ve sinerji ile anlaşılan ağ etkileri, pazarın iki tarafının da farklı vergilendirme bölgelerinde olabileceği çok taraflı iş modellerinin kullanılması, büyük ölçüde ağ etkilerine dayanan belirli iş modellerinde tekel veya oligopole eğilim, azalan giriş engelleri ve hızla gelişen teknolojinin neden olduğu değişkenlik olarak belirtilebilir (OECD, 2015: 64-65).

1.2.1. Hareketlilik

Hareketlilik, klasik ekonomide yer alan özellikle gayri maddi duran varlıklar, işletmeler, kullanıcı ve müşteriler bağlamında faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde, planlamasında kaynakların ve kendilerinin yerini seçme esnekliği olarak tanımlanabilir (Akyazı ve Kalça, 2003: 225; OECD, 2015: 64). Kısaca hareketlilik, işletmelerin, kullanıcı ve müşterilerin istenilen her yerden ve her an işlerini yönetebilme ve yapabilme fırsatı şeklinde tanımlanabilir (Erkan, 2018).

Maddi olmayan varlıkların hareketliliği: Maddi olmayan varlıkların geliştirilmesi ve kullanılması dijital ekonominin önemli bir özelliğidir. Maddi olmayan varlıklara yapılan yatırım ve geliştirme ile dijital ekonomideki işletmeler, ekonomik değer yaratarak büyümelerini hızlandırmayı amaçlamaktadırlar. Örneğin, dijital işletmeler genellikle yazılımlar üzerine kuruludurlar ve mevcut yazılımlarını yükseltmek veya yeni yazılım ürünleri geliştirmek için araştırma ve geliştirmeye önemli kaynaklar harcamaktadırlar (OECD, 2015: 65).

Maddi olmayan varlıklara olan bu ağır bağımlılık, teknolojinin, öncelikle maddi kaynakların yönetilmesi için bir iş modeline dahil edildiği yerlerde bile ortaya çıkabilmektedir. Örneğin, bir online perakendeci, depolar ve nakliye kapasitesi dahil olmak üzere bir lojistik platformu yönetmek için çok katmanlı bir dijital aktivite geliştirebilir. İşler ilerledikçe, bu maddi olmayan varlıkların nispi önemi sıklıkla büyür ve bu da maddi olmayan varlıklarda daha fazla değer yoğunlaşmasıyla sonuçlanır (OECD, 2015: 65).

Mevcut vergi kurallarına göre, bu maddi olmayan varlıkların hakları genellikle ilgili kuruluşlar arasında kolaylıkla tahsis edilebilir ve transfer edilebilir; bunun sonucu olarak varlıkların yasal mülkiyeti, bu varlıkların geliştirilmesiyle sonuçlanan faaliyetlerden ayrılabilir (OECD, 2015: 65). Bu varlıkların mülkiyetinin kolayca transfer edilebilmesi, değer oluşturulduğu ülkenin vergilendirme yapabilmesine engel olmakta, daha düşük vergi oranları olan ülkelerde vergilendirilmesini mümkün kılmaktadır. Hareketliliğin ekonomiye kazandırdığı dinamik süreç ile binlerce satıcı ve alıcı her an her yerde karşılaşabilmekte, firmalar coğrafi olarak çok hareketli hale gelmekte ve rekabetin boyutu da ulusal olmaktan çıkarak ve global bir nitelik kazanmaktadır (Akyazı ve Kalça, 2003: 225). Dolayısıyla ülkelerin ulusal vergi mevzuatlarının sınırları delinmekte ve vergi gelirleri etkilenmektedir.

Kullanıcıların ve müşterilerin hareketliliği: Bilgi ve işlem teknolojilerindeki ilerlemeler ve dijital ekonomiyi karakterize eden artan internete bağlanabilirlik, kullanıcıların sınır ötesi seyahatler sırasında, ticari faaliyetlerini uzaktan artırabilmeleri anlamına gelmektedir (OECD, 2015: 65). Örneğin, A ülkesinde ikamet eden bir kullanıcı, B ülkesinde geçici olarak kalırken bir hizmet satın almak için başvuru yapabilir ve bu hizmeti de C ülkesinde kullanabilir. Tüketicilerin hareketliliğinin artmasıyla ortaya çıkan zorluklar, tüketicilerin sanal ağları veya proxyleri kullanmasıyla daha da artmaktadır. Bu durum, bilerek veya bilmeden nihai kullanımın gerçekleştiği yerin gizlenmesine neden olmaktadır. Buna ek olarak, ağlar üzerinde yapılan etkileşimin anonim olması, kullanıcıların kimliğinin ve nihai satışın yapıldığı yerin tespitinde güçlükler oluşturmaktadır (Budak, 2018: 15). Kullanıcı ve müşterilerin hareketliliği ile ekonomik faaliyetleri gerçekleştiren kişilerin tespitinde yaşanacak güçlük vergi mükellef ve sorumlularının belirlenmesini de zorlaştıracaktır.

İşletme fonksiyonlarının hareketliliği: Gelişen telekomünikasyon ile bilgi yönetimi yazılımı ve kişisel bilgisayarlar, uzun mesafelerdeki karmaşık faaliyetleri organize etme ve koordine etme

maliyetlerini önemli ölçüde azaltmıştır. Sonuç olarak, işletmeler global operasyonlarını, operasyonların yapıldığı yerlerden ve tedarikçilerin veya müşterilerin bulunduğu yerlerden coğrafi olarak bağımsız bir merkezden entegre olarak yönetebilmektedir. Bu değişikliklerin bir etkisi de, bu mal ve hizmetlerin uluslararası platformda sunulma yeteneğini önemli ölçüde artıran uzak pazarlara erişim yeteneğinin genişlemesi olmuştur (OECD, 2015: 65-66).

Ek olarak, teknolojik ilerlemeler, işletmelerin personel sayılarını asgari düzeyde tutarak ekonomik faaliyetlerini gerçekleştirmelerini mümkün kılmaktadır. Birçok durumda, işletmeler günlük işlemlerini gerçekleştirmek için gerekli personel sayısını asgari seviyede artırarak büyük ölçekli işlemler yapmakta hem ulusal hem de global pazarda yer edinmektedirler (OECD, 2015: 67). Faaliyetlerini bu şekilde gerçekleştiren ve yöneten işletmeler kitlesiz ölçek (scale without mass) olarak nitelendirilmektedir. Bu işletmeler asgari düzeyde çalışan ile dijital platformlar vasıtasıyla herhangi bir fiziki varlığa sahip olmaksızın üstün bilgi yönetimi yoluyla müşterilere erişmekte ve hizmetlerini gerçekleştirmektedirler. Başarılı olanlara Uber ya da Airbnb gibi varlıklardan ziyade ileri seviyede veri yönetimi yoluyla faaliyetlerini yöneten işletmeler örnek verilebilir (Anderson, 2016). Personel iş gücünü minimum seviyede korurken çok sayıda kullanıcıyı hızla toplayan bu tarz internet işletmeleri, geleneksel iş modellerine sahip işletmelerin piyasa paylarının önemli ölçüde azalmasına neden olabilmektedir (Budak, 2018: 16).

Teknolojik ilerlemeler, dünya çapındaki işletmelerin daha fazla entegrasyonuna da izin vermiş olup, bu durum işletmelerin, birbirinden uzak ve nihai müşterilerinin fiziksel konumlarından uzak olsa bile faaliyetlerini dünya çapında çeşitli yerlere yaymaları için esnekliğini arttırmıştır. Daha büyük, daha köklü kuruluşların esnekliğini geliştirmenin yanı sıra, bilgi ve iletişim teknolojisindeki ilerlemeler, küçük ve orta ölçekli işletmelerin bile kurulduğu günden itibaren küresel pazarlara ulaşmasını mümkün hale getirmiştir (OECD, 2015: 67). Dünya çapındaki operasyonlar daha entegre hale geldikçe, çeşitli üretim aşamalarının birçok farklı ülkeye yayıldığı, bağımsız ve bağlı tedarikçilerin bir karışımı tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir. Bununla birlikte, bu tarz üretim uygulamaları, küresel değer zincirlerinin bir parçası olarak giderek daha fazla kullanılmaktadır (OECD, 2015: 67).

Hareketlilik işletmelere, konumlarını müşterilerin konumundan veya üretimin diğer aşamalarından uzakta olsa bile, üretken faaliyetler ve varlıklar için en uygun yeri seçebilme imkânı tanımaktadır (Latham ve Sassen, 2009: 89-90). Ek olarak, bilgi ve iletişim teknolojisindeki hızlı gelişmeler, veri girişi, bilgi işleme, araştırma ve danışmanlık gibi hizmetlerin giderek uzaktan gerçekleştirilebileceği anlamına gelmektedir (OECD, 2015: 67; Erkan, 2018). Bu işlevler, çok uluslu işletmelerin ilgili tarafları tarafından gerçekleştirilebilir veya bir işletme, işlevin dış kaynak kullanımı için alakasız bir hizmet sağlayıcı kullanabilir. Dolayısıyla ulusal vergi mevzuatları, işletme fonksiyonlarının dinamik yapısına ayak uydurmakta güçlükler yaşayacağından ulusal sınırların dışına çıkan faaliyetlerin tespiti ve vergilendirilmesinde sorunlar yaşayabilecektir. İşletme fonksiyonlarının hareketliliğinin artması ile ulusal vergi mevzuatları hem yerel hem de küresel pazarda faaliyetlerini gerçekleştiren ve bunları fiziki bir varlığa gereksinim duymadan gerçekleştiren işletmeleri vergilendirmekte zorlanacaktır.

1.2.2. Verilere ve Kullanıcı Görüşlerine Güven

Dijital ekonomide işletmeler yaygın bir şekilde müşterileri, kullanıcıları, tedarikçileri ve işlemleri hakkında veri toplamaktadırlar. Kullanıcılar tarafından yüklenen kişisel veriler, iki taraflı platformların klasik modelini zenginleştirerek, platformun değerinde bir artış ve pazarın diğer tarafındaki kullanıcılar ve reklam verenler arasındaki eşleşme kalitesinde bir artış yaratmaktadır (Bacache-Beauvallet ve Bloch, 2017:6). Örneğin, bir kullanıcı tarafından bir ürünün veya hizmetin kullanımı sonucunda yaptığı değerlendirme, mevcut ürün ve hizmetlerin iyileştirilmesinde veya başka bir müşteri grubuna ürün ve hizmet sunulmasında önemli bilgi sağlamaktadır. Bu geri dönüşlerin dijital ekonomi ile online platformlarda tek bir tıklama ile yapılabilmesi, işletmelere müşterileri ve kullanıcıları tarafından sağlanan verilere kolayca erişme imkânı sağlamaktadır. Dijital teknolojiler ile katılımcı bir kültüre geçiş,

işletmelerin bu tür faaliyetlerden yararlanma ve para kazanma kabiliyetini önemli ölçüde artırmıştır (OECD, 2015: 68).

Dijital ekonomide yer alan işletmelerin, ekonomik depolama ve işleme kapasitelerinin artmasının yanında, toplanan verileri ileri düzey analitik araçların yardımıyla analiz etmesi, bu işletmelerin maliyetlerinin düşmesine, geleneksel ticaret yapan firmalara kıyasla sayısız avantajlar elde etmesine imkan sağlamaktadır (Akter ve Wamba, 2016: 178; OECD, 2015: 69). Dijital ortamda oluşan verilerin öneminin anlaşılması ile veri analizine yönelik birçok dijital kurum ve platform ortaya çıkmıştır. Bu faaliyetleri gerçekleştirenler çeşitli kaynaklardan topladıkları verileri, talep edilen alan doğrultusunda analiz ederek alıcılara hazır bilgi paketi şeklinde sunmaktadırlar (Budak, 2018: 18). İşletmelerin veri ve bilgi paketlerine duyduğu ilginin asıl nedeni ise ekonomik değer yaratma isteğinden kaynaklanmaktadır (Leeflang ve diğ., 2014: 5). Dolayısıyla dijital ekonomideki kullanıcı görüşleri ve veriler, hem işletmelerin ekonomik değer yaratarak kazançlarını artırmak istemeleri, hem de yeni iş kollarının ortaya çıkmasına sebep olduklarından bu faaliyetlerin vergilendirilmesine yönelik düzenlemeler gerçekleştirilirken dikkate alınmaları gerekmektedir.

1.2.3. Ağ Etkileri

Ağ etkisi, kullanıcıların aldığı kararların, diğer kullanıcılar tarafından daha önceden alınan ve kendilerine sağladığı fayda ile ilgilidir. Ağ etkisi, bir malın veya hizmetin kullanıcı sayısının artmasıyla o malın tüketiciye sağladığı faydanın artması şeklinde ifade edilebilir (Çelebi, 2016: 1). Bir örnek yardımıyla açıklarsak, bir ağdaki telefon kullanıcılarının sayısı arttıkça ikili görüşme ihtimalleri artmakta dolayısıyla bir bireyin telefonda sağladığı fayda da artmaktadır ve bu durum başka bir bireyin de telefona sahip olması durumunda gerçekleşecektir. Bir kullanıcının sahip olduğu telefon tek başına bir işlev gerçekleştiremezken, diğer bir kullanıcının telefon satın alma tercihini, daha önce telefon satın alanların kararı etkilemektedir. Bu yeni teknoloji, ancak her iki kullanıcının da aynı araca sahip olması ve kendilerine faydalı olması durumunda amacına ulaşacaktır (Şeker, 2014). İşletmeler açısından da geçerli olan ağ etkilerinde, ağa katılan kişi sayısının artması ile kullanıcıların ve müşterilerin faydaları artacağından, yaratılan ekonomik değer de yükselecektir. Dolayısıyla her iki tarafın kazancı artacaktır (Budak, 2018: 19).

Ağ etkileri, katma değer yaratmak ve pazar konumunu güçlendirmek için de kullanılmaktadır. Bu amaç ile hareket eden işletmeler, pek çok cihaz ve nesneye (telefon, bilgisayar vb.) yazılım dağıtarak ağ altyapısı oluşturmakta ve bu ağını, cihazların sahiplerine veya reklam verenlere mal veya hizmet satmak için kullanmaktadır. Bu modelde, ağ etkileri yoluyla oluşturulan dışsallıklardan para kazanarak değer yaratma amacı işletmeler için ayrıcalıklı bir kanal haline gelmektedir (OECD, 2015: 70). Oluşturulan katma değer ve yeni dijital iş kollarının vergilendirilmesi noktasında ağ etkilerinin önemi görülebilmektedir.

1.2.4. Çok Taraflı İş Modelleri

Çok taraflı iş modeli, birden çok farklı kişi ve grubunun bir aracı ya da platform aracılığıyla etkileşime girdiği ve her bir grubun kararlarının, diğer kişiler ve grupların davranışlarını olumlu veya olumsuz yönde etkilediği bir pazara dayanan model olarak ifade edilebilir (OECD, 2015: 72).

Çok taraflı iş modellerinin ortaya çıkması ile bu iş modelini benimseyen işletmelerin nasıl vergilendirileceği konusu da önem kazanmıştır. Çünkü bu işletmelerin kendi aralarında gerçekleştirdikleri mal ve hizmet ticaretinde fiyatları istedikleri gibi belirleyebilmeleri transfer fiyatlandırması sorununu ortaya çıkarmıştır (Yalçiner ve Ertürk, 2018: 182). Arz ve talep koşullarına bağlı olarak oluşan fiyat dışında ve emsallere uygunluk ilkesine aykırı olarak belirlenen transfer fiyatları ile vergi oranı düşük ülkelere gelir transferi yapılmakta ve vergi yükü azaltılmaya çalışılmaktadır (Çelebi ve Mastar Özcan, 2017: 282). Transfer fiyatlandırmasına ilaveten gayri maddi varlıkların yoğun olarak kullanılması ve vergi cennetlerinde kurulu işletmelere devredilmesi de vergilendirme açısından önemli sorunlara neden olabilmektedir (Avcı, 2017: 97).

1.3. Dijital Ekonomi Kapsamındaki Faaliyetler ve Vergisel Boyutları

Dijital ekonomi; elektronik ticaret, online uygulama mağazaları, web tabanlı reklamcılık, bulut bilişim, üç boyutlu baskı teknolojisi, dijital para birimlerinin kullanımı gibi faaliyetlerin tümünü kapsamaktadır (Özcan, 2016). Dolayısıyla dijital ekonominin vergilendirilmesi konusunu kavrayabilmek için kapsadığı faaliyetlerin tanımlanması ve bu faaliyetlerin ortaya çıkardığı sorunlara kısaca değinilmesi gerekmektedir.

1.3.1. Elektronik Ticaret (E-Ticaret)

Elektronik ticaret kavramının sıklıkla dijital ekonomi kavramının yerine kullanıldığına rastlanılmakla birlikte, dijital ekonomi bünyesinde e-ticareti de içeren bir üst kavramdır (Özcan, 2016: 74). Elektronik ticaret kavramının belirli özellikleri ön plana çıkmakla birlikte farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Ayrıca sınırlarının tespitindeki güçlük nedeniyle tek bir tanım yapılması güçleşmektedir. E-ticaret, en genel anlamda internette bir web sitesi üzerinden ürünleri hizmetleri satışa sunmak şeklinde tanımlanabilir (Özdemir ve diğ., 2010: 118). Bir diğer tanım ise e-ticareti, işletmelerin herkes tarafından erişilebilen veya belirli kullanıcıların erişebileceği online platformlar aracılığıyla dijital verilerin işlenmesi, iletilmesi ve depolanmasına dayanan ve bir değer yaratma amacıyla gerçekleştirilen ticari işlemlerin tümü olarak ifade etmektedir (Gökbunar ve Utkuseven, 2011: 199). OECD'nin geniş çapta yaptığı tanıma göre e-ticaret ise, siparişlerin alınması veya gönderilmesi amacıyla bilgisayar ağları aracılığıyla yürütülen çevrimiçi mal ve hizmet teslimatı işlemleridir (OECD, 2015: 55).

Elektronik ticaret ile ulusal sınırların önemini kaybetmesi, elde edilen gelirin vergilendirilmesi hususunda uluslararası vergi hukuku açısından sorunlar oluşturmaktadır. (Organ ve Çavdar, 2012: 67). E-ticaretin ulusal sınırları aşarak uluslararası platformda gerçekleştirilebilmesi, bu faaliyet aracılığıyla sunulan mal ve hizmet satışlarından elde edilen gelirin ülkeler arasında nasıl vergilendirileceği konusunda belirsizlikler yaratmaktadır. Bununla birlikte elektronik ticaretin bir web sitesi aracılığıyla farklı ülkelerde yürütülebilmesi, ilgili ülke kanunlarınca fiziki işyerine sahip olmaması nedeniyle elde edilen gelirin vergi dışında bırakılması, uluslararası e-ticaret ile yürütülen faaliyetlerin hangi ülkenin vergi sistemi dahilinde vergilendirileceği, dijital ortamda gerçekleştirilen işlemlerin mevcut yasalar dahilinde delil olarak tanınmaması gibi sorunlar da bulunmaktadır (Saraç, 2006: 154).

1.3.2. Web Tabanlı Reklamcılık

Online uygulamalarda ve web sitelerinde yazı, görüntü, ses, animasyon gibi araçların kullanıldığı online pazarlama içerisinde yer alan reklamlara internet reklamları denilmektedir (Özen ve Sarı, 2008: 15). İnternet reklamcılığı, online reklamcılık gibi adlarla da nitelendirilen web tabanlı reklamcılık ilk kez 1994'te Hotwired.com üzerinde banner reklamların gösterilmesi ile gerçekleşmiştir (Aktaş, 2010: 151). Reklam sektörünün geleceğini önemli ölçüde değiştirecek bu keşifle birlikte, büyük yayınevleri ve dijital platformu yatırım aracı olarak görenler web üzerinden yapılan reklamların daha profesyonel şekilde kullanılabilmesi amacıyla odaklanmışlardır. Web sayfalarını içerdikleri asıl bilgiye ek olarak çeşitli mesajlara da yer verebilecek bir ortam olarak görmeye başlamışlardır. Bilgi ve işlem teknolojilerinde yaşanan gelişme ile internetin, internete ulaşımı sağlayan nesnelerin artışı ile beraber web sayfalarının sayısının artması ile reklamcılık sektörü için dijital ortamda yeni bir pazar ortaya çıkmıştır (Özen ve Sarı, 2008: 16).

Vergilendirme açısından bakıldığında ise web siteleri aracılığıyla reklam geliri elde eden işletmelerin sunucu bilgisayarlarını farklı ülkelerde konumlandırarak işlemlerini yönetebilmesi, kaynak ülkenin vergilendirme yetkisini yitirmesine neden olmaktadır (Coşkun, 2005: 154). Ayrıca web tabanlı reklamcılık ile uğraşan işletmeler sundukları hizmetler nedeniyle katma değer vergisi mükellefi olmalarına rağmen ilgili ülke nezdinde mükellefiyetlerinin bulunmaması ve müşterilerin nihai tüketicilerden oluşması durumunda verginin tarh ve tahsilinde sorunlar oluşabilmektedir (Alptürk, 2009).

1.3.3. Bulut Bilişim

Bulut bilişim, çok az yönetim çabası veya servis sağlayıcı etkileşimi ile yapılandırılabilir bilişim kaynakları havuzuna istenilen her an ve her yerden hızlı bir şekilde ağ erişimi sağlayan bir model olarak tanımlanmıştır (Mell ve Grance, 2011: 2). Bulut bilişim; Yazılım (Software as a

Service), Platform (Platform as a Service) ve Altyapı (Infrastructure as a Service) olmak üzere üç farklı hizmet modelinden oluşmaktadır (Yıldız, 2009).

Bulut bilişim, depolama kapasitesinin sınırsız olması ve talebe göre ölçeklendirilebilmesi gibi özelliklere sahip olmakla birlikte düşük donanım ve yazılım maliyetleri ile gerçekleştirilebilmektedir (Seyrek, 2011: 703; Griffith, 2014). Bulut bilişimin bu avantajlı özellikleri ile işyeri ve personel gibi fiziki varlık gerektirmeksizin farklı ülke ekonomileri içerisinde faaliyetlerini gerçekleştirmek mümkün hale gelmektedir (Elele, 2013: 4).

Bulut bilişim aracılığıyla gerçekleştirilen işlemin tanımlanmasındaki zorluk ve bu faaliyetlerin nerede gerçekleştiğini tanımlamaktaki zorluk, bulut bilişimin vergilendirilmesini güçleştirmektedir. Vergilendirme genellikle geliri oluşturan maddenin niteliğinin tanımlanmasına bağlı olduğundan, bulut bilişim ile sunulan hizmetlerin maddi duran varlık mı yoksa gayri maddi duran varlık mı olduğu, maddenin kendisinin mi transfer edildiği, yoksa sadece onu kullanma hakkının mı şeklindeki sorulara verilen yanıtlardaki belirsizlikler de vergilendirmeyi zorlaştırmaktadır (Shakow, 2013: 5).

1.3.4. Dijital Para

Dijital para birimleri, çevrimiçi bankacılığı açıklayan bir ifade olmamakla birlikte, devletlerin, geleneksel bankaların ve finansal kurumların aracılığıyla hareket eden paralardan farklı olarak, özel kuruluşlar tarafından oluşturulan ve sadece internet üzerinden yayınlanan ve kullanılabilen paralar olarak tanımlanabilir (Herpel, 2011: 4). Kısaca dijital para, özel kişilerin değer transferini aracı kurum olmaksızın ve sadece online olarak gerçekleştirmesini mümkün kılan para birimi olarak ifade edilebilir (Sönmez, 2014: 2).

Dijital paralar genellikle bir merkez bankası, merkezi otorite veya devletten bağımsız olarak çalışan, dolayısıyla bir hukuki dayanağı olmayan paralardır. Değeri piyasada arz ve talep koşullarına göre belirlenen, uluslararası ve anonim özelliğe sahip para birimleridir. Dijital para kullanıcıları gerçek kimliklerini belirtmeksizin oluşturdukları elektronik cüzdan ile işlemlerini gerçekleştirebilmektedirler. Dolayısıyla işlemleri gerçekleştiren kişilerin kimliklerinin anonim olması, işlemlerden elde edilen gelirin tespitini ve mükellefin takibini zorlaştırmaktadır (Esener, 2017).

1.3.5. Üç Boyutlu Baskı Teknolojisi

Üç boyutlu baskı teknolojisi, üretim, nakliye, montaj ve dağıtımda yer alan adımların sayısını azaltarak, şahıs ve işletmelere mal ve hizmet sunumunu içeren faaliyet türü olarak ifade edilebilir. Buna ek olarak, geleneksel üretime göre israf edilen malzeme miktarını da azaltarak üretim yapma imkânı sunmaktadır (OECD, 2015: 44).

Üç boyutlu baskı teknolojisi üretici işletmelere diğer ülkelerde fiziki varlık bulundurmaktan ve aracı işletmeler kullanmadan, ürünlerini ilk elden müşterilerine sunma fırsatı sağlamaktadır. Dolayısıyla sadece dizayn tedariki sağlayan, ek olarak ürün pazarlama personeli ve organizasyon ihtiyacı gerektirmeyen faaliyet türlerini gerçekleştiren işletmeler, sundukları dijital ürün ve hizmetleri de vergi cenneti bir ülkede merkezini konumlandırarak, elde edebilecekleri kazancı vergi dışı bırakabileceklerdir (Elele, 2016). Bir diğer önemli sorun ise, gelişen üç boyutlu baskı teknolojisinden elde edilen gelirin niteliğindeki belirsizliktir. Örneğin, doğrudan üretici tarafından ve başka bir ülkeden online olarak yapılan teslimat ticari kazançtan ziyade telif hakkı olarak sınıflandırılabilir ya da teknik hizmetler için ücret olarak nitelendirilebilir. Dolayısıyla elde edilecek gelirin niteliğinin belirlenmesine yönelik durum ve koşulların belirsiz olması vergilendirmeyi güçleştirmektedir (OECD, 2015: 105).

Dijital ekonominin bünyesinde barındırdığı özellikler, kapsamındaki faaliyetlerin sürekli gelişmesini ve yeni iş modellerinin ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Ayrıca işletmelere dünyanın herhangi bir yerinden faaliyetlerini gerçekleştirme ve işlemlerini yönetilme imkânı sağlayarak gelirlerini artırma olanağı sunmaktadır. Bu gibi avantajların yanı sıra dijital ekonomi bünyesinde bir takım vergisel riskler barındırmaktadır. Dolayısıyla dijital ekonominin devletlerin vergi gelirlerinde neden olduğu aşınma öncelikle bu sorunların

tanımlanmasını ve daha sonra kapsamlı önlemlerin alınmasını gerektirmektedir (Özcan, 2016: 75).

2. Dijital Ekonominin Getirdiği Vergisel Sorunlar Ve Çözüm Önerileri

Dijital ekonominin hacmi ve kapsamındaki faaliyetler, bilgi ve işlem teknolojilerindeki gelişmelerle birlikte hızla büyümektedir. Bu durum beraberinde yeni iş yapma biçimlerini ve daha öncesinde tahmin edilemeyen yeni dijital ürünlerin oluşumunu getirmektedir. Geleneksel işletmelerin ürettiği geliri ve katma değeri vergilendirmek üzere düzenlenen standart vergilendirme çerçevesi, dijital ekonominin getirdiği yeni iş modellerini vergilendirmekte zorluklarla karşılaşmaktadır (Charrié ve Janin, 2015: 1). Özellikle ulusal sınırların öneminin yitirilmesi devletlerin vergilendirme yetkisinin aşınmasına, uluslararası platformda dijital faaliyetler gerçekleştirerek vergilendirilemeyen bir taban oluşmasına neden olmaktadır (Coşkun, 2005: 153).

Dijital ekonomi ile herhangi bir ülke hukukuna tabi olmayan işletmeler ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte maddi olmayan varlıkların hareketliliğinin ve kullanımının artması ile önemli ekonomik değer zincirlerinin farklı yargı bölgelerine transferinin mümkün hale gelmesi ulusal vergi otoritelerini zorlayan konuların başında gelmektedir (Belleflamme ve Toulemonde, 2016: 11).

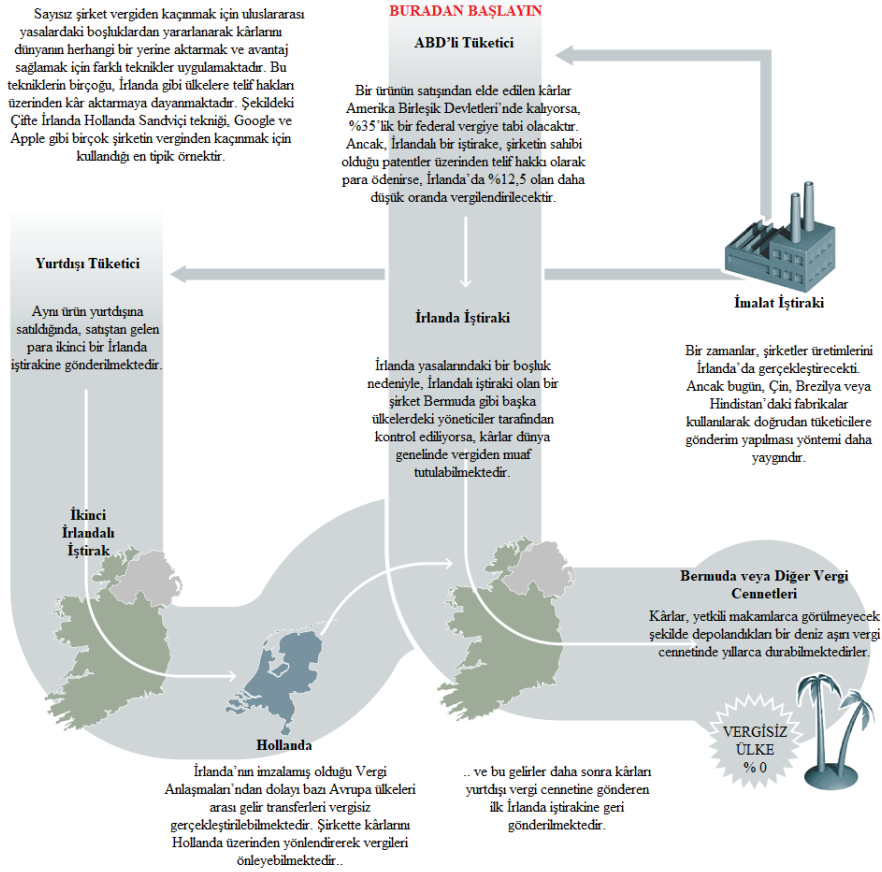
2.1. Dijital Ekonominin Vergilendirilmesinde Yaşanan Temel Sorunlar

Dijital ekonomi kapsamındaki faaliyetlerin hareketlilik, esneklik ve çabuk uyum sağlama gibi özellikleri, işletmelerin vergisel düzenlemelere ve uluslararası vergi politikalarına hızla adapte olması ve vergi mevzuatlarındaki boşlukları birleştirerek yasal bir şekilde ödedikleri vergileri minimuma indirmelerini mümkün kılmaktadır. Bu durumlar, vergi sisteminin bütünlüğünü zayıflatmakta ve potansiyel gelir hedeflerine ulaşma zorluğunu artırmaktadır. Ayrıca, belirli vergi mükelleflerinin vergiye tabi gelirlerini, geliri üreten faaliyetlerin gerçekleştiği yargı alanından uzaklaştırabilmeleri, diğer vergi mükellefleri üzerine binen vergi yükünü artıracak ve onları da bu tarz işlemlere yönlendirebilecektir (OECD, 2015: 78).

Dijital ekonominin ortaya çıkardığı risklerden bir diğerini de vergilendirme yetkisine sahip idarelerin tespiti konusu oluşturmaktadır. Geçerli uluslararası kurallar uyarınca, bir e-terzi tarafından yapılan uzaktan hizmet sunumu vergiye tabi varlık oluşturmaz, buna karşılık bağımsız bir sunucu gibi bir varlığın varlığı söz konusu olduğunda vergilendirme yerinin tespitini kolaylaştırdığından yapılan hizmet sunumu/satışın vergilendirilmesi söz konusu olabilir. Bunun yanında, evde ve işyerlerinde yaygın olarak kullanılma kapasitesine sahip olan 3D baskı teknolojilerinin yoğun olarak kullanılmaya başlamasıyla vergilendirme yetkisine sahip idarelerin tespiti daha da zorlaşabilmektedir (Elele, 2016). Dolayısıyla daimî işyeri kavramı veya uygulaması herhangi bir fiziksel varlığa gereksinim duymayan bir web mağazasına sahip dijital işletmelerde söz konusu olmamaktadır. Dijitalleşme ile birlikte daha rahat ulaşılan açık pazarlar, maddi olmayan varlıklar, işletmelerin yerel düzeyde herhangi bir hukuki veya fiziksel varlığa ihtiyaç duymadan pazar paylarını artırmalarını ve vergi dışı kârlar elde etmelerini kolaylaştırmaktadır (Olbert ve Spengel, 2017).

Bir diğer sorun stopaj vergisinden kaçınma şeklinde kendisini göstermektedir. Yerleşik olmayan bir şirketten, faiz ya da telif ücreti gibi ödemeler nedeniyle gelir elde ettiği ülke vergi idaresince, stopaj vergisi olarak adlandırılan bir vergi ödemesi yapması talep edilebilir. Bu kapsamda stopaj vergisi, bir ülkenin yerleşikleri tarafından yabancı bir şirketin veya tedarikçinin sunduğu dijital mal veya hizmetler için yapılan bazı ödemelerde öngörülen bir vergi olarak ortaya çıkmaktadır. Dijital ekonomideki uluslararası işletmeler, mevcut vergi anlaşmalarını kötüye kullanarak vergi oranlarının düşük olduğu ülkelerde paravan şirketler kurmak suretiyle, yüksek vergi oranlarının olduğu ülkedeki stopaj vergilerinin ödenmesini önleme çabası içerisine girebilmektedirler (Özgenç, 2012: 22). Bu işletmeler bu amaçla vergi cennetlerini veya tercihli vergi sistemlerini kullanmaktadırlar. Bu sistem, kaynak ülkedeki ve ara ülkelerdeki stopaj vergilerinin ödenmemesi için karmaşık bir mekanizmayı da içerisinde barındırmaktadır. Böylece gelirin toplandığı ülke bir vergi cenneti olarak ortaya çıktığında ödenecek vergi miktarı da neredeyse sifıra yakın olarak gerçekleşmektedir (Budak, 2018: 64).

Şekil 1: Çifte İrlanda Hollanda Sandviçi Örneği



Kaynak: The New York Times (2012); "Double Irish With a Dutch Sandwich," https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/interactive/2012/04/28/business/Double-Irish-With-A-Dutch-Sandwich.html?_r=0

Sayırsız şirket, vergiden kaçınmak için uluslararası yasalardaki boşluklardan yararlanarak kârlarını dünyanın herhangi bir yerine aktarabilmek için farklı teknikler uygulamaktadır. Şekil 1'deki Çifte İrlanda Hollanda Sandviçi tekniğini uygulayan Google örneği bu konuya verilebilecek en tipik örnektir (Times, 2012). Bu teknikte, iki İrlanda şirketi ve onların arasına sıkışan bir Hollanda paravan şirketi söz konusudur. ABD'deki Google US, İrlanda'daki iştirake olan Google Holdings'e maddi olmayan bir varlığını (araştırma ve reklam teknolojilerini) transfer etmektedir. Şirket yönetiminin Bermuda'da olduğu gerekçesiyle Google Holdings, İrlanda vergi düzenlemelerine göre Bermuda'da yerleşik sayılmaktadır. Maddi olmayan varlık transferi, 2003 yılında Google'ın ilk halka arzının gerçekleştiği ABD'de vergilendirilebilir gelirin olduğu tarihten birkaç ay önce gerçekleştirilmiştir, Google US'un bu transfer için emsallerine göre çok düşük bir fiyat belirlediği tahmin edilmektedir. Google Holdings, İrlanda'da İrlanda Limited adıyla bir başka iştirake daha kurmakta ve kendisine transfer edilen Google teknolojilerini kullanmak üzere bu iştirake lisans vermektedir. Daha sonra bu iştirake, Google'ın Avrupa, Orta Doğu ve Afrika'daki tüm Google ortaklıklarına lisanslama yapmaktadır. Örneğin, Google Fransa, bu teknolojileri kullanma hakkına sahip olmak için İrlanda Limited'e lisans ücreti ödemekte ve İrlanda Limited'e yapılan bu ödeme, yalnızca İrlanda'da %12,5 kurumlar vergisi oranı üzerinden vergilendirilmektedir. Ancak bir sonraki adım, bu kârları İrlanda'nın dışına, kârlar sanki Bermuda'da oluşmuş gibi gösterilerek çıkartılmasıdır. Kâr kaydırma işleminde İrlanda Limited'in, aslında İrlanda'da olan ama Bermuda'da yerleşik sayılan Google Holdings'e lisans bedeli şeklinde ödeme yaparak kârları aktarması gerekmektedir. Fakat Google'ın, İrlanda'dan Bermuda'ya vergi ödemediği para göndermesi mümkün değildir. Yani bir stopaj vergisinin ödenmesi gerekmektedir. Bunu

aşmak üzere İrlanda Limited, tüm lisans bedellerini Hollanda'da kurulan bir paravan şirket olan Google BV'ye aktarır. Hem İrlanda hem Hollanda Avrupa Birliği üyesi olduğundan bu işlem tamamen vergisiz bir işlemdir. Hollandalı Google BV, tüm kazançları olduğu gibi Bermudalı sayılan Google Holdings'e aktarmaktadır. Bu son işlem de tamamen vergisizdir, zira Hollanda vergi idaresine göre şirket Bermudalı değil, İrlandalıdır. Böylece Hollanda sandviçini kullanarak Google Holdings kazançlarını, ABD kurumlar vergisiyle kıyaslandığında zaten düşük olan İrlanda'daki %12,5 oranındaki kurumlar vergisinden de kurtarmış olmaktadır. Google'ın uyguladığı yöntem, vergi anlaşmalarını lehe kullanarak vergiden kaçınmaya yönelik güzel bir örnektir. ABD vergi idaresi açısından, İrlanda Limited ve Google BV adlı şirketler yok sayılmaktadır. Ancak, Avrupa Birliği açısından bu iki şirket mevcuttur. Ayrıca İrlanda açısından, Google Holdings Bermudalı sayılırken, ABD açısından İrlandalı kabul edilmektedir. İdareler arasındaki bu tutarsızlıklardan yararlanan Google, kazanıldığı yıl hiçbir yerde vergilendirilmeyen yüksek seviyede kârlar elde etmektedir. Bu nedenledir ki, son yıllarda Google'ın yabancı ülke kazançlarının üzerine uygulanan efektif vergi oranı %2-8 arasında kalmıştır (Alıcı, 2016: 21-22). Google'a benzer şekilde Apple'ın da bu tekniği kullanarak, yurtdışı kazançları üzerine uygulanan efektif vergi oranlarını %1 düzeylerinde tuttuğu raporlanmıştır (Birinci ve Eser, 2017: 450).

Bir başka sorun, çeşitli yöntemler kullanarak vergilendirme yetkisine sahip ülkeye ödenecek vergilerin minimize edilmesi veya ortadan kaldırılmasıdır. Uluslararası şirketlerin, ikamet ettikleri ülkelerde veya ara ülkelerdeki vergiyi ortadan kaldırmak veya azaltmak için tercihli vergi rejimleri, hibrit uyumsuzluk düzenlemeleri veya aşırı indirim mekanizmaları yaygın olarak kullandıkları yöntemlerdendir (Li, 2014: 33).

Ticaret veya reklamcılık gibi tüm endüstrileri dönüştüren güçlü internet platformlarının ortaya çıkması, ulusal otoritelerin işlemler ve şirket kârları üzerindeki vergi yetkinliğini yitirmesine neden olmaktadır. Ulusal vergi makamlarının yetki alanı dışında yer alan dijital ekonominin başlıca aktörleri, vergi gelirlerini azaltmak için transfer fiyatlarını kullanmakta ve bu da vergi gelirlerinde kurumlar vergisinden kaynaklanan net bir zarara neden olmaktadır. Buna ek olarak, geleneksel ticaret biçimlerinden uzaklaşma, vergi otoritelerinin satış ve finansal işlemlere dayalı olarak vergi toplayabilme yeteneğini azaltarak, mali gelirlerinde düşüşe neden olmaktadır. Genel olarak, büyük internet platformlarının vergi tabanı, belirli coğrafi bölgelere yönelik faaliyetlerin tespit edilmesindeki zorluklardan dolayı azalmakta ve kullanıcılar tarafından yüklenen kişisel verilerin kullanımı gibi, gelir getirici zincirin ana unsurları da belirsizlik yaratmaktadır (Stratégie, 2015: 15).

Özü itibariyle sorunların odağına bakıldığında karşılaşılan en önemli sorunlar, vergi mükellefiyetinin tespiti; vergilendirilecek gelir türünün tespiti; vergiyi doğuran olayın yer bakımından tespiti; gelir miktarının ve vergi matrahının tespiti; uygulanacak vergileme yönteminin tespiti ile ilgili olarak ortaya çıkmaktadırlar (Yılmaz, 2018).

2.2. Kurumların Vergilendirilmesine Yönelik Sorunlar: Kurumlar Vergisi

Ülkelerin yabancı sermayeyi kendi ulusal sınırlarına çekme yarışı ile kurumlar vergisi oranlarında yaşanan indirimler, genişletilen istisna ve muafiyet kapsamları ile birlikte dijital ekonominin özellikleri nedeniyle ortaya çıkan vergisel riskler, kurumların vergilendirilmesinden elde edilen gelirlerin aşınmasına neden olmaktadır. Özellikle kurumların vergiden kaçınmak için dijital ekonomi vasıtasıyla uluslararası karışık çözümler üretmeleri ulusal vergi idarelerini zorlamaktadır (Öz ve Yaraşır, 2010: 5).

İşletmelerin dijital ekonomik faaliyetler ile elde ettikleri gelirin doğru ve eksiksiz olarak vergilendirilmesi için özellikle mükellefiyet türü, işyeri ve matrah tespiti ile gelirin elde edildiği yerin ve gelirin niteliğinin belirlenmesi konularının tespiti hususu önem arz etmektedir (Yardımcıoğlu, 2015: 178).

2.2.1. Mükellefiyet Türünün Belirlenmesinde

Mükellefiyet açısından uluslararası vergi hukuku incelendiğinde, mükellefiyetin belirlenmesinde iki farklı yaklaşımın olduğu görülmektedir. Bu yaklaşımların ilki, kaynak ilkesi; ikincisi ise, ikamet ilkesidir. Kaynak ilkesine göre, bir ülkenin kendi coğrafi sınırları

dâhilinde elde edilen gelirleri vergileme hakkına sahip olduğu kabul edilmektedir (Öz, 2004: 94). İkamet ilkesinde ise, gelirin elde edildiği yerden ziyade kişilerin yerleşik olarak buldukları yer önemlidir. Bunun yanında gerek kaynak ilkesi gerekse ikamet ilkesine göre bir faaliyetin vergilendirilmesi için bu faaliyetin bir iş yeri aracılığıyla gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Mükellefiyet türleri olan tam ve dar mükellefiyet arasındaki ayırım da bu iki yaklaşım doğrultusunda meydana gelmektedir (Çak, 2002: 88).

Dijitalleşme ise işletmelere tam mükellef olacakları ülkeyi seçme hakkını tanımaktadır. Bu sayede işletmeler yönetim faaliyetlerini, üretim faaliyetlerini gerçekleştirdikleri ülkelerin dışında gerçekleştirme imkânı elde etmişlerdir. Dolayısıyla kurumların mükellefiyet şeklini etkileyen yerleşik sayılma ilkeleri önemini yitirmiştir. Örneğin; X ülkesi kanunlarına göre kurulmuş, işlemlerini Y ülkesinde idare eden ancak faaliyetlerini Z ülkesinde gerçekleştiren bir kurumun yönetim, üretim ve denetim kurullarının farklı yargı bölgeleri altında bulunması mümkün olmaktadır. Bu duruma ilaveten dijital ortamdan mal ve hizmet sunumu ile gelir elden uluslararası işletmeler, ilgili ülkelerde fiziki bir varlığa sahip olmadan bu işlemleri gerçekleştirebildiklerinde, bu ülkelerde vergi mükellefi de olmamaktadırlar (Çak, 2002: 90). Ayrıca dijital ortam, işletmeler ve bireyler için gerçek kimliklerini belirtmeden faaliyetlerini gerçekleştirme imkânı tanıdığından mükelleflerin gerçekte kim olduklarının tespiti de güçleşmektedir (Yıldız, 2009).

Kurumlar vergisi mükellefiyetinin tespiti açısından ortaya çıkan bir diğer sorun da çifte vergilendirme hususunda görülmektedir. İşletmelerin yerleşik oldukları yerin tespit edilmesinde yaşanan güçlük, ülkeleri işletmelerin mukim oldukları yeri tespit etme hususunda inisiyatif kullanmaya sürüklemiştir. Örneğin, uluslararası faaliyet gösteren bir işletmenin yerleşik olduğu ülkenin tespit edilemediği durumda, faaliyetlerini gerçekleştirdiği iki ülkenin mukimlik kriterlerine göre de mukim sayılması durumunda çifte mukimlik söz konusu olacaktır. Bu tarz bir uygulama ile karşılaşıldığında, çifte mukimlik sorunu anlaşma hukuku ile çözülmeye çalışılmakta ve etkin yönetim merkezi kriteri esas alınarak mukim olunan yer belirlenmektedir (OECD, 2016: 82-82).

Diğer bir sorun ise uluslararası işletmelerin, her iki ülkedeki vergi mevzuatlarında yer alan ikamet ilkesi tanımlamalarındaki farklılıkları kullanarak iki ülke açısından da ikamet etmeyen statüde bulunarak vergilendirilmesi gereken geliri iki ülke dışında tutabilmesidir (Ferhatoğlu, 2006). Çifte vergilendirilmeme olarak da adlandırılan bu duruma örnek olarak; İrlanda ikamet yerini merkezi ve fiili idare merkezine göre belirlerken, Amerika Birleşik Devletleri ikamet yerini şirketin yasal kuruluş yerine göre belirlemektedir. Bu durumda İrlanda'da kurulan ve ABD'de merkezi idare merkezi olan ve etkin bir şekilde yönetilen bir işletme iki ülkede de vergi mukimi sayılmayacaktır (Budak, 2018: 83). Dolayısıyla, işletmelerin kurumlar vergisi açısından tam mükellef sayılmaları için kanuni merkez veya işlemlerin bilfiil toplandığı ve idare edildiği işyeri merkezi kriterinin uygulanması dijitalleşme ile güçleşmektedir.

2.2.2. İşyerinin Kuruluş Yerinin Belirlenmesinde

İşyeri kavramı, OECD ve Birleşmiş Milletler Model Vergi Anlaşmalarının 5'inci maddesinde belirtildiği üzere, bir işletmenin faaliyetlerinin kısmen veya tamamen yürütüldüğü sabit bir yer olarak tanımlanmaktadır (Organ ve Kara, 2017: 2). OECD model vergi anlaşmasında ikamet ilkesi temel alınmaktayken, BM model vergi anlaşmasında gelişmekte olan ülkelerin vergilendirme yetkilerini koruma amacıyla kaynak ilkesine ağırlık verilmektedir. Bu nedenle BM model vergi anlaşması gelişmekte olan ülkeler, bağımsızlığını yeni kazanan ülkeler ve eski doğu bloğu ülkeler tarafından tercih edilmiştir (Ferhatoğlu, 2014: 124-125). Örnek olarak; Çin Halk Cumhuriyeti, Endonezya, Hırvatistan, İsrail ve Singapur gibi ülkeler verilebilir. OECD model vergi anlaşması ise Türkiye'nin de içerisinde yer aldığı ve ağırlıklı olarak OECD üyesi ülkeler tarafından benimsenmiştir (Gelir İdaresi Başkanlığı, 2017: 2). Bu anlaşmalarda işyerinin özellikle kapsadığı koşullara da değinilerek; yönetim yeri, şube, işyeri (ofis), imalathane (fabrika), satış yeri (mağaza, dükkân vb.), maden ocağı, petrol veya doğal gaz, taş ocağı veya doğal kaynaklarının çıkarıldığı diğer yerler de işyeri olarak değerlendirilmektedir (Ferhatoğlu, 2014: 123).

Görüldüğü üzere işyeri kavramının tanımlanmasında dijital işyeri kavramı yer almamaktadır. OECD model vergi anlaşmasına göre kaynak ülkenin vergilendirme yetkisi yalnızca bu ülkede daimi işyerinin bulunması halinde söz konusu olmaktadır (Ferhatoğlu, 2006: 142). Dolayısıyla geleneksel ticari faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan sabit bir işyeri veya irtibat noktası, dijital ekonomi kapsamındaki faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde önemini yitirdiğinden kaynak ülkenin vergilendirme yetkisi olmayacaktır. Çünkü dijital ekonomideki ticari faaliyetler yapısı itibarıyla sabit bir işyeri olmaksızın etkin bir şekilde yürütülebilmektedir. Bu durum, dijital ekonomi açısından sabit bir işyeri olmaksızın gerçekleştirilen faaliyetlerin, uluslararası vergi rejiminin dayandığı sabit veya bağlantılı işyeri kavramını ve ona bağlanan vergileme rejimlerinin uygulanmasında da aksaklıklara neden olabilecektir (Budak, 2018: 67-80). Örneğin, elektronik ortamda gerçekleştirilen bir alışverişte işyeri olarak web sayfasının fiziki bir varlık olmaksızın kabul edildiği bir durum gerçekleşse bile, web sayfasının sabitlik koşulunu yerine getirip getirmediği hususunda ortaya çıkan farklı yaklaşımlar mevcut düzenlemelere göre işyerinin oluşumunu engellemektedir (Yılmaz, 2018).

Dijital ekonomi elde edilen gelirlerin ilgili ülkelerde fiziki varlık bulundurmadan vergi cenneti ülkelerdeki daimî kuruluşlara atfedilmesini mümkün kıldığından, ortaya çıkan vergi sorunlarının ele alınması ve bu konudaki politika seçeneklerinin gelişimini ilerletmek için birçok hükümet arasında artan bir aciliyet duygusu oluşmuştur (OECD, 2017: 13). OECD'nin dijital ekonominin vergilendirilmesine yönelik yürüttüğü Matrah Aşındırma ve Kâr Aktarımı Eylem Planı'nda (BEPS) yer alan 7 Numaralı Eylem ile dijital işyeri kavramına ve daimî işyerine ilişkin öneriler sunulmuştur. Buna paralel olarak, Birleşmiş Milletler Vergi Konularında Uluslararası İşbirliği Uzmanları Komitesi, daimi işyerine ilişkin 7 Numaralı Eylem kapsamında verilen öneriler de dahil olmak üzere BEPS Eylem Planı'nın kilit vergi anlaşması tavsiyelerini içerecek şekilde Birleşmiş Milletler Çifte Vergilendirme Anlaşması'nda değişikliklere gitmiştir. Birleşmiş Milletler Uzmanlar Komitesi, daimî işyerine ilişkin asgari standardın yanı sıra, BEPS önerilerini geniş bir şekilde benimsemiştir. Doğal olarak bu durum, BEPS Projesi ile geliştirilen vergi anlaşmalarına yönelik tavsiyelere verilen desteği ve küresel olarak BEPS tavsiyelerinin hızlı ve tutarlı bir şekilde benimsenmesini gerektiğini ortaya koymaktadır (OECD, 2017: 54).

2.2.3. Matrahın Belirlenmesinde

Gelir üzerinden alınan vergilerde matrah, elde edilen gelirin safi tutarıdır. Bu nedenle dijital ekonomi dahilinde gerçekleştirilen ticari ve mesleki faaliyetlerde matrahın tespiti hususu hem gayrisafi kazancın hem de kanunen indirilebilecek giderlerin belirlenmesi açısından önem taşımaktadır.

Dijital ekonomi kapsamındaki faaliyetlerde matrahın tespiti açısından yaşanan sorunların başında kaynak ülkesinden kaynaklanan problemler yer almaktadır. Anlaşma hukuku açısından kaynak ülke işyerine atfedilebilen kazançları vergileyebilmektedir. Buna ilaveten merkez ile şube veya şubelerin kendi aralarındaki işlemlerinden doğan kazancın vergilendirilmesinde emsal bedel esasını öngörmektedir (Organ ve Cavdar, 2012). Emsal bedel esasının uygulanması ile matrahın doğru ve eksiksiz şekilde tespit edilebilmesi ise uygun emsal firma bulunmasına bağlıdır.

Elektronik ortamda gerçekleştirilen bir faaliyette fiziki varlığa sahip merkez-şube ilişkisi oluşmayacağından, birden fazla şubeyi ilgilendiren giderlerin şubeler arasında bölüşümünde yaşanan belirsizlikler, dijital ekonomik faaliyetlerde matrahın tespiti sorununa örnek oluşturabilir. Özellikle uluslararası faaliyet gösteren işletmelerin vergi matrahlarının tespitinde gelirin hangi ülke kapsamındaki işyerine atfedileceği ve giderlerin hangi işyeri tarafından indirilebileceği konusunda güçlükler oluşabilecektir (Karabulut, 2009).

2.2.4. Kurum Kazancının Konusuna Giren Gayrimaddi Hakların Belirlenmesinde

Dijital ürünlerin niteliğinin tespitinde oluşacak belirsizlik kurumların vergilendirilmesi konusunda sorunlar oluşturmaktadır (Budak, 2018: 81). Dijital ürünlerin mal olarak mı yoksa hizmet olarak mı nitelendirileceği ya da gayri maddi hak kapsamında ele alınıp

alınmayacağına belirsiz olması, bu ürünlerin satışından elde edilecek kazançta uygulanacak vergilendirme düzeninde karışıklığa sebep olacaktır (Coşkun, 2005: 155).

Ayrıca bu sorun vergilendirmeyi yapacak idarenin tespitini de güçleştirmektedir (Karabulut, 2009). Ülkemizin de taraf olduğu OECD Model Vergi Anlaşması'nın 12'inci maddesinde; ticari kazançlar iş yeri aracılığıyla elde edildiği takdirde kaynak ülkesi tarafından vergilendirilecekken, gayri maddi hak bedellerinde vergileme hakkının ise ikamet ülkesine bırakıldığı görülmektedir (OECD, 2016: 200).

2.2.5. Belirtilen Dört Unsurun Ortaya Çıkardığı Diğer Sorunlar

Dijital ekonomi doğrudan vergilendirmeye yönelik mükellefiyet, sabit bir işyeri, matrah ve gelirin niteliğinin belirlenmesi konularında sorun oluşturmaktadır. Bu dört ana sorun, işletmeleri doğrudan vergilendirmeye ilişkin çeşitli riskler içeren yöntemler kullanarak ödeyecekleri vergileri azaltma çabasına yönlendirmektedir. Bu amaçla işletmelerin gerçekleştirdikleri muamelelere örnek olarak (Hadzhieva, 2016: 25);

- Tercihli vergi rejimleri kullanmak: Uluslararası faaliyet gösteren işletmeler, dijital ürünlerin müşterilere ulaşımını hızlandırmak için pazarlama ya da teknik destek olarak yan kuruluşlar kullanmaktadır. Böylece, yan kuruluşlar ödedikleri telif haklarını düşük vergi oranına sahip yargı alanlarında (tercihli vergi rejimi uygulayan ülkelerde) elde etmiş olduklarından ödeyecekleri vergileri azaltabilmektedirler.
- Maddi olmayan varlıklarla yapay iç ticaret: Yönetim ücretleri veya uluslararası fikri mülkiyet haklarının lisanslanması gibi maddi olmayan varlıkların yapay iç ticareti vasıtasıyla kâr aktarımı yapılabilmektedir.
- Örtülü sermaye: İşletmelerin yerel düzeydeki firmalarının riskini azaltmak için sermayeyi kısıtlamaları olarak belirtilebilir. Çevrimiçi ürünler satan bir işletmenin yerel düzeydeki yan kuruluşu sınırlı bir kazançta sahip bir depo olabilmektedir.
- İç borç değişimi: Bir yan kuruluşun bir diğerine ağır borçlu olduğu durumlarda yüksek faiz oranları, borçlu olan yan kuruluşun vergi tabanını daraltırken, diğerinin kârını artırmaktadır.
- Transfer fiyatlandırması: İşletmelerin ilişki kişilerle aralarında gerçekleştirdikleri faaliyetlerde mal ve hizmet fiyatlarını emsallere uygunluk ilkesine bağlı kalmaksızın gerçekleştirmeleridir.
- Yapay sözleşmeler düzenlenmesi: Sözleşme yapma yetkisi olmayan yerel personel mukim olmayan işletmeler adına sözleşmeler yaparak işletme fonksiyonlarını taşıyabilmektedirler.
- Kontrol Edilen Yabancı Kurum (KEYK): Karmaşık hibrit düzenlemelerle (çifte vergilendirmeme, çifte indirim, uzun vadeli erteleme gibi) farklı vergi sistemlerinin ve mali kuralların bulunduğu ülkelerde kontrol edilen yabancı kurumların tespiti kurallarının atlatılmasıdır. Genellikle KEYK kurallarını aşmak için temettü, faiz ve gayri maddi hak ödemesi niteliğindeki pasif karakterli gelirler kullanılmaktadır.

3. Kurumların Vergilendirilmesine Yönelik Çözüm Önerileri

Sınır ötesi faaliyetler gerçekleştiren işletmelerin vergi matrahlarını azaltması ve kâr aktarımlarını artırması ile dijital ekonominin vergilendirilmesinde yaşanan güçlükler, vergi gelirleri aşınan ülkeleri harekete geçirmektedir. Bu konu ekonomik faaliyetlerin büyük bir kısmının gerçekleştiği G20 ülkelerinde de gündem konusu olarak odakları üzerine toplamıştır. G20 ülkeleri tarafından gündeme getirilen endişeler neticesinde OECD, Şubat 2013'te Moskova'da gerçekleştirilen G20 liderler toplantısında Matrah Aşındırma ve Kâr Aktarımına (Base Erosion and Profit Shifting) yönelik bir rapor sunmuştur (Budak, 2018: 97).

OECD'nin sunduğu bu rapor, ilk olarak BEPS dâhilinde gerçekleştirilen faaliyetlerin ve sorunların tespitini ortaya koymayı amaçlayarak sınır ötesi işlemler gerçekleştiren işletmelerin etkin bir şekilde vergilendirilmesi için şeffaflığın artırılması ve sorunların çözümü için bir eylem planı hazırlanması gerektiğini vurgulamıştır. Aynı yıl içerisinde OECD, dijital ekonominin vergilendirilmesine yönelik eylem planını ilk sırada içeren ve iki yıl içerisinde

tamamlanacağını öngördüğü 15 eylemden oluşan bir “Eylem Planı” hazırlamıştır (OECD, 2013: 14-25).

OECD, Eylem Planına yönelik 2015 yılında hazırladığı nihai raporda, dijital ekonominin getirdiği vergilendirme sorunlarına kurumlar vergisi açısından üç çözüm önerisi sunmuştur. Bunlar;

- Dijital malların ve hizmetlerin yurt içi müşterilere satışından elde edilen net gelir üzerinde Bağlantı (nexus) İlkesine dayalı olarak önemli düzeyde dijital ekonomik faaliyetin bulunması durumunda daimî işyeri kapsamında vergilendirme,
- Dijital malların ve hizmetlerin aynı sağlayıcılar tarafından yurt içi müşterilere uzaktan satışında uygulanan bir eşitleme (dengeleme) vergisi ve,
- Dijital malların ve hizmetlerin yurtdışındaki tedarikçiler tarafından yurt içi müşterilere uzaktan satışında brüt makbuzlar üzerinden bir stopaj vergisi alınmasıdır (OECD, 2015: 276).

3.1. Orantılı Dağıtım

Dijital ekonomik faaliyetlerden elde edilen gelirlerin vergilendirilmesinde bağlantı ilkesi ile önemli bir ekonomik varlığa dayanarak elde edilen gelirler, ekonomik varlığın bulunduğu yerdeki önemine orantılı olarak dağıtılacak ve daimî işyeri statüsü kapsamında vergilendirilecektir. Bu seçenek, bir ülkede yerleşik olmayan bir işletmenin teknoloji ve diğer online araçlar aracılığıyla, anlamlı ve sürekli bir etkileşimi kanıtlayan faktörler temelinde önemli bir ekonomik varlığa sahip olduğunda vergilendirilebilir bir varlık yaratacaktır. Bu faktörler, sadece önemli ekonomik mevcudiyet kapsamındaki durumların karşılanmasını, vergi mükelleflerinin uyum maliyetlerini sınırlamak ve sınır ötesi faaliyetler için kesinlik sağlamak amacıyla, ülkeye yapılan uzak işlemlerden elde edilen gelire dayalı bir faktörle birleştirilecektir (OECD, 2015: 107).

Genel bir konu olarak, bir ülkeden sürekli olarak elde edilen gelir, önemli bir ekonomik değer varlığının en açık potansiyel göstergelerinden biri olarak düşünülebilir. Bu, çok taraflı iş modellerinde ve özellikle ağ etkilerine bağlı olanlarda bile, iki pazarın güçlü bir şekilde birbiriyle ilişkili olduğu ve sonuç olarak aynı ülkede gerçekleştirildiğinin muhtemel olduğu varsayımına dayanmaktadır. Dolayısıyla bir ülkedeki müşterilerden elde edilen gelirler, söz konusu ülkede önemli bir ekonomik değer bulunduğuna dayanarak bağlantı kurmak için potansiyel bir faktördür. Ancak gelirler, bağlantı kurmak için yeterli olmayacaktır. Bu durumda gelirler ile birlikte farklı faktörlerin birleştirilerek, ilgili ülkede önemli bir ekonomik değer oluşturduğu biçiminde bağlantı kurulması önerilmektedir. Dijital ekonominin mevcut gelişimine dayanan bir dizi dijital faktör, önemli ekonomik varlıklar için bir testin bir parçası olarak kullanılabilir (OECD, 2015: 109). Bunlar;

- Yerel bir alan adı: Bir ülkedeki müşterileri veya kullanıcıları hedefleyen yerleşik olmayan bir kuruluş, yerel bir kullanıcının siteyi bulmasını daha olası hale getirmek için genellikle kendi mağazasını oluşturduğu ve yerleştirilmiş veya özelleştirilmiş bir alan adını adres olarak kullanacaktır.
- Yerel bir dijital platform: Yerleşik olmayan kurumlar, özellikle yerel kullanıcılara veya müşterilere hitap eden, özellikle dil ve kültürel normları dikkate alarak, mal veya hizmetlerinin sunulması amacıyla yerel web siteleri veya diğer dijital platformlar kurmaktadır. Yerel web siteleri veya dijital platformlar, yerel kullanıcıların ve müşterilerin sitenin içeriği, hizmetleri ve işlevleri ile etkileşimlerini kolaylaştırmayı amaçlayan özellikleri içerebilir. Bu özellikler, dil, hedeflenen indirimler ve promosyonlar gibi yerel pazarlama ve yerel ortamın ticari ve yasal bağlamını yansıtan kullanıcılar ve müşteriler için yerel hizmet şartlarını içermektedirler. Bazı işletmeler sadece yerel dilde faaliyet gösterip yerel pazarlama veya tanıtım çabalarını üstlenmeyi seçmemekte, bunun yanında yerel bir platformun oluşturulması, anlamlı sayıda yerel kullanıcı ve müşteriye çekmek için de faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu özellikleriyle oluşturulan dijital platformlar kritik öneme sahiptirler.
- Yerel ödeme seçenekleri: Yerleşik olmayan bir işletme, ekonomik faaliyetlerini gerçekleştirebilmek ve güven sağlamak için yerel müşterilerin, önceden hesaplanan yerel para,

vergiler, harçlar ve ücretlere yansıyan fiyatlar ile sorunsuz bir satın alma deneyimi sunmayı garanti etmektedir. Yerel ödeme biçimlerinin bir sitenin ticari özelliklerine entegre edilmesi, önemli miktarda kaynak gerektiren, karmaşık teknik, ticari ve yasal bir süreç içermekle birlikte bir kuruluş, normal olarak ilgili ülkenin ekonomik yaşamına katılmadıkça böyle bir yatırımı üstlenmeyecektir.

Bu faktörlere ek olarak aylık aktif kullanıcı sayısı, müşterilerden sağlanan veriler gibi faktörler de bağlantı noktasını sağlayarak ilgili ülke ekonomisinde belirli seviyede gelir elde edildiğini göstermektedirler. Yukarıda belirtilen bu faktörler, dijital işletmelerin fiziki bir varlık olmadan daimi işyeri statüsü kapsamında vergilendirilmesinde ve dağıtılacak gelirin belirlenmesinde kullanılabilirler (Erdem, 2017: 26).

3.2. Eşitleme Vergisi (Dengeleme Vergisi)

Eşitleme vergisinin, dijital ekonominin getirdiği vergi sorunlarına eğilmenin alternatif bir yolu olarak düşünülebileceği belirtilmektedir. Bu yaklaşım bazı ülkeler tarafından, yabancı ve yerli tedarikçilere eşit muamele edilmesini sağlamak amacıyla kullanılmıştır. Örneğin, sigorta alanında, bazı ülkeler deniz aşırı (offshore) tedarikçilerine ödenen brüt primlerin miktarına dayanan tüketim vergileri şeklinde eşitleme vergisi kabul etmiştir. Bu tür vergiler ile, sigortacılık faaliyetlerinde bulunan yerli şirketler ile kârları üzerinde gelir vergisine tabi olmaksızın sigorta satabilecek yabancı şirketlerin vergilendirilmesi hedeflenmektedir. Ayrıca eşitleme vergisi nihai politika hedefine bağlı olarak çeşitli şekillerde yapılandırılabilir. Genel olarak, eşitleme vergisi, bir ülkede yerleşik olmayan işletmenin önemli ekonomik varlığını vergilendirmenin bir yolu olarak hizmet etmeyi amaçlamaktadır (OECD, 2015:115-116). Tüm paydaşlara açıklık, kesinlik, eşitlik sağlamak ve küçük, orta büyüklükteki işletmelerin aşırı vergi yükü altında ezilmelerini önlemek için eşitleme vergisinin, sadece yerleşik olmayan bir işletmenin önemli ekonomik varlığının belirlendiği durumlarda uygulanması gerektiği belirtilmektedir (Wilde, 2018: 8).

Bu vergi uygulamasını Hindistan kendi iç mevzuatına göre düzenleyerek 1 Haziran 2016'da dengeleme vergisi adıyla yürürlüğe koymuştur. Özünde elektronik ticaret kapsamındaki işlemlerin vergilendirilmesini amaçlayan bu düzenleme ile Hindistan, çevrimiçi reklamcılık, dijital reklamlara alan sağlanması gibi hizmetleri işyeri bulundurmaksızın sunan yerleşik olmayan işletmelere yapılacak nakden veya hesaben ödemelere % 6 oranında vergi getirmiştir (KPMG, 2016: 1).

3.3. Stopaj Vergisi

Yurtdışındaki hizmet sağlayıcılardan çevrimiçi olarak satın alınan mal ve hizmetlerden bir ülkenin vatandaşlarının ve yerel daimî işyerlerinin ödemelerine ilişkin stopaj vergisi alınması önerilmiştir. Bu stopaj vergisi teorik olarak, yerleşik olmayan hizmet sağlayıcılarına yapılan bazı ödemelerden bağımsız olarak brüt esaslı bir stopaj vergisi veya alternatif olarak, faaliyetlerin uygulanmasını desteklemek için bir birincil tahsilat mekanizması ve uygulama aracı olarak kullanılabilir. Her iki yaklaşımda, işlemlerin kapsamı ve vergi sorumluluğu ile ilgili benzer teknik konuları gündeme getirmektedir. Buna ek olarak, tek başına bir stopaj vergisi uygulamasının olması, ticari yükümlülükler ve Avrupa Birliği hukuku ile ilgili özel zorluklar da doğurmaktadır (OECD, 2015: 113).

Stopaj vergilerinin uygulanmasında, yurtdışına yapılan ödemeler için bir stopaj vergisi ödeme yükümlülüğü genellikle yerleşik olmayan kuruluştan, müşteri veya işleme taraf olan üçüncü şahıslar gibi yerel bir toplayıcıya kaydırılmaktadır. Böyle bir mekanizmanın etkili bir şekilde işlemesi için, tevkifattan sorumlu olan aracının, verginin ne zaman uygulanacağını bilmesi gerekmekte, kapsam dahilindeki işlemlere ilişkin bilgilere erişebilmesi ve makul şekilde tevkif etme yükümlülüğünü yerine getirmesi beklenmektedir (OECD, 2015: 114).

Getirilen üç farklı vergileme önerisi arasında genel olarak üstünde uzlaşmış bir öneri bulunmamaktadır. Bu nedenle ülkeler, bu önerileri tek tarafı olarak düzenleyerek kendi vergi mevzuatlarında yer vermeye başlamışlardır. Ancak dijital ekonominin vergilendirilebilmesi için getirilen bu öneriler farklı ülke uygulamalarına neden olabileceğinden yeni belirsizliklerin ortaya çıkması riskini de barındırmaktadır (Biçer, 2018).

SONUÇ

Bilgi işlem teknolojilerindeki gelişmelerin neticesinde ekonomide dijital bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu süreç, internete ve internete ulaşımımızı sağlayan bilgisayar, telefon, tablet gibi nesnelere erişimi de kolaylaştırmaktadır. Dolayısıyla gün geçtikçe dijital ekonomi kapsamındaki e-ticaret, bulut bilişim, web tabanlı reklamcılık, sanal paralar gibi faaliyetler yaygınlaşmakta ve yeni iş modelleri doğmaktadır.

Ülkeleri ilgilendiren nokta da bu faaliyetler neticesinde elde edilen gelirlerin vergilendirmesi olmaktadır. Çünkü dijital ekonominin genişleyen hacmine istinaden ülkelerin vergi gelirlerinde orantılı bir artışın gerçekleşmediği fark edilmiştir. Özellikle dijital ekonominin ekonomik faaliyetlere kazandırdığı hareketlilik, işletmeler tarafından vergi ödememe gayretine yönelik işlemler kullanılması ile sonuçlanmıştır. Elde ettikleri kâr miktarını arttırmak için farklı ülkelerin vergi mevzuatlarındaki boşluklardan ve dijital faaliyetlerin yapısından kaynaklanan sorunları kullanma çabaları ortaya çıkmıştır.

Ülkelerin vergi sistemleri dijital ekonomide yaşanan gelişmeleri takip etmekte ve yeni iş modellerine yönelik olarak mevzuatlarını uyumlu hale getirmekte zorlanmaktadır. Dijital ekonominin neden olduğu vergi kaybı, G20 ülkelerinin de aralarında bulunduğu ülkelerde önlem alınması gereğiyle dikkatleri çekmiştir. Bu gelişmeler doğrultusunda 2013 yılında OECD tarafından hazırlanan Matrah Aşındırma ve Kâr Aktarımı (BEPS) Raporu ve aynı yıl hazırlan BEPS Eylem Planı sunulmuştur. Dijital ekonominin vergilendirilmesine yönelik 1 Numaralı Eylemin yanında uluslararası işletmelerin neden olduğu vergi kayıplarına yönelik 15 Eylem yer almıştır. Bu planda kurumların vergilendirilmesinde ortaya çıkan önemli sorunlardan olan mükellefiyetin belirlenmesi, elde edilen gelirin türünün belirlenmesi, uygulanacak vergi rejimi, işyeri tespiti ve matrahın belirlenmesi konuları gibi dijital ekonominin getirdiği zorluklar tespit edilmeye ve öneriler getirilmeye çalışılmıştır.

Kurumların vergilendirilmesinde ortaya çıkan bu dört temel sorunun doğurduğu belirsizlikleri değerlendiren uluslararası işletmeler, başlıca riskler barındıran yöntemler kullanarak ödeyecekleri vergileri minimize etme gayreti içerisine girmişlerdir. Maddi olmayan varlıkların kullanımı, transfer fiyatlandırması, kontrol edilen yabancı kurum kazancı kurallarını atlatma, yapay iç ticaret, örtülü sermaye, iç borç değişimi ve tercihli vergi rejimleri kullanan ülkelerdeki firmalar ile iş yapmak gibi başlıca riskli işlemler vergi matrahlarının aşındırılmasını ve kâr aktarımını mümkün kılmıştır.

Vergi gelirlerini azaltan bu işlemlere ilişkin BEPS ile öncelikle sorunların ve işlemlerin tespiti ve tanımlanmasının yapılması gerektiği belirtilmiştir. 2015 yılında OECD tarafından BEPS Eylem Planına yönelik hazırlanan raporda sorunların tespiti hususunda önemli adımlar atılmış ve kurumların vergilendirilmesine yönelik orantılı dağıtım, eşitleme vergisi ve stopaj ile vergilendirme gibi öneriler getirilmiştir. Bu önerilerden üzerinde uzlaşmış birinin olmaması nedeniyle, ülkeler kendi iç mevzuatlarına yönelik düzenlemelerle dijital ekonomiyi vergileme yoluna gitmişlerdir. Bu durum da mevcut vergisel riskleri gidermek için yapılan vergilendirmeler, farklı ülke uygulamalarına sebebiyet vereceğinde yeni vergisel riskler de ortaya çıkartabilecektir.

Yapılan düzenlemeler dahilinde nispeten olumlu adımlar atıldığı söylenebilir. Ancak dijital ekonominin dinamik yapısı, kapsamı altındaki birçok faaliyete yönelik boşluk ve belirsizlik oluşturmaktadır. Her gün farklı bir iş modelinin ve yeni fikirlerin ortaya çıkması işletmelerin farklı uygulamalar kullanarak matrahlarını aşındırma ve kâr aktarımı yöntemleri geliştirmelerine olanak sağlayacaktır. Bu nedenle dijital ekonominin vergilendirilmesi konusunda sürekli yeni sorunlar doğacak ve sürekli olarak yeni çalışmalar ve öneriler getirmek gerekecektir.

KAYNAKÇA

Aktaş, Hasret (2010), "İnternet Reklam Türlerinde Uygulayıcılardan Kaynaklanan Sorunlar ve Bir Sınıflandırma Önerisi", Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademik Dergisi, Cilt:6, Sayı: 3, s.147-166.

Akter, Shahriar ve Samuel Fosso Wamba (2016), "Big data analytics in E-commerce: a systematic review and agenda for future research", *Electronic Markets*, Volume: 26, Issue: 2, pp.173-194.

Akyazı, Haydar, Adem Kalça (2003), "Yeni Ekonomi ve İktisat Bilimi", *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı: 29, s.221-242.

Alıcı, Aşkın (2016), *Vergi Cennetleri Tarih mi Oluyor? BEPS Eylem Planının Rolü Araştırma Raporu*, Sermaye Piyasası Kurulu Araştırma Dairesi, s.62.

Alptürk, Ercan (2009), "Elektronik Ticarete KDV Sorunları", <https://www.xing.com/communities/posts/elektronik-ticarete-kdv-sorunlari-1005029461>, 07.05.2018.

Anderson, Mark (July 2016), "Scale without mass: lessons for local businesses about Digital Transformation", <https://www.capgemini.com/consulting/2016/10/scale-without-mass-lessons-for-local-businesses-about-digital/>, 06.04.2018.

Avcı, Orçun (2017), "Gelir Vergisi Yönünden Uluslararası Vergi Anlaşması Sorunsalına Genel Bir Bakış", *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 2, s.85-106.

Bacache-Beauvallet, Maya, Francis Bloch (2017), "Special issue on taxation in the digital economy", *Journal of Public Economic Theory*, Volume: 20, Issue: 1, pp.5-8, <https://doi.org/10.1111/jpet.12285>.

Bayraç, H. Naci (2003), "Yeni Ekonomi'nin Toplumsal, Ekonomik Ve Teknolojik Boyutları", *Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı: 1, s.22.

Belleflamme, Paul, Eric Toulemonde (2016), *Tax Incidence on Competing Two-Sided Platforms: Lucky Break or Double Jeopardy*, SSRN Scholarly Paper No. ID 2777364, Social Science Research, Rochester NY, <https://papers.ssrn.com/abstract=2777364>.

Biçer, Ramazan (2018, Mart 17), "Dijital Ekonomide Vergilendirme Sorunları Devam Ediyor", <https://www.dunya.com/kose-yazisi/dijital-ekonomide-vergilendirme-sorunlari-devam-ediyor/407639>, 03.06.2018.

Budak, Tamer (2018), *Dijital Ekonominin Vergilendirilmesi*, On İki Levha Yayıncılık A. Ş., İstanbul.

Charrié, Julia, Lionel Janin (2015), "Taxation of the digital economy", *La Note D'analyse*, Issue: 26, pp.8.

Coşkun, Neslihan (2005), "Elektronik Ticarete Vergilendirme Sorunları ve Uluslar Arası Düzeyde Çözüm Arayışlarının Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 1, s.153-170.

Çak, Murat (2002), *Dünyada ve Türkiye'de elektronik ticaret ve vergilendirilmesi*, İstanbul Ticaret Odası Yayını, İstanbul.

Çelebi, Ahmet Kemal, Pelin Mastar Özcan (2017), "Transfer Fiyatlandırması Uygulamaları: Seçilmiş Ülkeler Açısından Bir Değerlendirme", *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 2, s.277-294, <https://doi.org/10.18657/yonveek.335221>.

Çelebi, Atahan (2016), "Ağ Etkisi ve Teknoloji Şirketlerinin Yaşam Döngüsü Üzerindeki Etkisi", *Sunulan 2. Üretim Ekonomisi Kongresi*, İstanbul Kültür Üniversitesi, s.7.

Demir, Öznur (2013), "Ekonomik kriz dönemlerinde uygulanan vergi politikaları", *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.

Elele, Onur (2013), "Bulut Bilişimde Vergi Riskleri", *Vergide Gündem*, Sayı: İletişim Bilişim Özel Sayı, s.3-5.

Elele, Onur (2016), "3D Yazıcılar ile Üretim İçerdiği Vergi Riskleri", <http://www.onurelele.net/?p=404>, 08.04.2018.

Erkan, Sertaç (2018), "Nedir Bu "Mobilite" Dedikleri ve İş Dünyasını Nasıl Etkiliyor?", <https://www.karel.com.tr/blog/nedir-bu-mobilite-dedikleri-ve-dunyasini-nasil-etkiliyor>, 15.04.2018.

Erdem, Tahir (2017), "Yeni Dünya Düzeni, Elektronik Ticaret Ve Vergi", Mali Çözüm Dergisi, Sayı: 27, s.13-41.

Esener, Esen (2017, Temmuz 2), "Bitcoin (Dijital Para) Nedir?", <http://startup hukuku.com/bitcoin-nedir/>, 02.06.2018.

Ferhatoğlu, Emrah (2006), "Uluslararası Vergi Rekabeti ve Sürükleyici Güçleri", Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1.

Ferhatoğlu, Emrah (2014a), "Uluslararası Şirketlerin Vergilendirilmesi", Uluslararası Kamu Maliyesi (s.138-157), Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

Ferhatoğlu, Emrah (2014b), "Uluslararası Vergi Sorunları", Uluslararası Kamu Maliyesi (s.116-136), Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

Gelir İdaresi Başkanlığı. (2017), "Çifte Vergilendirmeyi Önleme Anlaşmaları Genel Tebliği (Seri No:4)", Maliye Bakanlığı, Yayın Tarihi ve Resmi Gazete Sayısı: 26/09/2017, 30192 sayılı Resmi Gazete.

Gökbunar, Ramazan ve Ahmet Utkuseven (2011), "Elektronik Ticaretin Vergilendirilmesinde Yaşanan Gelişmeler: Yeni İpek Yolu Bir Vergi Cenneti mi?", İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı: 27, s.197-209.

Griffith, Cara (2014), "Taxing The Cloud", <https://www.forbes.com/sites/taxanalysts/2014/09/25/taxing-the-cloud/>, 31.05.2018.

Hadzhieva, Eli (2016), "Tax Challenges in the Digital Economy", European Parliament, IP/A/TAXE2/2016-04, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579002/IPOL_STU\(2016\)579002_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579002/IPOL_STU(2016)579002_EN.pdf), 15.04.2018.

Herpel, Mark (2011), "2011 Observations on the Digital Currency Industry", SSRN Electronic Journal, <https://doi.org/10.2139/ssrn.1721076>, 24.05.2018.

Karabulut, Mehtap (2009), "Elektronik ticaret uygulamalarının muhasebeleştirilmesi denetimi ve vergi sorunları", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü, İzmir.

KPMG (2016, Haziran), "India Tax Konnect", <https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/06/KPMG-India-Tax-Konnect-June-2016-2.pdf>, 24.05.2018.

Latham, Robert, Saskia Sassen (2009), Digital Formations: IT and New Architectures in the Global Realm, Princeton University Press.

Leeflang, Peter S. H., Peter C. Verhoe, Peter Dahlström ve Tjark Freund (2014), "Challenges and solutions for marketing in a digital era", European Management Journal, Volume: 32, Issue: 1, pp.1-12.

Li, Jinyan (2014), "Protecting the Tax Base in the Digital Economy", United Nations Paper, Issue: 9, pp.49.

Mell, Peter, Timothy Grance (2011), "The NIST Definition of Cloud Computing", National Institute of Standards and Technology, Issue: Special Publication 800-145, pp.3.

OECD, (Organisation for Economic Co-operation and Development), (2013), Action plan on base erosion and profit shifting, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>, 06.04.2018.

- OECD (2015), Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241046-en>, 09.04.2018.
- OECD (2016), Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2014 (Turkish version), OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017), Oecd Secretary-General Report To G20 Leaders Germany, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/ctp/oecd-secretary-general-tax-report-g20-leaders-july-2017.pdf>, 24.05.2018.
- Olbert, Marcel ve Christoph Spengel (2017), "International Taxation in the Digital Economy: Challenge Accepted?", <http://www.austaxpolicy.com/international-taxation-digital-economy-challenge-accepted/>, 06.04.2018.
- Organ, İbrahim ve Fatih Çavdar (2012), "Problems in the international field of taxation of electronic commerce", Journal of Internet Applications and Management, Cilt: 3, Sayı: 1, s.63–84.
- Organ, İbrahim ve Mustafa Cemil Kara (2017), "Daimî İşyeri Statüsünden Kaçınmayı Önlemede Yeni Uluslararası Yaklaşım", Muhasebe ve Vergi Uygulamaları Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 1, s.1–12.
- Öz, Ersan ve Sevinç Yaraşır (2010), "Global Bir Kavram: Vergi Rekabeti", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 52. Seri, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, s.1–39.
- Özcan, Pelin Mastar (Ekim 2016), "Dijital Ekonominin Vergilendirilmesinde Karşılaşılan Sorunlar: Beps 1 No'lu Eylem Planı Kapsamında Bir Değerlendirme", Electronic Journal of Vocational Colleges, http://www.ejovoc.org/makaleler/october_2016/pdf/07.pdf, 13.03.2018.
- Özdemir, Funda Başaran, Nurcan Törenli ve Zafer Kıyan (2010), "Türkiye-Avrupa Birliği Dış Ticaret İlişkileri Açısından E-Ticaret Modeli Ve Düzenleyici Rejim-Yapı", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 2, s.117–143.
- Özen, Üstün ve Ahmet Sarı (2008), "İnternet Reklamcılığı: İnternet Kullanıcılarının İnternet Reklamcılığı Konusundaki Tutum ve Davranışları", Bilişim Teknolojileri Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 3, s.12.
- Özgenç, Ayhan Selçuk (2012), "Vergi Anlaşmalarının Kötüye Kullanılması: Anlaşma Alışverişi", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Saraç, Özgür (2006), "Küresel Vergi Rekabeti Sorunsalı Ve Ulusal Vergi Politikaları: Türkiye Değerlendirmesi", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Seyrek, İbrahim Halil (2011), "Bulut Bilişim: İşletmeler için Fırsatlar ve Zorluklar Cloud Computing: Opportunities and Challenges for Businesses", Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 2, s.701-713.
- Shakow, David (2013), "The Taxation of Cloud Computing and Digital Content", Faculty Scholarship, pp.1-36, <https://doi.org/10.4337/9781783479924>.
- Sönmez, Asuman (2014), "Sanal Para Bitcoin", The Turkish Online Journal of Design Art and Communication, Cilt: 4, Sayı: 3, s.14.
- France Stratégie (2015), "Taxation and the Digital Economy: A Survey of Theoretical Models", Toulouse School of Economics, pp.57.
- Şeker, Şadi Evren (Mayıs 2014), "Metcalfe Kuralı (Ağ Etkisi, Network Effect)", <http://mis.sadievrenseker.com/2014/05/metcalfe-kurali/>, 13.04.2018.

Wilde, Maarten Floris de (2018), "Comparing Tax Policy Responses for the Digitalising Economy: Fold or All-In", https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3147820, 02.06.2018.

World Bank (2016), World Development Report 2016: Digital Dividends, <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016>, 14.04.2018.

Yalçın, Kürşat, Erkan Ertürk (2018), "Türkiye'de Faaliyette Bulunan Çok Uluslu Şirketlerin Kontrolündeki Yabancı Şirketlerin Vergi Yüklerinin Analizi", Maliye ve Finans Yazıları, Cilt: 1, Sayı: 109, s.181-202.

Yardımcıoğlu, Melek (2015), "Küresel E-Ticaret Şirketlerinin Faaliyet Gösterdikleri Ülkelerde Elde Ettikleri Kazançların Muhasebe Süreci Ve Vergilendirilmesi:Google, Facebook, Twitter İçin Türkiye Örneği", Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 2, s.169-190.

Yıldız, Özcan Rıza (2009), "Bilişim Dünyasının Yeni Modeli: Bulut Bilişim (Cloud Computing) ve Denetim", Sayıştay Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 74, s.5-23.

Yılmaz, Güler Hülya (2018), "Dijital İktisadi Faaliyetlerde İşyeri Paradoksu ve Vergisel Boyutu", <http://www.verginet.net/dtt/18/DijitalIktisadiFaaliyetlerdeIsyeriParadoksuveVergiselBoyutu.aspx>, 11.04.2018.

Yüksel, Armağan Ebru Bozkurt (2015), "Elektronik Para, Sanal Para, Bitcoin ve Linden Doları'na Hukuki Bir Bakış", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 73, Sayı: 2, s.173-220.

SİYASET, EKONOMİ ve YÖNETİM ARAŞTIRMALARI DERGİSİ



RESEARCH JOURNAL OF
POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

October 2019, Vol:7, Issue:4

Ekim 2019, Cilt:7, Sayı:4

P-ISSN: 2147-6071

E-ISSN: 2147-7035

Journal homepage: www.siyasetekonomiyonetim.org



19. YY.'dan Günümüze Almanya'da Belediye Maliyesinin Gelişimi* Development of Municipal Finance in Germany since 19th Century

Dr. Öğr. Üyesi Harun KILIÇASLAN

Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü, harun@sakarya.edu.tr

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Alınma 12 Eylül 2019
Kabul 30 Kasım 2019

Anahtar Kelimeler:

Kentsel Kamu Hizmetleri, Belediye Maliyesi, Almanya

© 2019 PESA Tüm hakları saklıdır

ÖZET

Bu çalışmanın amacı Almanya'da belediye maliyesi alanında yaşanan gelişmelerin 19.yy.'dan bu yana küreselleşme ile ilişkisini incelemektir. Sanayileşme ve kapitalizmin gelişmesi ile kentlerin nüfus yoğunlukları artmaktadır. Kentleşme ile birlikte kentsel kamu hizmetleri ve finansmanı belediye maliyesinin önemli bir sorunu haline gelmektedir. Bununla beraber her ülke idari ve mali yapısına göre kentlerde artan nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla reformlar yapmaktadır. Özellikle 1980 sonrasında yaşanan küreselleşme ile belediyelerin yeni zorluklarla karşılaştığı görülmektedir. Çalışma, var olan istatistikler araştırması biçiminde ve yorumlayıcı bir yöntemle ele alınmıştır. Verilerin elde edilmesinde resmi kurumların istatistiklerinden ve ikincil kaynaklardan yararlanılmıştır. Çalışmada Almanya'da belediyelerin küreselleşme sürecinde hizmet sunum ve finansman yöntemlerinde özel kesime daha fazla yer veren bir değişim baskısı altında kaldığı sonucuna ulaşılmıştır.

ARTICLE INFO

Article History:

Received 12 Septemberr 2019
Accepted 30 November 2019

Keywords:

Urban Public Services, Municipal Finance, Germany

© 2019 PESA All rights reserved

ABSTRACT

The aim of this study is to examine the relationship between the developments in the field of municipal finance in Germany and globalization since the 19th century. With the development of industrialization and capitalism, the population densities of cities increase. With urbanization, urban public services and financing become an important problem of municipal finance. However, each country makes reforms in order to meet the needs of the increasing population in cities according to its administrative and financial structure. Especially with the globalization experienced after 1980, it is seen that municipalities face new challenges. The study was conducted in the form of an existing statistics research using the interpretive method. The data were obtained from the statistics of the official institutions and secondary sources. In this study, it is concluded that municipalities in Germany are under the pressure of a change which gives more importance to private sector in service delivery and financing methods in globalization process.

* Bu çalışma, Prof.Dr. Mircan Tokathoğlu danışmanlığında hazırlanan doktora tezinden üretilmiştir.

GİRİŞ

Sanayi devrimi ile ekonomik ilişkilerin ve toplumsal yapıların önemli değişikliklere uğradığı ve üretimin yoğunlaştığı kentlerin hızla nüfus artışları yaşadığı bilinmektedir. Kırdan kentlere göçün özellikle gelişmekte olan ülkelerde hızla yaşanmaya devam ettiği söylenebilir. Sanayileşmesini tamamlayan gelişmiş ekonomilerde hizmetler sektörü kentleri bir çekim merkezi yapmaya devam etmektedir. Bu durum belediyeleri kentsel kamu hizmetleri sunumunda sürekli yeni ihtiyaçlar ve taleplerle karşı karşıya bırakmaktadır. Ancak merkezî idarelerin özellikle 1980 sonrasında küreselleşme olarak ifade edilen gelişmeler karşısında yaşadıkları dilemma belediyeler için de geçerli olmaya doğru gitmektedir. Söz konusu dilemma, devletlerin artan kamu hizmeti ihtiyacına cevap vermeye çalışması ile buna bağlı ortaya çıkan kamu harcamalarını finanse edecek kaynaklara erişim konusunda sorunlar yaşaması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Belediyelerde de başta kentsel nüfus artışları olmak üzere toplumsal taleplerin artması gibi diğer nedenlerle kaynak ihtiyacı artmakta ancak çoğunlukla merkezî idarelerden aktarılan paylara mecbur olmaları ve genellikle çok az öz gelire sahip olmaları nedeniyle sorunlar yaşanabilmektedir. Merkezî idarelerin küreselleşme sürecinde kamu hizmet sunumu ve finansmanında daha çok özel sektöre yer verdiği başta özelleştirme uygulamaları nedeniyle açıktır.

Belediyelerde buna benzer bir sürecin gelişmiş ülkelerde yaşanıp yaşanmadığı sorusuna cevap verebilmek amacıyla Almanya örneği incelenmiştir. Bu çalışmanın amacı Almanya'da belediye maliyesi alanında yaşanan gelişmelerin 19.yy.'dan bu yana küreselleşme ile ilişkisini incelemektir. Çalışmada, var olan istatistikler araştırması (Neuman, 2014: 380) biçiminde ve yorumlayıcı bir yöntemle ele alınmıştır. Verilerin elde edilmesinde resmî kurumların istatistiklerinden ve ikincil kaynaklardan yararlanılmıştır.

İlk bölümde kentsel kamu hizmetleri açısından Almanya'da idarî ve malî yapı incelenmiştir. İkinci bölümde ise kentsel kamu hizmetlerinin sunum yöntemlerindeki değişime değinilmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise kentsel kamu hizmetlerinin finansman yöntemlerindeki değişim ele alınmıştır.

1. Kentsel Kamu Hizmetleri Açısından Almanya'da İdarî ve Malî Yapı

Kentsel kamu hizmetleri açısından idarî ve malî yapının ele alındığı aşağıdaki başlıklarda öncelikle federalizmin Almanya'daki geçmişine değinilmiştir. Daha sonra 1980'e kadar olan dönemin belediye hizmetleri ve bu dönemdeki reformlar ayrı başlıklarda ele alınmıştır. Son olarak 1980 sonrası belediyelerin idarî ve malî yapısı açıklanmıştır.

1.1. İmparatorluktan Günümüze Federalizm

İmparatorluk Almanyası dönemi 1918'de Almanya'nın İttifak devletleriyle birlikte I.Dünya Savaşı'ndan yenik çıkması, II. Wilhelm'in imparatorluk tacını bırakması, Almanya Sosyal Demokrat Partisi'nin (SPD) iktidarı ele geçirmesi ve savaşın galibi İtilaf devletleriyle yapılan ateşkes anlaşması sonucunda sona ermiştir. 1919'da İtilaf devletlerinin ve Versailles Anlaşması'nın baskısı altında Weimar Cumhuriyeti kurulmuştur. 1933'de Hitler'in seçimleri kazanmasıyla da Weimar Cumhuriyeti dönemi son bulmuştur. Almanya'nın II. Dünya Savaşı'ndan yenilgiyle çıkışı ve Hitler'in 1945'te intiharıyla Hitler dönemi ve Nasyonal Sosyalist Rejim sona ermiştir. Savaş sonrasında ABD, İngiltere, Sovyetler Birliği ve Fransa, Almanya topraklarında egemenlik kurmuşlardır. 1946'da 'Marshall Planı' olarak isimlendirilen program çerçevesinde Amerikan yardımından yararlanmaya başlanılmış ve Federal Almanya Cumhuriyeti'nin bugünkü ekonomik, siyasal ve hukukî yapısının temelleri atılmıştır (Akın, 2009: 413-417).

1949 yılında Batılı üç devletin kendi işgalleri altındaki topraklarını birleştirmesiyle Federal Alman Cumhuriyeti'nin, Sovyet bölgesinde de Demokratik Alman Cumhuriyeti'nin kuruluşu gerçekleşmiştir (Dayar, 1997: 25). Böylece II. Dünya Savaşı'ndan sonra ikiye bölünen Almanya'nın batısında federal sistem yeniden varlık bulurken ülkenin doğusunda merkezîyetçi bir yönetim yapısı kurulmuştur. 1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılmasının ardından 1990'da iki

Almanya birleşmiş ve Doğu Almanya'da yeni eyaletler oluşturularak federalizm tüm ülkede yeniden oturtulmuştur(Akın, 2009: 413-417).

Bugünkü Federal Almanya Cumhuriyeti'nin temeli aslında 23 Mayıs 1949 yılında kabul edilen anayasaya (Grundgesetz) dayanmaktadır. Devlet biçimini belirleyen ilkeler cumhuriyet, demokrasi, hukuk devleti, sosyal devlet ve federal devlettir. Buna göre siyasal ve yönetsel yapıyı şekillendiren temel ilke federalizmdir. Bu yapı içinde Federal Almanya Cumhuriyeti kendi içlerinde bağımsız olan belli sayıda eyaletten oluşmaktadır. Siyasal ve yönetsel sisteme özgü yetki ve görevler federal devlet ile eyaletler arasında paylaşılmaktadır (Dayar, 1997: 25-26).

1.2. 1980 Öncesi Belediyelerin İdarî ve Malî Yapısı

Almanya'da belediyeler 1840-1880 yıllarında liberal anlayışın da etkisiyle birçok hizmeti özel kesime bırakmıştır. Ancak 1880'li yıllarda bu süreç tekrar tersine dönmüş ve belediyeler özel kesimin yürüttüğü hizmetleri belediyeleştirmeye (Kommunalisierung) başlamıştır (Kaufhold, 1997: XI).

19.yüzyıl sonunda Almanya'daki belediyelerin görevleri zorunlu ve ihtiyarî olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Zorunlu görevler, kanunlarla belediyelere verilen görevler ile eyaletlerin belediyelere yüklemiş olduğu görevlerden oluşmaktadır. Eyaletlerin belediyelere yüklediği görevler arasında nüfus kayıt işlemleri ve iç güvenlik (polis teşkilatı) hizmetleri yer almaktadır. Taşra teşkilatının olmadığı yerlerde de belediyeler devreye sokulmuştur. Yaşlı bakımı, koruyucu sağlık hizmetleri, temel eğitim, yolların yapımı ve bakımı ile aydınlatılması, mezbaha, elektrik ve gaz hizmetleri, ruhsat verme işlemleri zorunlu belediye hizmetleri arasında sayılabilir. Ayrıca bu yıllarda İngiltere'de olduğu kadar olmasa bile özellikle elektrikle çalışan tramvay işletmelerinin bir kısmı devletleştirilmiştir (von Kaufmann, 2006a: 178-194).

19.yüzyılın son çeyreğinden itibaren belediye yatırımlarındaki artışlar sadece Almanya'da olmamıştır. İngiltere ve ABD ile kıyaslandığında Almanya'nın belediye yatırımlarında geri kaldığı görülmektedir. Ancak 1914'e gelindiğinde aradaki açık kapanmış ve hatta Almanya birçok konuda öne geçmiştir. Uluslararası karşılaştırmada Almanya'daki belediye hizmetlerinin o yıllarda bir yandan hem kapsamlı hem de kaliteli olduğu diğer yandan ise nispeten vatandaşa daha fazla maliyet yüklediği ifade edilmektedir (Tilly, 1997: 58-59).

1881 ve 1981 yıllarını karşılaştıran bir çalışmaya göre belediye harcamalarının 100 yıl içerisindeki kişi başı reel artışı 21 kat olmuştur. Söz konusu dönemde fiyatlarda 7,5 kat ve nüfusta da 2,7 kat artış olmuştur. Fiyat artışlarının 10 kat kabul edilip muhasebe tekniklerinden ileri gelen %10'luk bir fark da hesaplama dâhil edilse bile kişi başına belediye harcamalarının yine de 14 kat arttığı kabul edilmektedir (Mäding, 1997: 13). Yüz yıl içinde personel giderlerinin payı azalırken bayındırlık giderleri artmıştır. Bunun dışında çalışmada dikkat çeken bir başka husus ise ilgili yıllarda nüfusun büyüklüğü ile harcamaların doğru orantılı olmasıdır. Bu durum Brechtien Kanun'u (Brechtsche Gesetz) doğrulamaktadır (Mäding, 1997: 10-11). Brecht Kanunu olarak da anılabilecek bu kanun, ilk defa kanuna adını veren Arnold Brecht tarafından ifade edilmiştir (Tarkan, 2009: 91). Ancak Brecht, bu kanunu Almanya'nın 1928 yılı verileriyle ortaya koymuştur. 1932 yılında ABD'nin verileriyle bu kanunun tam olarak doğrulanmadığı ifade edilerek Brecht Kanun'u eleştirilmiştir (Rieger, 2008: 14).

1881'den 1980 yılına kadar yaklaşık yüz yıllık dönemde toplam kamu harcamalarının GSYİH'ya oranı %10'dan %46,6'ya kadar yükseldiği aşağıdaki Tablo 1'de görülebilmektedir. Aynı dönemde belediye harcamalarının GSYİH'ya oranı ise %2,6'dan %8,7'ye yükselmiştir. Ancak belediye harcamalarının toplam kamu harcamalarının içindeki payı aynı dönemde %26,3'ten %18,7'ye düşerek azalmıştır. Buradan hareketle merkezî idarenin harcamalarının carî olarak daha çok arttığı ifade edilebilir. Bu artışta Almanya'nın yaşadığı iki dünya savaşının ve ardından gelen güçlü refah devleti uygulamalarının etkisi olduğu söylenebilir. Diğer taraftan belediye birliklerinin dâhil edildiği belediye harcamalarının toplam kamu harcamalarının oranına bakıldığında aslında yerel harcamaların 1980 yılında toplam kamu harcamalarının hala %29,3'ünü oluşturduğu görülmektedir. Buna göre belediye birliklerinin Almanya'da çok eskilere dayandığı ve önemli boyutlarda işlev gördüğü ifade edilebilir.

Tablo 1: Almanya'da Yıllar İtibarıyla Kamu Harcamalarının Görünümü (1840-1980)

Yıl	Toplam Kamu Harcamaları/GSYİH	Belediye Harcamaları/GSYİH	Belediye Harcamaları/Toplam Kamu Harcamaları	Belediye Harcamaları (Belediye Birlikleri Dâhil)/Toplam Kamu Harcamaları
1840	13,9	1,8	13	-
1881	10	2,6	26,3	-
1891	13,2	3,3	25,4	26,8
1901	14,9	4,4	29,5	32,3
1907	16,5	5,4	32,9	36,4
1913	17,7	5,8	32,9	36,6
1913*	14,8	5	33,7	38,2
1925	25	7,8	31,2	36,9
1928	29,4	8,8	30	38
1929	30,6	9,1	29,7	38,6
1930	30,9	8,7	28,2	37,7
1932	36,6	11,3	30,9	41,1
1933	36,8	10,7	29,2	38,2
1936	33,5	6,9	20,6	25,5
1938	42,4	5,8	13,6	15,5
1950	40,8	6,4	15,7	21,5
1955	39	6,7	17,1	24,6
1958	44,1	6,8	15,5	23,9
1961	40,3	7,3	18,2	26,2
1965	43	9,2	21,3	30,1
1975	48,8	9,7	19,9	30,6
1980	46,6	8,7	18,7	29,3

Kaynak: (Köster, 1984: 171)

* 1925 yılındaki İmparatorluk sınırlarına göre.

Aşağıdaki Tablo 2'ye göre 19.yüzyılda nüfusu 100.000'in üzerinde olan kentlerde yaşayanların toplam nüfusa oranı 1851 yılında %3'ten 1880'de ancak %7'ye yükselebilirken nüfusu 2000'in üzerinde olan belediyelerde yaşayanların oranı aynı yıllarda sırasıyla %33'ten %41'e çıkmıştır. 1910 yılına gelindiğinde ise nüfusun %60'ı 2000'in üzerinde nüfusa sahip olan belediyelerde yaşamaya başlamıştır ve bu oran 1965 yılında %79'a yükselmiştir. Buna göre bu dönemde nüfusun büyük bir kısmının nispeten daha küçük belediyelerde yaşadığı ifade edilebilir. Bu açıdan bakıldığında belediye birliklerinin neden önemli bir yer tuttuğu sorusu da biraz aydınlatılmış olacaktır.

Tablo 2: Almanya'da Kentlerde Yaşayan Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı

	Nüfusu 2000 Üzerinde Olan Belediyelerde Yaşayanların Toplam Nüfusa Oranı	Nüfusu 100.000 Üzerinde Olan Belediyelerde Yaşayanların Toplam Nüfusa Oranı
Yıl	%	%
1816	26,5	-
1851	33	3
1871	36	5
1880	41	7
1910	60	21
1925	64	27
1933	67	30
1951	73	31
1961	78	34
1965	79	-
1968	-	33
1980	94*	34

Kaynak: (Köster, 1984: 323)

* Yerel yönetim reformuyla belediye sınırlarında yapılan değişikliklerin etkisi ile oran yüksek çıkmaktadır.

20.yüzyılın başında belediyelerin gelirlerine bakıldığında büyük ölçüde kendi gelir kaynaklarına dayandıkları görülmektedir. Aşağıdaki Tablo-3'e bakıldığında 1913 yılında belediyelerin gelirleri içinde vergilerin payının %57,5 olduğu görülmektedir. Harç ve benzeri gelirlerindeki %20,3'lük ve iktisadî faaliyet gelirlerindeki %10,7'lik pay da dikkate alındığında belediyelerin malî özerkliklerinin o yıllarda oldukça yüksek düzeyde olduğu ifade edilebilir. O dönemde merkezî hükümet ve eyaletlerden yapılan transferlerin belediye gelirleri içindeki payı yalnızca %7,3 olarak gerçekleşmiştir. Yıllar içinde, ileride ele alınmış olan reformlarla üst idarelerden yapılan transferlerin payı artarak 1975 yılında %32,3'e yükselmiştir. Aynı dönemde belediyelerin başta vergiler olmak üzere kendi gelir kaynaklarının payı ciddi bir azalış göstermiştir.

Tablo 3: Yıllar İtibarıyla Almanya'da Belediyelerin Gelir Yapıları

	1913	1928	1955	1961	1975
Vergi	57,5	34,6	35,7	36	32,9
Harç vb.	20,3	15,6	13,7	13,4	18,3
İktisadî Faaliyet Gelirleri	10,7	8,3	4,4	4,1	4,7
Üst İdarelerden Transferler	7,3	26	21,9	22,6	32,3
Diğer Gelirler (Borç vd.)	4,2	15,5	24,3	23,9	11,7
Toplam	100	100	100	100	100

Kaynak: (Köster, 1984: 198)

19.yüzyıl sonunda nüfusu 10.000 üzerinde olan belediyeler hizmetlerini yerine getirirken 1883-1884 malî yılında toplam 373.093.319 Mark harcama yapmıştır. 1891-1892 malî yılındaki harcamaları ise 395.534.970 Mark olmuştur. Kısa zamanda önemli miktarda bir artışın olduğu söylenebilir. Nüfusu 10.000 üzerinde olan belediyelerin 1876 yılına ilişkin harcamalarının 227.495.534 Mark olduğu dikkate alındığında 15 yılda neredeyse %74 artış söz konusudur (von Kaufmann, 2006a: 334-336). Bu yıllar belediye hizmetlerinin öneminin artmaya başladığı yıllardır.

1883-1884 malî yılında yapılan harcamalara karşılık elde edilen gelirler 353.682.598 Mark'tır. Bunun 108.098.965 Mark'ını belediye vergileri oluşturmaktadır. Kalan kısmı işletmelerden elde edilen gelirler, mülkiyet gelirleri, harç ve resimler ile diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Harcamalar ile gelirler arasındaki 20 milyon Mark'lık farkın ise kaynağı belirtilmemiştir. Bu farkın borçlanma rakamlarından oluşabileceği tahmin edilmektedir. Aynı şekilde nüfusu 10.000 üzerinde olan belediyelerin 1891-1892 malî yılında elde edilen 379.083.359 Mark geliri de harcamalarının altında kalmaktadır. Aradaki farkın kaynağı ise yine bilinmemektedir (von Kaufmann, 2006b: 501-502).

1.3. 1980'e Kadar Belediye Malî Reformları

Belediyelerin malî yapılarını ilgilendiren ilk reform olarak 'Miquelsche Finanzreform' adıyla bilinen ve 1891-1893 yıllarında belediyelere emlak vergisi (Grundsteuer) ile ticaret vergisini (Gewerbsteuer) gelir olarak tayin eden reform belirtilebilir (Hansmann, 2000: 241).

Anılan reform sonraki yıllarda değişiklikler olsa da dikey malî paylaşımın temelini oluşturmuştur. I.Dünya Savaşı neticesinde malî yapısı bozulan Almanya'da 1919-1920 yıllarında belediyelerin özerkliği aleyhinde olmak üzere 'Erzbergersche Finanzreform' adıyla anılan bir reform yapılmıştır. Bu reform ile birlikte belediyelerin gelir vergisi matrahı üzerinden belirledikleri oranda vergi tahsil etme yetkileri kaldırılmış ve gelir vergisi ile harcamalar üzerinden alınan vergilerden pay verilmek suretiyle dikey malî paylaşım sistemi güçlendirilmiştir. 1929 yılında dünyada yaşanan derin kriz ile birlikte Almanya'da işsizlik ve durgunluk baş göstermiştir. Savaş sonrası borçlarını ve tazminatlarını ödemede güçlük çeken Almanya'da, 'Brünings Politikası' ile 1930-1932 yıllarında kapsamlı reform yapılmamış ancak krizle mücadelede alınan maliye politikası önlemleri belediyeleri etkileyen sonuçlar doğurmuştur. Örneğin emlak vergisi oranı ile ticaret vergisi oranı düşürülmüştür. Aynı zamanda kriz döneminde işsizliğin artmasıyla sosyal harcamalarını arttıran belediyeler 1932 yılında toplam kamu harcamalarının %41,1'ini gerçekleştirmiştir. Gelirleri sınırlandırılan ve harcamaları artan belediyeler bu dönemde yatırım yapamaz hale gelmişlerdir (Hansmann, 2000: 84-124).

1936-1938 yıllarında yapılan ve 'Popitzsche Finanzreform' olarak anılan reform, yatay malî tevzin alanında getirilen ve günümüzde de temel yapısını büyük ölçüde koruyan yenilikler ile öne çıkmaktadır. II. Dünya Savaşı'nda büyük ölçüde yıkılan ve malî durumu da kötüleşen Almanya'nın savaş sonrası işgal edilmesiyle birlikte malî yapısı daha da bozulmuştur. 1956 yılında yapılan malî reform ile 1936 yılındaki malî yapının yeniden tesisi sağlanmıştır. Daha sonra 'Grosse Finanzreform' adıyla 1969 yılında yapılan reform ile belediyelerin gelir kaynakları zenginleştirilmiştir. Tablo 5'te görüldüğü gibi bu dönemde belediyelerin tahsil ettiği ticaret vergisinin (Gewerbsteuer) %40'ının üst yönetimlere aktarılması yönünde bir düzenleme getirilmişse de gelir vergisinin %14'ü (1980 yılında %15'e çıkarılmıştır) belediyelere bırakılmıştır (Hansmann, 2000: 178-184).

1970'lerde de yerel idare reformları yapılmıştır. Yüzyılı aşkın bir zamandan beri yapılan bu en kapsamlı idarî reformun sonucunda belediyelerin sayısı ciddi bir biçimde azalırken coğrafi alanı ve nüfusu da önemli ölçüde artmıştır. Almanya'daki belediye sayısı her eyalet içinde yapılan reformlar sonucunda 1968'de 24.282'den 1978'de 8.518'e inmiştir. 19.yüzyıldaki belediye reformlarında olduğu gibi bu reformlarda da yerel idarelerin, sanayi devletinin politik-ekonomik gelişmelerine uyumunun amaçlandığı ileri sürülmüştür. 19.yüzyılda temel amaç Napoleon sonrası mutlak monarşinin oluşturduğu yönetim yapılarının yerine belediye özyönetimlerinin oluşturulması olmuştur. Yani devletin geniş yetkilerine karşı yerel toplulukların işlerini kendi sorumluluklarında düzenleme haklarına sahip oldukları yerel idarelerin oluşturulması amaçlanmıştır. İkinci bir süreçte yani 20.yüzyıldaki reformlarda ise hızlı bir biçimde gelişen sanayileşme ve yükselen refah devleti karşısında belediyelerin nitelik ve nicelik olarak görevlerinde meydana gelen değişimleri temel alınmıştır (Engelhardt et al., 1986: 14-15).

1979 yılında vergi kanunlarında yapılan bir değişiklik ile 1980 yılından itibaren ücretler üzerinden alınan bir vergi olan 'Lohnsummensteuer' de kaldırılmıştır (Haller, 1987: 33). Brüt ücretlerin binde ikisinin, her belediyenin kendi belirlediği bir katsayı ile çarpılmasıyla hesaplanan sözü edilen verginin gelirleri 1980 yılına kadar belediye gelirleri arasında yer almıştır (Schwartzing, 1980: 76).

1.4. 1980 Sonrası Belediyelerin İdarî ve Malî Yapısı

Aşağıda 1980 sonrasında Almanya'da belediyelerin idarî ve malî yapısı ele alınmıştır. Önce yerel idare türleri açıklanmış ardından belediyelerin gelirleri ve giderleri yanında malî tevzin sistemi ele alınmıştır.

1.4.1. Yerel İdare Türleri

Almanya'da yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde önemli bir yere sahiptir. II.Dünya Savaşı'ndan sonra artan merkezîyetçilik eğilimine rağmen Almanya'nın yönetim geleneğinde yerel yönetimlerin ağırlığı ve önemi büyüktür ve özerklikleri anayasal güvence altındadır. Bugünkü yerel yönetim sisteminin özelliklerinin ilk yapı taşları daha önce yapılan büyük reformlarla temeli atılan ve 1808'de kabul edilen Yerel Yönetim Yasası ile oluşturulmuştur. İki temel yerel yönetim biriminden biri ilçeler (Kreise), diğeri ise belediyelerdir (Gemeinden). Belediyeler de ilçe dizgesi içindeki belediyeler (Kreisangehörige Gemeinden) ve ilçe dizgesi dışındaki belediyeler (Kreisfreie Gemeinden) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Akın, 2009: 437-438).

Belediyeler ve belediye birlikleri federal anayasaya göre Almanya'da devletin yapısında üçüncü bir düzey olarak yer almamaktadır. Belediyeler ve belediye birlikleri eyaletlerin iç yapısına atfedilmektedir. Federal anayasa, devleti federal ve eyalet olmak üzere ikili bir yapıya göre tanımlamaktadır. Buna göre devletin toplamı federal devlet ve eyaletlerden oluşmaktadır (Wiesner, Leibinger & Müller, 2008: 31).

Almanya'da merkezî idare ile yerel idareler arasındaki ilişkilerde yerindenlik, işbirliği ve idarî etkinlik kavramları vurgulanmaktadır. Politika belirleme işlevi federal düzeye ve hizmet sorumlulukları ise coğrafi olarak sınırlanmış federe devletler ile yerel idarelere verilmiştir. Devredilen hizmet sorumlulukları ile birlikte bu alanda önemli bir özerklik tanınmıştır ve salt yerel olan hizmetler yerel idarelere tahsis edilmiştir. Almanya'da ortalama yerel nüfus 20.000 kişi ve yerel harcamaların GSYH'ya oranı %10 civarındadır. Malî tevzin uygulaması yerel idareler için önemli bir gelir kaynağı teşkil etmektedir (Boadway & Shah, 2009: 269).

1.4.1.1. İlçeler

İlçeler, temelde bir yerel idare birimi olmakla birlikte genel idarenin bir parçası olarak da çeşitli hizmetler yerine getirmektedirler. Örneğin, kendi sınırları içerisinde belediyelerin yerine getiremediği hizmetleri ve belediyeler arası nitelikteki hizmetleri yürütmektedirler. Bu nitelikleriyle bir üst kademe birimi gibi görünseler de belediyelerle aralarında hiyerarşik bir ilişki söz konusu değildir. Almanya'da yerel nitelikli ana hizmetleri belediyeler yerine getirmektedir. İlçeler ilke olarak belli bir hizmetin her yerde belli bir kalitede gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla devreye girmektedir. Yani yerel hizmetlerin yerine getirilmesinin altındaki temel ilke belediyelerle ilçeler arasında yasalarla belirlenen çerçevede işbirliği ve yardımlaşmaya dayalı işbölümüdür. Almanya'da yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynakları belediyelerin topladığı yerel vergilerdir. İlçelere bu vergilerden ilçe payı ayrılmaktadır. Ayrıca federal yönetimin ve eyalet yönetiminin malî yardımları da vardır (Akın, 2009: 437-438).

İlçelerin görevleri genel olarak üç gruba ayrılmaktadır. Bunlar ilçelerin belediyeler üstü görevleri, tamamlayıcı görevleri ve denkleştirici görevleridir. Belediyelerin sınırlarını aşan etkileri olan hizmetler ilçelerin belediyeler üstü hizmetleri sınıfına girmektedir. Söz konusu hizmetlerin belediyeler birliği örgütlenmesi çerçevesinde yerine getirilememesi veya finansmanının belediyelerin bütçelerini aşması durumu söz konusu olabilir. Bunlara örnek olarak itfaiye hizmetleri ve kurtarma hizmetleri verilmektedir. İlçelerin tamamlayıcı görevleri, belediyelerin etkinlik açısından yerine getirmesinin ekonomik olmadığı hizmetlerdir. Burada söz konusu olan hizmetler maliyetleri nedeniyle ancak geniş bir alanda sunulması durumunda ekonomik olan hizmetlerdir. İlçelerin bu tür hizmetlerinde amaç ölçek ekonomilerinden yararlanmaktadır. İlçelerin üçüncü bir grup hizmetleri olan denkleştirici görevleri ise ilçe dizgesi içinde yer alan belediyelerin ekonomik açıdan dengelenmelerine yardımcı olmaktadır. Bu amaca örnek olarak ilçelerin finansmanı için ilçe vergisi (Kreisumlage)

olarak nitelenebilecek bir payın belediyelerin malî gücüne göre ilçe idaresine ödenmesi verilebilir (Rehm & Matern-Rehm, 2010: 83-84).

1.4.1.2. Belediyeler

Almanya'da belediyeler temel olarak ilçe dizgisi içindeki belediyeler (Kreisangehörige Gemeinden) ve ilçe dizgisi dışındaki belediyeler (Kreisfreie Gemeinden) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Birinci grupta genelde nüfusu 10.000'i aşan kent (Stadt) statüsündeki yerleşim birimleri bulunmaktadır. İlçe dizgisi içindeki belediyeler birçok konuda ilçe yönetiminin yetkisi altındadırlar. İkinci grupta ise büyük çoğunlukla nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyeler bulunmaktadır. Bu belediyelerin özerklikleri hemen hemen bütün yerel konularda fazladır. Bunların dışında nüfusu 5.000'in altında olan küçük belediyeler bulunmaktadır (Akn, 2009: 439-440).

Belediyelerin görev alanı yerel müşterek ihtiyaçların karşılanması ile ilgili her türlü hizmeti kapsamaktadır. Eğer herhangi bir hizmet başka bir idareye kanunlarla yüklenmemişse söz konusu hizmetin belediye tarafından yerine getirilmesi mümkündür. Belediyeler hizmetlerini kanunlar çerçevesinde yürütmekle yükümlüdürler. Belediyeleri İlçe örgütlenmesinden ayıran özelliklerden biri de budur. İlçelerin zorunlu görevleri fazla olmakta ve ihtiyarî hizmet alanları sınırlı kalmaktadır (Zimmermann, 1999: 68-69).

Aşağıda Tablo 4'te nüfus aralıklarına göre belediye sayıları verilmiştir. Buna göre Almanya'da 11.292 belediye idaresi bulunmaktadır.

Tablo 4: Almanya'da Nüfus Aralıklarına Göre Belediye Sayıları (31.12.2011 İtibarıyla)

Nüfus Aralığı	Belediye Sayısı
< 100	208
100 – 199	478
200 – 499	1.551
500 – 999	1.901
1.000 – 1.999	1.966
2.000 – 2.999	1.086
3.000 – 4.999	1.221
5.000 – 9.999	1.306
10.000 – 19.999	890
20.000 – 49.999	496
50.000 – 99.999	109
100.000 – 199.999	41
200.000 – 499.999	25
500.000 <	14
Toplam	11.292

Kaynak: (Statista, 2013)

1.4.1.3. Belediye Birlikleri

Almanya'da yerel idarelere ayrılan kaynağın giderek azalması, buna karşın yerel idarelerin görevlerinin giderek artması ve karmaşıklaşması nedeniyle belediyeler etkinliklerini kendi başlarına sürdürmek yerine zorunlu olarak özel kesimde ve kamu kesiminde işbirliği arayışına yönelmişlerdir. Kamu hizmetleri alanında kamu işbirliklerine örnek olarak belediye birlikleri verilebilir (Dette, 2005: 28). Yerel yönetim birimleri arasındaki başka bir olası işbirliği alanı planlama ve kalkınmayla ilgili görevlerin ortak yürütülmesidir. Bu alanda gönüllü veya yasa tarafından belirlenmiş pek çok işbirliği biçimi vardır. Her durumda böylesi bir işbirliğinin temelinde bir bölgedeki belediyelerin ortak kalkınma hedeflerine sahip olmaları yatmaktadır (Dette, 2005: 28).

Almanya'da belediye birlikleri (Gemeinde Verbände) 19.yüzyılın sonundan itibaren kurulmaya başlamış ve I.Dünya Savaşı öncesinden itibaren harcamalardaki payı giderek artmıştır (Köster, 1984: 171). Tablo 1'de bu durum açıkça gözlenebilmektedir.

Nüfusu 5.000 altında olan küçük belediyelerin sayısı Tablo 4'te de görülebileceği gibi 2011 sonu itibarıyla 8411'dir. Bunlardan bazılarının toplam nüfusları 8.000-10.000 arasında olacak şekilde oluşturdukları belediye birlikleri bulunmaktadır. Belediye birlikleri teknik, örgütsel ve malî yönden verimlilik sağlamak amacıyla oluşturulurlar (Akin, 2009: 439-440). Tablo 4'te belediyelerin nüfus aralıklarına göre dağılımında nüfusu 1000'in altında olan belediye sayısının 4138 olduğu hesaplanabilir. Bu durum Almanya'nın yerel idare organizasyonunda Türkiye'dekine benzer bir köy yapılanmasının olmayışından ileri gelmektedir. Almanya'da çok küçük yerleşim yerleri de belediye idaresi biçiminde yapılandırılmaktadır. Bu durum şüphesiz Almanya'nın kendi coğrafî, tarihsel, toplumsal ve beşerî sermaye yapısıyla yakından ilgilidir.

Belediye birliklerinin de belediyeler gibi özyönetim hakkı Federal Anayasa'da güvence altına alınmıştır. Ancak bu maddenin ifade ettiği idarî birimin İlçeler olduğu genel kabul görmektedir. Yani Alman literatüründe İlçe yapılanması da bir belediye birliği olarak kabul edilmektedir. Bu düzeyin altında veya üstünde belirli amaçlar için veya genel işbirlikleri için birlikler kurulabilmektedir (Zimmermann, 1999: 68-69).

1.4.2. Belediyelerin Gelirleri

Belediyelerin tek başına topladıkları veya pay almak suretiyle elde ettikleri vergi gelirleri arasında gelir vergisi (Einkommensteuer), meşrubat vergisi (Getränkesteuer), ticaret vergisi (Gewerbesteuer), emlak vergisi (Grundsteuer), köpek vergisi (Hundesteuer), avlanma ve balıkçılık vergisi (Jagd- und Fischereisteuer), ücret vergisi (Lohnsteuer), katma değer vergisi (Umsatzsteuer), 'ikinci konut' vergisi (Zweitwohnungsteuer) ve içki ruhsatı vergisi (Schankerlaubnissteuer) sayılabilir (Bajohr, 2007: 70-71).

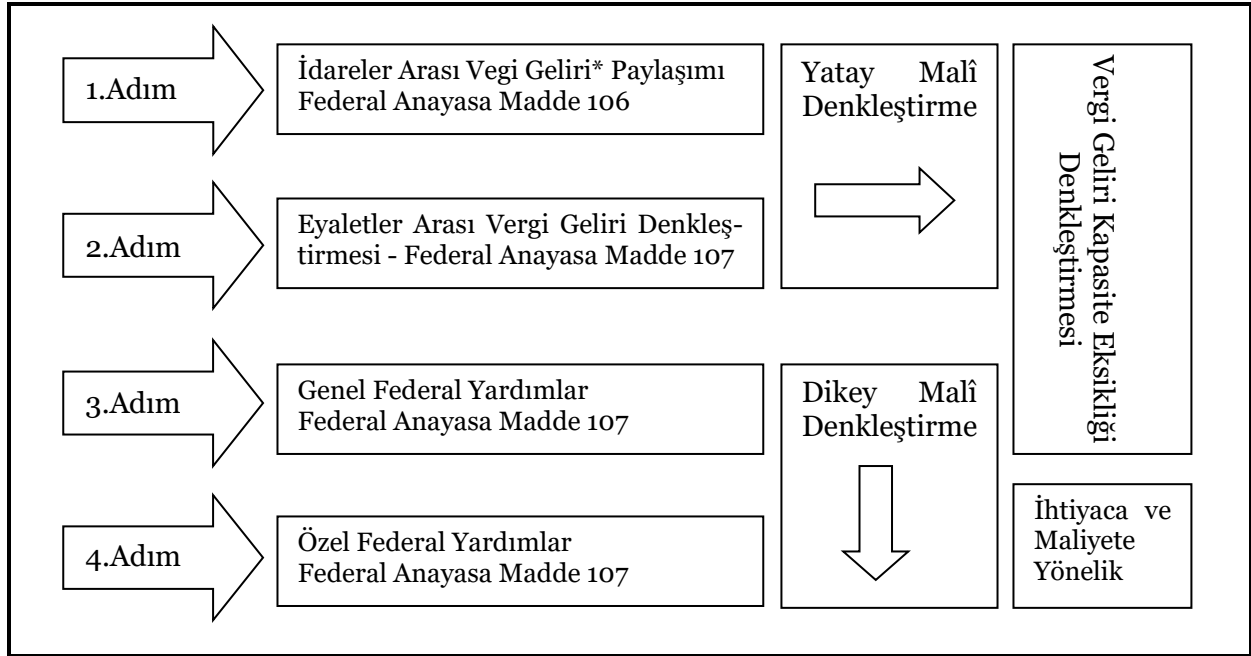
Bunların içerisinde ticaret vergisi rekabeti zedelediği gerekçesiyle eleştirilmektedir. Her belediyenin kendi belirlediği oranlarda hesaplanan bu verginin ulusal ölçekte rekabeti zedelediği gibi başka ülkelerde rastlanmadığı için uluslararası alanda da rekabeti zedelediği belirtilmektedir (Petersen, 1988: 134).

Belediyelerin gelir vergisi ve ticaret vergisi gelirlerinden aldıkları paylar elde edildikleri yere göre dağıtılmaktadır. Bu nedenle 1969 Malî Reformu'ndan sonra da kişi başına düşen vergi geliri açısından belediyeler arasında önemli farklılıklar ortaya çıkmıştır. Belediyelerin malî güçleri arasındaki farklılıkların denkleştirilmesi (malî tevzin) konusu her eyalet (Bundesland) içinde farklı düzenlenmiştir. Genel olarak her eyalet içinde eyalet gelirlerinin bir kısmı belediyeler arasında malî denkleştirme için ayrılmaktadır. Federal Anayasa md.106(7) gelir vergisinin, kurumlar vergisinin ve katma değer vergisinin eyalet mevzuatınca belirlenecek olan miktarının bu amaçla kullanılmasını öngörmektedir. Aynı maddeye göre başka vergiler de bu amaçla kullanılabilir. Söz konusu kaynağın büyük kısmı belediyelere serbestçe kullanmaları için malî güçleri ve malî ihtiyaçlarının karşılaştırılması suretiyle pay edilmektedir. Malî ihtiyaçların belirlenmesi için nüfus belirleyici ölçüt olmaktadır. Nüfusu fazla olan belediyelerin altyapı harcamalarının daha fazla olacağı düşüncesiyle belli bir sayıya ulaşan belediyelerin nüfusu belirli ölçütlere göre artırılarak hesaplanmaktadır. Belirli kriterlere göre yeniden hesaplanmış olan nüfus ölçütü yanı sıra nüfus artışı, nüfus yapısı, merkezî konumda olma gibi ölçütler de malî ihtiyacın belirlenmesinde dikkate alınabilmektedir. Bunun yanında her eyalette belediyelere yapılan spesifik ve tahsisli transferlere (özellikle yatırım yardımları şeklinde) yönelik çok sayıda program bulunmaktadır (Nowotny & Zagler, 2009: 155).

Belediyelerin vergi gelirlerinden aldıkları paylar ve kendi vergi gelirleri dışında harç, resim, ücret ve borçlanma yoluyla sağladıkları gelirleri olabilmektedir (Rehm & Matern-Rehm, 2010: 99-160).

1.4.3. Malî Tevzin Sistemi

Almanya'da gelirlerin ve gelir kaynaklarının paylaşımında Türkiye'de de olduğu gibi karma sistem uygulanmaktadır (Dayar, 1997: 62). Ancak sistemin gelişimi yıllar içinde büyük değişimlere uğrayarak bugünkü şeklini almıştır. Özellikle iki Almanya'nın birleşmesinden sonra Doğu Almanya'nın malî ihtiyaçlarının Batı Almanya ekonomisi üzerinde ve idarenin her düzeyindeki malî ilişkiler sistemi üzerinde önemli etkileri olmuştur. Batı eyaletleri başlangıçta yeni katılan eyaletler ile bir yatay malî denkleştirmeye karşı çıkmıştır. İdareler arası malî ilişkilerin yeniden tartışılabilmesi ve ek yükün idarî düzeyler arasında dikey ve yatay bakımdan eşit dağılımının sağlanması için 1990'da imzalanan Birleşme Anlaşması'nda (Einigungsvertrag) 1995 yılına kadar yeni bir kurallar dizisinin hayata geçirilmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Böylece Doğu Almanya eyaletleri ancak 1.Ocak 1995'ten itibaren dikey vergi paylaşım sistemi ve yatay denkleştirme sistemine tam entegre olabilmişlerdir. Yine de malî denkleştirme ile ilgili tartışmalar 1990'ların sonunda politika tartışmalarının merkezinde yer almaya devam etmiştir. Nihayet 2005 yılından itibaren geçerli olmak üzere Şekil 1'de gösterilen ve dört adımdan oluşan yeni malî denkleştirme sistemi yürürlüğe girmiştir (OECD, 2004).



Kaynak: (OECD, 2004)

* İdareler arasında paylaştırılan vergi geliri Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi ve Katma Değer Vergisi gelirleridir. Ayrıca türleri itibarıyla çeşitli vergilerin idarelere tahsisi yapılmaktadır.

Şekil 1: Malî Denkleştirme Sisteminin Aşamaları

Almanya'daki malî tevzin sisteminin yukarıdaki ilk adımında aktif malî tevzin olarak adlandırılan, vergi gelirlerinin idarelerin görevlerini yapabilmelerini sağlayacak bir biçimde paylaşılması durumu söz konusudur. Ancak bundan önce pasif malî tevzin ile Anayasa (Madde 30 ve 104) ve yasalarla görevlerin ve harcamaların paylaştırıldığı belirtilmekte yarar var. Birinci adımda yer alan aktif malî tevzin ile ikinci adımda yer alan eyaletler arası vergi geliri denkleştirme yatay malî denkleştirmeyi oluşturmaktadır. Üçüncü ve dördüncü aşamalarda federal yardımlar ise dikey malî denkleştirmeyi göstermektedir. Dikey malî denkleştirme eyaletler ile belediyeler arasında da söz konusu olmaktadır (Wiesner, Leibinger & Müller, 2008: 19-20).

İdareler arası gelir paylaşımını hem dikey hem de yatay olarak belirleyen üç düzey söz konusudur. İlki vergilerin tahsisi ile belirlenmektedir. Bir yandan ortak vergilerden alınan paylar kaynakların dikey paylaşımını sağlarken diğer yandan bazı formüller yardımıyla yatay paylaşımın denkleştirilmesi de sağlanmaktadır. İkincisinde, eyaletler arasında yatay düzeyde çalışan bir malî denkleştirme mekanizması söz konusudur. Kişi başı malî kapasite ölçütünden

yola çıkılarak yapılan karşılaştırmaya göre ortalamanın altında ve üstünde kalan eyaletler arasındaki fark kısmen kademeli bir biçimde giderilmektedir. Üçüncü düzeyde ise federal devletin asimetrik dikey transferlerinden oluşan bir yeniden dağılım mekanizması söz konusudur (Spahn, 1997: 123).

Bir eyaletin malî gücü vergi gelirleri, madencilik lisans gelirleri ve yalnızca yarısı dikkate alınan belediye gelirleri toplamından oluşmaktadır. Dolayısıyla bir eyaletin malî gücü büyük ölçüde, belediyelerinkiler de dâhil olmak üzere vergi gelirleriyle ilişkilendirilmektedir. Malî güç ölçütü vergi gelirlerinin mutlak miktarıyla ölçülmemekte bunun yerine vergi gelirleri her bir eyaletin nüfusuna göre hesaplanmaktadır. Bunun sonucunda malî güç ölçütü her bir eyalet için kişi başına düşen vergi gelirini gösteren bir sayıdan oluşmaktadır. Malî denkleştirme ölçütü ise eyaletlerin ortalama malî güçlerine denk düşmektedir. Malî denkleştirme ölçütünün üzerinde kalan eyaletlerden malî denkleştirme ölçütünün altında kalan eyaletlere transferler yapılmaktadır (Graf, 1999: 291-292).

Yatay malî denkleştirme için daha önce de belirtildiği gibi federal düzeyde eyaletler arası ve eyaletler düzeyinde ise belediyeler arası karşılaştırma yapılması gerekmektedir. Bunun için öncelikle ilgili otoritenin bir takım hesaplamalara dayanan malî gücü ortaya konulmaktadır. Ardından görevler ve harcamalar da dikkate alınarak malî ihtiyaçlar her bir otorite için hesaplanmaktadır. Ancak eyaletlerin veya belediyelerin aynı vergi için uyguladıkları oranlar farklı olabileceğinden malî güç hesaplanırken bir idarenin daha düşük vergi oranı uygulamasından doğan kaybı vazgeçilen gelir olarak dikkate alınmakta ve genellikle bu tür durumlarda hesaplama için oranların ortalaması kullanılmaktadır. Malî güç ve malî ihtiyaç hesaplamaları yapıldıktan sonra karşılaştırmaya gidilmekte ve aradaki fark önceden karar verilen bir ölçüde denkleştirilmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi nüfusu fazla olan belediyelerin kişi başına harcamaları da fazla olacağı varsayıldığından bunların denkleştirmeden daha fazla yararlanması sağlanmaktadır (Zimmermann & Henke, 2005: 218-219).

Alman malî tevzin sistemi eyaletlerin malî güçlerini denkleştirme yoluyla öncelikle yaşam koşullarının standartlaştırılmasını hedeflemektedir. Dolayısıyla devletin amacı yalnızca bütün bölgelerde kamusal malları ve hizmetleri belirli bir asgarî seviyede sağlamak ve bunun dışında bölgesel anlamda kamusal mal ve hizmetlerin çeşitleri ve miktarlarında farklılıklara izin vermek değildir. Federal anayasa kamusal mal ve hizmetlerde daha çok geniş kapsamlı bir eşitliği amaçlamaktadır (Graf, 1999: 289).

Federal idare ile eyaletler arasındaki malî tevzin uygulamasına değinildikten sonra eyaletler ile belediyeler arasındaki malî tevzin uygulamasına da değinmek gerekmektedir. Benzerlik gösterdiği ve kısmen de iç içe olduğu için yukarıda ana hatlarıyla eyaletler ile belediyeler arasındaki malî tevzine ilişkin teknik hesaplama boyutunda kaçınılmaz olarak açıklamalar yapılmıştır. Burada yalnızca belediyeleri ilgilendiren boyutuna değinilecektir.

Almanya'da yerel yönetimlerle ilgili anayasal ilkeler, federal anayasada ve federal anayasaya aykırı olmamak kaydı ile eyalet anayasalarında yer almaktadır (Dayar, 1997: 28). Belediyelerin ve belediye birliklerinin malî özerklikleri ise Federal Anayasa'nın 28.maddesinin 2.paragrafında hüküm altına alınmıştır (Andel, 1998: 521). Federal Anayasa'nın 106.maddesinin 7.paragrafına göre belediyelerin ve belediye birliklerinin eyalet vergi gelirlerinden alacağı payların hem dikey hem de yatay boyutu söz konusudur. Vergi gelirleri genel olarak eyaletlerden belediyelere ve belediye birliklerine kaydırılmakta, bu yapılırken belediyelerin malî performansları arasındaki farklar da azaltılmaktadır. Malî tevzinin yapısını belirlemek eyaletlerin yetkisindedir ve her birinde farklı bir yapı söz konusudur. Buna rağmen eyaletlerin malî tevzin yapıları birbirleriyle büyük bir benzerlik göstermektedir (Andel, 1998: 528).

Belediyeler düzeyindeki malî tevzin her eyaletin malî tevzin kanununda ifadesini bulmaktadır. Belediyelere ve belediye birliklerine yapılan yardımlar eyalet vergi gelirlerinden tahsis edilmektedir. Yardımlar, genel amaçlı ve özel amaçlı olmak üzere iki biçimde olmaktadır. Genel amaçlı yardımlar genel bir finansman aracıdır ve belirli koşullara bağlanmamaktadır. Bu tür yardımlar ile belediyelerin ve belediye birliklerinin malî güçlerinin desteklenmesi ve

aralarındaki malî farkların azaltılması amaçlanmaktadır. Özel amaçlı yardımlar ise belediyelere devredilmiş olan belirli hizmetlerin (sosyal hizmet gibi) yerine getirilmesi için yapılan harcamalara tahsis edilmektedir. Bunun dışında okullar için yapılan harcamalar için olduğu gibi başka konularda da özel amaçlı yardımlar söz konusu olabilmektedir. Ayrıca belirli yatırımların yapılması için eyaletler belediyelere özel amaçlı yatırım yardımları yapabilmektedir. Örnek olarak içme suyu şebekeleri, yol yapımı ve çocuk bakım evleri gibi yatırımlar verilebilir (Graf, 1999: 296-297).

Konunun başında Almanya'daki malî tevzin sisteminin yıllar içinde değişimler geçirerek bugünkü şekline büründüğü ifade edilmişti. Malî tevzin sisteminin bir parçası olan dikey vergi paylaşımının gelişimi Tablo 5'te çeşitli yıllar itibarıyla gösterilmiştir. 1949'daki Almanya'nın durumuna bakıldığında dört temel vergi kaleminde bütünüyle bağlı ayırma sistemi uygulandığı görülmektedir. Bağlı ayırma sisteminde vergi kaynakları idarî düzeylere göre paylaştırılmış ve ticaret vergisi belediyelere bırakılmıştır. 1955 yılına gelindiğinde bazı vergiler bakımından bileşik sisteme geçiş yapıldığı ve böylece karma sistemin uygulanmaya başladığı ifade edilebilir. Bu dönemde belediyeler açısından bir değişiklik olmamış ve ticaret vergisi belediyelerin temel vergi geliri olmayı sürdürmüştür. 1969 yılında bileşik sistem genişleyerek belediyeleri de kapsamına almıştır. Böylece belediyelerin temel gelir kaynağı olan ticaret vergisinden merkezî idare ile eyaletler de %20'lik oranlarda pay sahibi olmuşlardır. Bunun yerine ücret ve gelir vergisinden belediyelere %14'lük bir pay vermek suretiyle gelir kayıpları telafi edilmeye çalışılmıştır. 2007 itibarıyla karma sistem uygulaması sürdürülürken temel vergi kalemlerinde bileşik sistem daha da yaygınlaştırılmış ve katma değer vergisinden de belediyelere %2,1'lik bir pay verilmiştir. Bu dönemde belediyelerin gelir vergisindeki payı %15'e ve ticaret vergisindeki payı %81,8'e yükseltilmiştir.

Tablo 5: Dikey Vergi Paylaşımının Gelişimi (%)

	1949			1955			1969			2007		
	Merkez	Eyalet	Belediye	Merkez	Eyalet	Belediye	Merkez	Eyalet	Belediye	Merkez	Eyalet	Belediye
Ücret ve Gelir Vergisi	-	100	-	33 $\frac{1}{3}$	66 $\frac{2}{3}$	-	43	43	14	42,5	42,5	15
Kurumlar Vergisi	-	100	-	33 $\frac{1}{3}$	66 $\frac{2}{3}$	-	50	50	-	50	50	-
Muamele ve Katma Değer Vergisi	100	-	-	100	-	-	70	30	-	52	45,9	2,1
Ticaret Vergisi (Gewerbesteuer)	-	-	100	-	-	100	20	20	60	18,2		81,8

Kaynak: (Blankart, 2008: 602)

1.4.4. Belediyelerin Giderleri

Almanya'da 2009 yılı itibarıyla belediyelerin giderlerinin yaklaşık %25'i personel harcamalarına gitmektedir. Yatırım harcamalarına bütçeden ayrılan pay ise yaklaşık olarak %12'dir. Almanya'nın belediyelerinin hizmetleri içerisinde sosyal giderler önemli bir yer tutmaktadır. Yaşlı bakımı, gençlik ile ilgili yardım ve destek hizmetleri ile çevre, spor ve dinlenceye ilişkin harcamalar bu kapsamda değerlendirilmektedir. 2009 yılı bütçesinde 48.273.000.000€'luk bir tutar sosyal harcamalara ayrılmıştır. Bu ise 180.851.000.000€'luk belediye harcamalarının %26,7'sini oluşturmaktadır. Belediyelerin çok çeşitli hizmet alanlarında giderleri olabilmektedir. Yol, su, toplu taşımacılık, kültür ve kilise ile ilgili harcamalardan öğrencilere yönelik yardımlar ve güvenlik (polis) harcamalarına kadar

ekonomik girişimleri de kapsayacak bir biçimde gündelik yaşamın her alanına giren hizmetlere ilişkin gider yapılabilmektedir (Statistisches Bundesamt, 2012: 260-261).

2. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Sunum Yöntemlerinde Değişim

Almanya'da 1980 sonrasında ve özellikle 1990'larda ivme kazanan yönetimde reform sürecinde belediyelerle ilgili birçok konuda önemli değişiklikler yapılmıştır. Belediyelerin sayısı azaltılmış, yerel vergiler, çeşitli vergilerden belediyelerin aldıkları paylar, merkezî idare ile ilişkiler, belediyeler arasındaki eşgüdüm ve işbirliği gibi konularda önemli değişiklikler yapılmıştır. Yönetim reformunun ağırlıklı olarak belediyeleri ilgilendiren kısmı "Yeni Yönetim Modeli" (Neues Steuerungsmodell – New Steering Model) olarak da adlandırılmaktadır. Alman yönetim bilimi yazınında popüler bir tartışma konusu olan bu reform sürecinin başlıca unsurları ve ilkeleri şöyle sayılabilir (Akın, 2009: 449-450):

1. Hesap verebilirliğe imkân tanıyan bir işlevsel desantralizasyon ve 'yurttaş yakını' (Bürgernahe / Bürgernahe Verwaltung) yönetim,
2. 'Siyaset' ve 'yönetim' arasında net bir sorumluluk ve görev alanları ayırımı,
3. Merkezî vergilendirme,
4. Performansa ve girdi-çıkıtı hesabına dayalı bir yönetim,
5. Yönetimin rekabet yoluyla aktif hale getirilmesi.

Almanya'daki sözü edilen idarî reformlar belediyelerin zaman içinde hizmet sunum yöntemlerinde değişikliklere gitmelerine neden olmuştur. Aşağıda ele alınan özelleştirme ve kamu-özel işbirlikleri Almanya'da da sıkça gündeme gelen ve yaygınlaştırılmaya çalışılan konulardır.

2.1. Özelleştirme

Özelleştirme çeşitli biçimlerde olabilmekte ve belediyeler de aşağıda ele alınan çeşitli özelleştirme biçimlerinden birine başvurabilmektedir. Bunlardan biri mülkiyet özelleştirmesidir. Bu özelleştirme biçiminde belediyelerin sahip oldukları mülkün veya ortaklık paylarının bütünüyle özel kesime aktarılması söz konusudur. Bir diğer özelleştirme biçimi olan organizasyon özelleştirmesi, belediyelerin görevlerini özel kesime devretmeyip işletme kurmak ve hatta özel hukuk hükümlerine tabi limited şirket veya anonim şirket kurmak suretiyle görevlerini yerine getirmeleridir. Bu yöntem Alman Telekom AŞ'nin (Deutsche Telekom AG) özelleştirilmesinin ilk aşamasında olduğu gibi mülkiyet özelleştirmesine zemin hazırlamak amacıyla da başvurulabilmektedir. Foksiyonel özelleştirmede ise belediyeler görev sorumluluklarını taşımakla birlikte hizmetleri özel kesime gördürmektedirler. Söz konusu yöntem belediyelerin en çok başvurduğu özelleştirme yöntemidir. Görev özelleştirmesi ise görevlerinin yapılmasının bütünüyle özel sektöre devredilmesidir. Burada belediyeler hem mülkiyetten hem de finansman yönetiminden çekilmektedir ancak bir mülkiyet devri şart değildir (Bajohr, 2007: 238-240).

Organizasyon özelleştirmesine verilebilecek olan uygun bir örnek su hizmetlerinin durumudur. Su hizmetleri Almanya'da belediyelerin yetkisinde olup sunum yöntemine de yine belediyeler karar verebilmektedir. Su hizmetlerini belediyeler doğrudan kendileri sunabileceği gibi belediye birlikleri aracılığıyla veya özel kesim eliyle de sunumunu sağlayabilmektedirler. Belediyelerin sahip olduğu su işletmelerinin %75'i belediyelerin birer hizmet organizasyonu, kalan %25'i ise anonim şirket şeklindedir. Yani Almanya'da belediyelerin sahip oldukları su işletmelerinin %25'i organizasyon özelleştirmesine tabi tutulmuştur denilebilir. Buna rağmen su hizmetlerinin yalnızca %1,6'sı bütünüyle özel kesimin sahipliğindedir. Sanayi ve tarım işletmeleri suyu genellikle kendileri tedarik etmektedir. Sanayide kullanılan suyun yalnızca %5'i kamusal tedarikle sağlanmaktadır. Ancak bu oran artış eğilimindedir. Su fiyatları kanunen maliyetleri karşılayacak şekilde belirlenmek zorundadır. Bazı eyaletlerde su işletmelerinin önemli kısmı özel kesim elinde bulunmaktadır. Bu alan rekabete karşı bölgesel tekel hakları saklı tutularak korunmuştur (Hollo, 2003: 13-15).

2.2. Kamu-Özel İşbirlikleri

Yerel hizmet görevlerinin gerektirdiği teknik bilgiyi ve işlemsel verimliliği sağlamanın yollarından birinin özel şirketler ile işbirliğine gitmek olduğu ifade edilmektedir. Belediyeler medenî hukuk çerçevesinde özel limited şirketler veya kamusal limited şirketler gibi örgütlenmelere gidebilmektedir. Ancak belediye meclisinin seçimle gelen üyeleri denetim kurulları aracılığıyla bu şirketleri kontrol etmek durumundadırlar. Bununla birlikte belediyeler kamusal sorumlulukları tümüyle özel şirketlere ve hayır kuruluşlarına devredebilmektedirler. Ancak bu durumda da kalite kontrolü yapma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Yerel ekonomiyi güçlendirecek etkinliklerin, kentsel kalkınmaya yönelik görevlerin ve projelerin gerçekleştirilmesinde de kamusal-özel işbirlikleri oluşturulabilmektedir (Dette, 2005: 32-33).

3. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Finansman Yöntemlerinde Değişim

Küreselleşmenin getirdiği yeni gelişmelerden etkilenen dünyanın birçok ülkesinde yerelleştirme birincil politikalarından biridir. Ancak Almanya'da yerel yönetimler yetki, özerklik ve etkinlik anlamında zaten güçlü ve ağırlıklı bir yere sahiptir. Bu nedenle köktenci değişimler getiren bir yerleşme politikasından söz etmek güçtür. Belediyeler üzerinde yapısal ve işlevsel düzenlemeler açısından Almanya'daki genel eğilimin popüler yerleşme eğilimlerinin tersine, yerel yönetim birimlerinin çok küçük birimlere dağılımının engellenmesi ve ölçek ekonomilerinden yararlanabilecekleri büyüklüklere kavuşturulması yönünde olduğu söylenebilir (Akın, 2009: 459).

1990'lı yıllarda Alman maliye politikasının temel amacı Alman Birliği'nin finansmanı olmuştur. Bu nedenle belediyelerin kaynaklarının artırılması bir yana, bu dönemde görevlerinin artırılmasının etkisiyle malî yükleri artmıştır. 1997 yılında belediyelerin tahsil ettiği bir tür sermaye vergisi olan 'Gewerbekapitalsteuer' kaldırılarak yerine katma değer vergisinden %2,2 oranında pay verilmesine karar verilmiştir. Sözü edilen değişikliklerin amacının belediyelerin malî yapılarının güçlendirilmesi olmadığı, değişikliklerin piyasa koşullarının iyileştirilmesi maksadıyla yapıldığı ifade edilmektedir (Hansmann, 2000: 239).

1980 sonrasında ticaret vergisi ile ilgili istisna ve muafiyetlerin sürekli artırılması ve Lohnsummensteuer adı verilen belediye vergisinin kaldırılması ile küçük vergi mükelleflerinin giderek muafiyet kazanması sözü edilen ticaret vergisini orta ve büyük işletme vergisi haline getirmiştir. Bunun sonucunda anılan verginin bölgesel ve uluslararası rekabeti bozucu etkilerinin daha belirgin olmasına neden olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca muafiyet ve istisnaların artırılması ve Lohnsummensteuer'ın kaldırılması ticaret vergisinin malî önemini azaltmamıştır. Belediyeler vergi gelirlerini koruyabilmek için verginin oranlarını artırmak suretiyle fazla dirençle karşılaşmadan bu gelişmelere karşılık vermişlerdir. Muafiyet ve istisnaların artmasıyla politik olarak, sözü edilen vergiye karşı olan direnç de azalmıştır çünkü geniş bir seçmen kitlesiyle ilgili olmaktan çıkmıştır (Hansmeyer, 1988: 66).

Almanya'daki belediyelerin 1980 sonrasında gelir boyutuyla giderek merkezî idareye bağımlı olmaya başladıkları ifade edilebilir. Belediyelerin kendi gelir kaynakları azaltılırken merkezî idareden yapılan aktarımların payı artırılmaktadır. Bu durum dünyadaki yerleşme eğiliminin aksine belediyelerin malî özerkliklerini zedelemektedir. Diğer yandan yerleşmenin diğer bir boyutu olan hizmetlerin özel kesime ve sivil topluma doğru aktarılması konusunda bir baskının varlığı görülmektedir. Bu açıdan hizmetlerin finansman boyutunda kamu-özel işbirlikleri aracılığıyla özel kesim kaynaklarından giderek daha çok yararlanılmaya başlanacağı ve gelecekte bunun artma eğilimi gösterebileceği ifade edilebilir.

Sürdürülebilirlik tartışmaları 18.yüzyıldaki Alman ormancılığına dayansa da (Mädling, 2009: 43) sürdürülebilir kalkınma kavramına kapsamlı bir biçimde 1983 yılında oluşturulmuş olan ve Brundtland Komisyonu olarak anılan Çevre ve Kalkınma Dünya Komisyonu'nun 1987 yılında hazırlanmış olduğu raporda rastlanmaktadır. Bu rapor üzerine inşa edilen Gündem 21 başlıklı bir küresel eylem planı 1992 yılında Rio de Janeiro'da yapılan BM Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda kabul edilmiştir. Almanya'da ise buna uygun olarak Almanya için Perspektifler (Perspektiven für Deutschland) isimli bir strateji ortaya konulmuştur. Buna göre

nesiller arası adaletin sağlanması için uzun vadeli gelişmenin nesiller arasında ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Bu olgunun çevresel, ekonomik ve sosyal boyutları söz konusudur (von Hauff & Tarkan, 2009: 16). Buna göre yerel politika, sürdürülebilirliğin bu üç boyutunu dikkate almalıdır ve ancak bu şartlarda uzun vadeli ve nesiller arası adil bir refah maksimumuna erişilebilir (von Hauff & Tarkan, 2009: 19).

Sürdürülebilirlik konusu kamu maliyesi alanında daha çok nesiller arası ve malî boyutlarıyla ele alınmıştır. Bu konuya temel erişimi ise kamu borçlanması sağlamaktadır (Mädling, 2009: 45). Belediyelerin borç stoklarının yüksek olması nesiller arası adil bir yerel maliye politikasının var olmadığını göstermektedir. Bu nedenle belediyelerin sadece gelecek nesillere de faydası olan projeler için borçlanmasına izin verilmesi gerekirken diğer yandan bu borçlanmalarına da sınır getirilmesi gerektiği ifade edilmektedir (von Hauff & Tarkan, 2009: 27).

Almanya'da borçlanma ile ilgili Avrupa Birliği'nin Büyüme ve İstikrar Paketi çerçevesinde bir Alman İstikrar Paketi üzerinde anlaşılmıştır. Buna göre Büyüme ve İstikrar Paketi'nin öngördüğü bütçe açığı sınırı olan %3'lük oran içinde merkezî idare ve sosyal güvenliğin payı %45 ve eyaletler ile belediyelerin payı %55 olacaktır. %3'lük sınır açısından bu oranlar merkezî idare ve eyaletler için sırasıyla %1,65 ile %1,35 anlamına gelmektedir. Ancak uygulamada bu kurala uyulmadığı görülmüştür (Rehm & Tholen, 2008: 29-30).

Borçlanmanın en önemli nedenlerinin başında gelirlerdeki durgunluk olmuştur. 2001-2005 yılları arasında belediyeler açık vermiştir. 2006'dan itibaren yer yer fazla veren belediyeler görülmeye başlanmıştır. Bu dönemde borçlanmanın önem kazanması ile birlikte demografik yapıdaki gelişmeler nedeniyle orta ve uzun vadede gelir ve harcamalar üzerinde ciddi bir baskı beklentisi oluşmuştur. Bazı eyaletlerin kameral muhasebe sisteminden (Kameralistik) Doppik sistemine geçmesi ile bugünkü borçlanma düzeyinin görünenden daha yüksek olduğuna ilişkin kanaatler belirginleşmiştir. Çünkü belediyelerin çoğunluğuna ortak oldukları şirketler için verilen garantiler ve emeklilik ile ilgili yükümlülükler gibi unsurlar kameral muhasebe sisteminde büyük ölçüde göz ardı edilmiştir (Rehm & Tholen, 2008: 259).

İdarî düzeyler açısından borçlanmaların yüzdelerle dağılımına bakılacak olursa Tablo 6'da görüldüğü gibi merkezî idarenin borçlanmadaki payının yıllar itibarıyla bazı dönemlerde azalsa da genel olarak 1950 yılından itibaren 2005 yılına kadar artış gösterdiği gözlenebilmektedir. Eyaletlerin 1950 yılındaki %62,2 'lik yüksek seviyedeki payının 1960 yılından itibaren azaldığı ve 1980 yılında tekrar bir miktar artışın ardından 2005 yılına kadar üçte birlik bir düzeyde neredeyse sabit kaldığı ifade edilebilir. Belediyelerdeki durum ise dikkat çekicidir. 1950 yılında %2,4 gibi düşük bir paya sahip olan belediye borçları 1960 ve 1970 yıllarında sırasıyla %21,2 ve %32 seviyesine yükselmiş ve 1980 yılında ise tekrar azalsa da yine yüksek sayılabilecek %20,3'lük bir oranda gerçekleşmiştir. Sonraki yıllarda azalarak 2005 yılında %7,8 oranında gerçekleşen belediyelerin borçlanmadaki payının bu seyri refah devleti ve 1980 sonrası dünyadaki gelişmelerle paralellik gösterdiği ifade edilebilir. 1960-1980 arasındaki dönemde belediyelerin ve merkezî idarelerin borçlanmadaki payının eyaletlere göre yüksek oluşu Keynesyen politikaların etkisini düşündürmektedir. Refah devleti politikalarının bu dönemde merkezî idare dışında belediyelerce de uygulama alanı bulduğu düşünülebilir. Keynesyen politikalar bilindiği gibi kamunun denk bütçe politikasını gevşetmiştir. Belediye hizmetlerinin seçmenlerin refahı üzerindeki etkisi düşünüldüğünde bu dönemde merkezî idare ile birlikte belediyelerin de borçlanmadan kaçınmadıkları ifade edilebilir.

Tablo 6: Almanya'da İdarî Düzeylere Göre Borçların Yüzdelerle Dağılımı

Yıl	Merkezi İdare	Eyaletler	Belediyeler	Toplam
1950	35,3	62,2	2,4	100
1960	51	27,9	21,2	100
1970	45,9	22,1	32	100
1980	50,3	29,4	20,3	100
1990	56,9	31,2	11,9	100
2000	64	27,9	8,1	100
2003	60,9	31,2	7,9	100
2004	60,8	31,4	7,9	100
2005	60,6	31,7	7,8	100
2010	64	29,8	6,2	100

Kaynak: (Rehm & Tholen, 2008: 20), (Statistisches Bundesamt, 2012: 264).

Geleceğe dönük yapılan değerlendirmelere göre Almanya'nın yaşlanan nüfusuna bağlı olarak belediye harcamalarında artış yönünde bir baskının oluşacağı ve altyapının yenilenme ihtiyacının da buna eşlik edeceği ifade edilmektedir. Bu nedenle azalma eğilimi olsa da belediyelerin borçlanması uzun dönemde artabileceği ifade edilmektedir (Rehm & Matern-Rehm, 2010: 159).

Almanya'da belediyelerin alternatif finansman arayışlarının önemli nedenleri vardır. Bunlardan biri Almanya'nın kentsel altyapısının yenilenmeye duyduğu ihtiyacın boyutlarından kaynaklanmaktadır. Eskiye altyapısının yenilenme ihtiyacı dışında ekonomide ve toplumda meydana gelen hızlı değişimlere ayak uydurmanın getirmiş olduğu maliyetler söz konusudur. Belediyelerin kullandıkları araçların mülkiyetine sahip olmalarının gerekip gerekmediği sorgulanmaktadır. Çünkü geleceğe dönük yapılan bir bina öngörülemez nedenlerle yetersiz kalabilmekte veya atıl kalabilmekte. Bu durumda kiralama yoluna gidilmesi daha cazip olabilecektir. Ayrıca belediyelerin sahip olduğu işletmelerin özsermaye ihtiyacı artarken bunun sağlanması için de alternatif kaynaklara yönelme ihtiyacı doğabilecektir. Bunlar gibi nedenlerle belediye yatırımlarının özel kesimce finanse edilmesinin yolları aranmakta ve kamu-özel işbirlikleri ön plana çıkmaktadır (Rehm & Matern-Rehm, 2010: 255-256).

Belediyeler bir işi kamu-özel işbirliğiyle görmeye karar vermeden önce o işi belediyenin piyasadan borçlanarak kendi imkânlarıyla yapması halinde maliyetinin daha düşük olacağı sonucuna ulaşıyorsa bu durumda kamu-özel işbirliğine gidilememektedir. Maliyetler hesaplanırken sadece yatırım ve finansman maliyetleri değil, işletme döneminde ortaya çıkan maliyetlerin de hesaba katılarak projenin yaşam süresinin bir bütün olarak değerlendirilmesi gerekmektedir (Rehm & Matern-Rehm, 2010: 274).

2006 – 2020 yıllarını kapsayan bir araştırmaya göre Almanya'da belediyelerin bu döneme ilişkin yatırım ihtiyaçları tahmin edilmiştir. Tablo 7'ye göre yatırımların çoğunluğu Batı Almanya'da olmak üzere toplam 704,1 milyar € yatırım yapılması öngörülmüştür. Belediyelerin gelecekte muhtemel yatırım ihtiyacını karşılayacak finansmanın nasıl sağlanacağı konusunda çeşitli alternatifler sunulmaktadır. Bunlardan biri, kullanıcıların ödeyeceği harç veya ücret gibi adlar altındaki bedeller ile söz konusu giderin karşılanması yoludur. Diğer bir alternatif ise sözü edilen yatırımların kamu-özel işbirlikleri başta olmak üzere çeşitli yöntemlerle özel kesime gördürülerek özel finansman yollarına başvurulmasıdır. Ayrıca stratejik yatırım yönetimine başvurmak da önemli tasarruf imkânı sağlayabilecektir (Deutsches Institut für Urbanistik, 2008: 13-18).

Tablo 7: Belediyelerin 2006 – 2020 Yıllarına İlişkin Tahminî Yatırım İhtiyacı

	Batı Almanya		Doğu Almanya		Toplam Almanya	
	Milyar €	%	Milyar €	%	Milyar €	%
İçme Suyu	21,5	3,9	7,5	4,7	29	4,1
Atık Su	45,8	8,4	12,4	7,8	58,2	8,3
İdarî Binalar	16,9	3,1	2,9	1,8	19,8	2,8
Hastaneler	23,7	4,3	7,2	4,5	30,9	4,4
Okullar	61,1	11,2	11,9	7,5	73	10,4
Spor Alanları	27,1	5	8,1	5,1	35,2	5
Yollar	118,3	21,7	43,3	27,3	161,6	23
Toplu Taşımacılık	30,4	5,6	8	5,1	38,4	5,5
Şehircilik	6,3	1,2	3,8	2,4	10,1	1,4
Diğer Alanlar	160	29,3	48,4	30,6	208,4	29,6
İstimlâk	34,7	6,4	4,8	3	39,5	5,6
Toplam	545,8	100	158,4	100	704,1	100

Kaynak: (Deutsches Institut für Urbanistik, 2008: 13)

Tablo 8'de belediyelerin toplam kamu kesimi içerisindeki payı incelendiğinde harcamalar, gelirler ve gelirler içerisinde vergi gelirleri yönünden 2000 yılından 2011 yılına kadar bir artış eğilimi olduğu görülmektedir. Ancak bu yüzdelik artışta merkezî idarenin Avrupa Birliği ile ilgili kriterleri yerine getirmede uymak zorunda olduğu kısıtların da payı olduğu düşünülebilir. Nitekim bir yandan borç stoku içerisinde belediyelerin borçlarının payı azalış gösterirken diğer yandan belediyelerin bütçe açıklarındaki payı artmıştır. 2000 yılında fazla veren belediye bütçeleri sonraki yıllarda yüksek açıklar vermeye başlamıştır. Belediyelerin borç stokundaki payının azalması da yine merkezî idarenin borç stokundaki artıştan ileri gelmektedir.

Tablo 8: Kamu Kesiminde Belediyelerin Yeri (%)

	2000	2005	2009	2010	2011
Harcamalar	15,2	15	16	16,7	16,7
Gelirler	15,1	15,9	16,9	17,16	16,6
Vergi Gelirleri	12,2	13,3	13,1	13,3	13,4
Bütçe Açığı	(-)10,4	4	7,3	10,9	--
Borç Stoku	8,09	7,7	6,7	6,1	--

Kaynak: (Statistisches Bundesamt, 2012: 256).

SONUÇ

Çalışmanın ilk bölümündeki genel bilgilerin ardından ikinci ve üçüncü bölümlerde Almanya'da büyük ölçüde belediyelerce görülen kentsel kamu hizmetlerinin arzında ve finansmanındaki değişim izleri ortaya konulmuştur. Sonuç olarak değerlendirilecek olursa hizmet sunum yöntemlerinde piyasa firmaları aracılığıyla sunuma doğru bir eğilim görülmektedir. Özelleştirme ile kentsel kamu hizmetlerinin sunumu ya tamamen özel kesime bırakılmakta, ya özel kesim ile kamu-özel işbirlikleri biçiminde işbirliğine gidilmekte veya en hafif biçimiyle organizasyon özelleştirmesi olarak ifade edilebilecek hizmetlerin ticarileştirilmesi yoluna gidilmektedir. Gelir boyutunda ise merkezî idareye olan bağımlılıkta bir artış eğilimi gözlenmektedir. Bugün yerelleşme konusunun dünyadaki yeri ve ifade edilen önemine rağmen Almanya'da da finansman açısından belediyelerin merkezî idareye olan bağımlılığının arttığı görülmektedir. Belediyelerin finansman ihtiyaçlarını karşılamada borçlanmaya başvurması söz konusudur. Refah devleti döneminde Almanya'da belediyelerin borçlarının yüksek seviyelerde seyrettiği dikkat çekmektedir. Bu durum refah uygulamalarıyla açıklanabilir. Nitekim refah devleti anlayışının terk edilmesiyle belediyelerin borçlardaki oranının azalması doğru orantılıdır. Ancak günümüzde finansman ihtiyacı nedeniyle Almanya'da belediyelerin yeniden bir borç yükü altına girecekleri tahmin edilmektedir. Hizmet sunum yöntemlerindeki değişime paralel ortak bir başka finansman boyutlu değişim ise kamu-özel işbirlikleri ile kentsel kamu hizmetlerinin özel kesim yatırımları ile finanse edilmesi yönünde artan eğilimdir. Çalışmada Almanya'da belediyelerin küreselleşme

sürecinde hizmet sunum ve finansman yöntemlerinde özel kesime daha fazla yer veren bir değişim baskısı altında kaldığı sonucuna ulaşmıştır.

KAYNAKÇA

- Akın, Ö. (2009). Federal Almanya'da Kamu Yönetimi. B. A. Güler içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (2.b., 413-468). Ankara: İmge Kitabevi.
- Andel, N. (1998). *Finanzwissenschaft* (4.Auflage). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bajohr, S. (2007). *Grundriss Staatliche Finanzpolitik* (2.Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blankart, C. B. (2008). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie* (7.Auflage). München: Verlag Franz Vahlen.
- Boadway, R. & Shah, A. (2009). *Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dayar, H. (1997). Türkiye ve Almanya'da Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Hizmet-Gelir ve Bütçesel Yapılarının Karşılaştırılmalı Analizi (Bursa-Münih Örneği). Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa.
- Detle, W. (2005). Almanya'da Özel ve Kamusal Ortaklık Örnekleri. *Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar* (28-34), İstanbul: Engin Matbaacılık.
- Deutsches Institut für Urbanistik, (2008). Der kommunale Investitionsbedarf 2006 bis 2020. Berlin, Retrieved from: http://www.vdz-online.de/fileadmin/gruppen/bdz/Newsletter/Pressemitteilungen_Anhang/Kurzfassung_f_r_Kommunalkongress.pdf, (03.08.2013).
- Engelhardt, G. et al. (1986). Finanzwirtschaftliche Folgen kommunaler Gebiets- und Funktionalreformen: Problembereiche und Hypothesen im Überblick. In v. H. J. von Oertzen & W. Thieme, *Die kommunale Gebietsreform* (Band III). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Graf, G. (1999). *Grundlagen der Finanzwissenschaft*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Haller, H. (1987). Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern. In W. Albers et al., *Finanzwissenschaftliche Schriften* (Band 35), Frankfurt am Main: Verlag Peter Lang.
- Hansmann, M. (2000). *Kommunal финанzen im 20. Jahrhundert. Zäsuren und Kontinuitäten: Das Beispiel Hannover*. Hannover: Verlag Hahnsche Buchhandlung.
- Hansmeyer, K. H. (1988). Die heutige Steuerreformdiskussion vor dem Hintergrund struktureller Wandlungen des Steuersystems, In H. Zimmermann, *Die Zukunft der Staatsfinanzierung* (61-76), Marburger ‚Forum Philippinum‘, Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft mbH.
- Hollos, B. M. (2003). Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU-15: Wasser und Abwasser. Wien, Retrieved from: <http://www.politikberatung.or.at/wwwa/documents/WasserundAbwasser.pdf>, (01.03.2007).
- Kaufhold, K. H. (1997). Einführung. In K. H. Kaufhold, *Investitionen Der Städte im 19. Und 20. Jahrhundert* (XI-XXV). Köln: Böhlau Verlag GmbH & Cie.
- Köster, T. (1984). Die Entwicklung kommunaler Finanzsysteme am Beispiel Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands 1790-1980. Berlin: Duncker & Humblot.
- Mädling, H. (2009). Kommunale Daseinsvorsorge und nachhaltige Kommunalfinzen. *Nachhaltige kommunale Finanzpolitik für eine intergenerationelle Gerechtigkeit* (41-51), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Mädling, H. (1997). Kommunalfinzen in Deutschland im säkularen Vergleich 1881/1981 unter besonderer Berücksichtigung der Investitionen. In K. H. Kaufhold, *Investitionen Der Städte im 19. Und 20. Jahrhundert* (3-19), Köln: Böhlau Verlag GmbH & Cie.
- Neuman, W. L. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, 7th ed., Essex: Pearson Education Limited.
- Nowotny, E. & Zagler, M. (2009). *Der Öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft* (5.Auflage), Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- OECD, (2004). *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries. OECD Tax Policy Studies* (No.9).

- Petersen, H. G., (1988). Finanzwissenschaft II: Spezielle Steuerlehre – Staatsverschuldung – Finanzausgleich – Makroökonomische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Stuttgart: Verlag W.Kohlhammer.
- Rehm, H. & Matern-Rehm, S. (2010). Kommunal финанzen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rehm, H. & Tholen, M. (2008). Kommunalverschuldung – Befunde, Probleme, Perspektiven. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH.
- Rieger, F. (2008). Zu Arnold Brecht: Das Brecht'sche Gesetz. *Klassiker der Verwaltungswissenschaft*, GRIN Verlag GmbH.
- Schwarting, G. (1980). Kommunalsteuern als Instrumente der Konjunkturpolitik? Anmerkungen zum Abbau der Lohnsummensteuer. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 38(1), 68-91.
- Spahn, P. B. (1997). Intergovernmental Transfers in Switzerland and Germany. In E. Ahmad, *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants* (103-143), Cheltenham (UK) -Brookfield (US): Edward Elgar Publishing.
- Statistica, (08.03.2013). Retrieved from: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1254/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-gemeindegroessenklassen>
- Statistisches Bundesamt, (2012). Statistisches Jahrbuch – Deutschland und Internationales – 2012. Wiesbaden, Retrieved from: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2012.pdf?__blob=publicationFile, (03.08.2013).
- Tarkan, B. (2009). Die kommunale Gebietsreform der Landkreise in Rheinland-Pfalz: Eine finanzwirtschaftliche Analyse der ökonomischen und fiskalischen Effekte. Lohmar-Köln: Josef Eul Verlag GmbH.
- Tilly, R. H. (1997). Investitionen der Gemeinden im Deutschen Kaiserreich. In K. H. Kaufhold, *Investitionen Der Städte im 19. Und 20. Jahrhundert* (39-59). Köln: Böhlau Verlag GmbH & Cie.
- von Hauff, M. & Tarkan, B. (2009). Relevanz intergenerationeller Gerechtigkeit für die kommunale Finanzpolitik. *Nachhaltige kommunale Finanzpolitik für eine intergenerationelle Gerechtigkeit* (15-29), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- von Kaufmann, R. (2006a). Die Kommunal финанzen (Grossbritannien, Frankreich, Preussen). *Organisation, Aufgaben und Ausgaben der Kommunalkörperschaften* (Band I). Leipzig: Verlag von C.L.Hirschfeld, 1906. Reproduktion: Elibron Classics, Leipzig: Amazon Distribution GmbH.
- von Kaufmann, R. (2006b). Die Kommunal финанzen (Grossbritannien, Frankreich, Preussen). *Die Deckungsmittel des Bedarfs* (Band II). Leipzig: Verlag von C.L.Hirschfeld, 1906. Reproduktion: Elibron Classics, Leipzig: Amazon Distribution GmbH.
- Wiesner, H., Leibinger, B. & Müller, R. (2008). Öffentliche Finanzwirtschaft (12.Auflage), Heidelberg: R.v.Decker.
- Zimmermann, H. & Henke, K. D. (2005). Finanzwissenschaft (9.Auflage), München: Verlag Franz Vahlen.
- Zimmermann, H. (1999). Kommunal финанzen - Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

SİYASET, EKONOMİ ve YÖNETİM ARAŞTIRMALARI DERGİSİ



RESEARCH JOURNAL OF
POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

October 2019, Vol:7, Issue:4

Ekim 2019, Cilt:7, Sayı:4

P-ISSN: 2147-6071

E-ISSN: 2147-7035

Journal homepage: www.siyasetekonomiyonetim.org



Yetenek Yönetimi ve Kamu Sektöründe Bir İnceleme Talent Management and a Review in the Public Sector

Aslınur YAVUZ

Düzce Üniversitesi, aslinurr_yavuz@hotmail.com

Muammer MESCI

Düzce Üniversitesi, Akçakoca Turizm İşletmeciliği ve Otelcilik Yüksek Okulu,
muammermesci@duzce.edu.tr

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Alınma 08 Ekim 2019
Kabul 04 Kasım 2019

Anahtar Kelimeler:

Yetenek, Yetenek Yönetimi, Kamu Sektörü

© 2019 PESA Tüm hakları saklıdır

ÖZET

İşletmelerin en önemli amaçlarından biri müşteri tatmini sağlayarak kar elde etmek iken diğer önemli bir amacı da faaliyetlerini uygun şartlarda sürdürebilmektir. İşletmelerin uzun vadede varlıklarını sürdürebilmesi için yetenekli ve donanımlı işgörenleri işletme bünyesinde tutması ile gerçekleşebilir. İşletmelerin son yıllarda yaptıkları en önemli yenilik, yeni iş gücüne ihtiyaç duymadan kendi çalışanlarını elinde tutmak, yetiştirmek ve donanımlı hale getirmek olmuştur. Bu araştırmanın amacı; yetenek yönetiminin kamu sektörü üzerinde hangi düzeyde gerçekleştiğini araştırmaktır. Araştırmanın amacı doğrultusunda çalışmada nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Veriler görüşme tekniği ile elde edilmiştir. Araştırma da örnek olay incelemesi tekniği tercih edilmiştir. Bu bağlamda çalışmada bir analiz birimi belirlenmiştir. Bu analiz birimi de X Üniversitesi Daire Başkanlıkları olarak belirlenmiştir. Araştırma sonucunda; kamu sektörünün yetenek yönetimi uygulama-larının yeterli düzeyde olmadığı, yetenekli çalışanların elde tutulması konusunda kamu sektörünün, özel sektördeki çalışmaları takip etmesinin önemli katkılar sağlayabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

ARTICLE INFO

Article History:

Received 08 October 2019
Accepted 04 November 2019

Keywords:

Talent, Talent Management, Public Sector

© 2019 PESA All rights reserved

ABSTRACT

While one of the most important goals of businesses is to make profit, the other important goal is to continue its activities. It can be realized by keeping skilled and equipped employees in the company so that enterprises can continue to exist in the long run. The most important innovation that businesses have made in recent years has been to keep, train and equip their employees without needing any new labor force. The aim of this research is to examine the level of talent management in the public sector. Qualitative research method was used for the purpose of the study. Data were obtained by interviewing technique. The case study method was chosen. In this context, an analysis unit was determined. This unit of analysis is also designated as the Department of X University. As a result of the survey, it was concluded that the public sector's ability management practices are not sufficient and the public sector's ability to follow the work in the private sector can contribute significantly.

GİRİŞ

İşletmelerin amaçlarına ulaşmasında ki en önemli unsurlardan biride işletme bünyesinde ki insan kaynağıdır. Bu yüzden işletmeler sahip oldukları insan kaynaklarını ellerinde tutmak için çeşitli yollara başvurumaktadırlar. Donanımlı eleman dediğimiz gerçekten işletme açısından oldukça önemlidir, yüksek potansiyele, performansla sahip, işletme amaçlarına ulaşmasında aktif rol alabilen, iletişimi konusunda fark oluşturan, yetkinlik ve yetenekli olarak nitelendirilmektedir (Berger ve Berger,2004; Duttagupta,2006; Ledovijk ve Mastenbroek,2008; Thrift,2008). İşletmeler bünyesinde barındırdıkları yetenekli çalışanlarını elde tutmak, onların bilgilerinden etkili bir şekilde faydalanabilmek için yetenek yönetimine çok önem vermelidirler.

Yapılan çalışmalar, yetenek yönetimi uygulama aşamasında, yöneticilerin dile getirdiği ve getirmediği her şey işletmede birer mesaj niteliğindedir. İşletmede iletişimin sağlam olması ve etki bırakabilmesi önemli hususlar-dandır (Atlı, 2012: 123). Yöneticiler bu süreçte öncelikle strateji ve hedeflerin ortaya çıkarılmasında aktif rol oynamalı ve yetenek yönetimi süreçlerinin etkin bir şekilde uygulanmasına desteğini açık bir şekilde verdiğini çalışanlara net bir şekilde göstermelidir (Bahadır, 2012: 43). Yöneticilerin çalışanlarına adil ve saygılı bir biçimde davrandığında, onların kişisel ihtiyaçlarını göz ardı etmediklerinde, çalışanların harcadıkları çabaları memnuniyetle karşıladıklarında, çalışanların yöneticilerine ve işletmelerine daha bağlı oldukları gözlenmiştir (Cappelli,2000). Bu bağlam-da, işletmelerin çalışanlarına verdikleri değer ile çalışanların işletmeye bağlılığı arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu söylenebilir.

Çalışanların işletmelerde uzun süreli çalışması isteniyorsa bunu sağlayacak olanların üst yönetim ile olabileceği söylenebilir. Yöneticilerin norm kadro oluşturabilmesi için insan kaynaklarına yapacakları yatırımlar ile mümkün olabilecektir (Altınöz,2018). Bu yatırımlar maddi ve manevi olarak değerlendirilebilir. Çeşitli eğitim ve seminerler, performans değerlendirme çalışanı manevi yönden memnun edeceği gibi ödüllendirme sistemi, terfi, prim vb. uygulamalar maddi açıdan değerlendirilebilir. Çalışanın işletmede yaşadığı en büyük sorunlardan bir tanesi yeteneğine göre işe yerleştirilme- mesinden kaynaklanmaktadır. Geç fark edilen yetenekler belli bir süreden sonra işletmeye yararı olmayacağı için bu kişiler içinde olumsuz bir etki bırakabilir. Tam bu esnada yetenek yönetimi uygulamalarıyla, yetenekli çalışanların sorumluluk almalarını sağlayacak bir ortam oluşturularak, başarılar ödüllendirilerek ve geleceğe daha fazla güven duyacakları bir ortamın hazırlanmasına ihtiyaç olacaktır (Düren,2002). Çalışanların bireysel gelişimlerine önem vermesi hizmet sektöründe birçok yeniliğin ortaya çıkmasına neden olabilecektir. İnsan faktörünün gelişimi, yeteneklerinin farkında olması oldukça önemli olup bunun özün de yetenek yönetimi önemli bir katkısı bulunmaktadır (Doğan ve Demirel,2008).

Bu amaçla çalışmada ilk olarak yetenek kavramının ne olduğu, kapsamı ve farklı görüşlere göre yorumlanmasının ardından yetenek yönetimi ve kamu sektöründe yetenek yönetimi başlıkları üzerinde durulacaktır. Kamu sektörü yetenek yönetiminin ne düzeyde olduğuna ilişkin olarak X Üniversitesi de ki Daire Başkanlıklarıyla görüşme yapılmıştır. Bu bağlamda kamu sektörüne yetenek yönetiminin hangi düzeyde olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır.

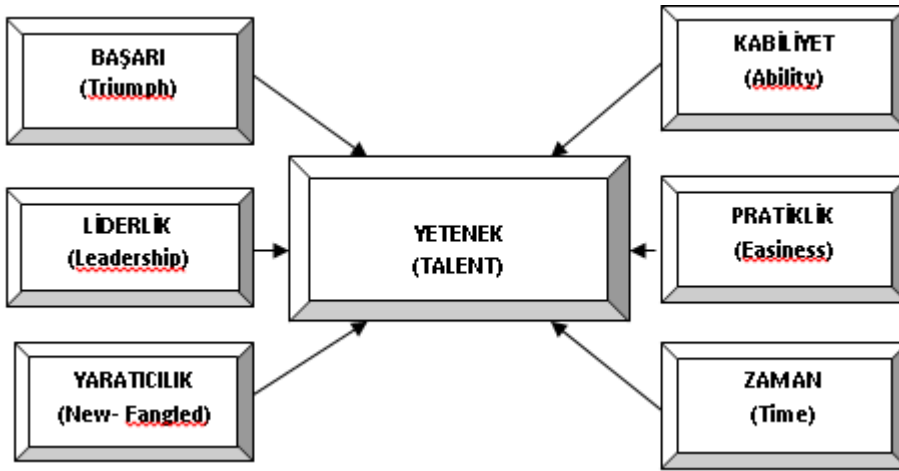
1. Yetenek Yönetimi

1.1. Yetenek Kavramı

Yetenek yönetimi kavramının iyi bir şekilde anlaşılabilmesi için ilk olarak yetenek (talent) kavramına bakmak gerekecektir. İlk olarak Gagne (2004) yetenek kavramını, geliştirilen yeti, beceri ve bilgi ile ulaşılan olağanüstü bir ustalık düzeyi olarak tanımlarken (Ventegodt vd.,2003) yetenek kişinin hayatını tam kapasite ile devam ettirmesini sağlayan önemli öğelerden biri olarak tanımlamışlardır. Yeteneğin doğuştan geldiği ortak görüştür. Ancak yeteneklerin geliştirilebilir ve eğitilebilir olması doğuştan gelme özelliğini değiştirebilir (Şencan, 2016). Yeteneğin özellikleri ise;

- Gelişim ve değişim konusunda açık olmak,
- Çalışanlara rol model olmak,
- İşletmede güveni oluşturmak,
- Sağlam bir takım oyuncusu olmak,
- Farklı ortamlarda başarıya istekli olmak,
- Kısıtlama ve engele açık olmamak,
- İyi bir temsilci olmak,
- Dışarıdan katılacak olan yetenekli çalışanları da işletmeye çekebilmek (Tekinay,2005).

Tablo 1: Yeteneği Oluşturan Temel Özellikler



Kaynak: Deb,2005

Tüm bu sınıflandırmalar bize yetenekli çalışanları fark edebilmemiz için rehber niteliği taşımaktadır. Bu yönden yetenekli çalışanlar, gelişime ve değişime daima açık olmalı ve öğrenen işletmelerin özelliklerine uygun bir davranış modeli oluşturmalıdır (Altınöz, 2018). İşletmeler sahip oldukları konumlarını, misyon ve vizyonlarına ulaşabilmelerini yetenekli çalışanların sayısını artırabilmesine bağlıdır. Bu nedenle de yetenekli çalışanları işletmeye çekmek ve kalıcılıklarını sağlamak için önemli bir konudur (Tekinay, 2003: 1).

1.2. Yetenekli Çalışanlar

Son yıllarda yaşanan gelişmeler, değişimler ve yenilikler işletmelerin dinamik bir yapıya sahip olduğunu gözler önüne sermektedir. Kendini geliştiren, başarılı olan ve teknolojiyi iyi kullanan işletmeler bu yeni düzen içinde kendilerine yer bulmak konusunda zorlanmamaktadırlar. Böyle bir düzen içerisinde son yıllarda artık işletmelerin değil, çalışanların işletmeleri seçecekleri bir durum içinde bulunduğu söylenebilir (Altınöz,2018). Bu düzen içinde yetenekli çalışanların nasıl seçileceğini aşağıdaki kriterlere göre açıklanabilir. Yetenekli çalışanların özellikleri şunlardır (Fulmer, Conger 2004; Ceylan, 2007):

- Öğrenme isteği ve becerisine sahip olma,
- Faaliyet gösterilen pazara odaklanabilme,
- İnisiyatif kullanma,
- Kişiler arası etkinlik oluşturma,
- Takım ruhuna sahip olabilme,
- Liderlik özellikleri sunabilme,
- Değişim uyum sağlayabilme ve değişimi yönetebilme,
- Yaptığı işle değer oluşturma,
- İyi iletişim kurabilme,
- Yeni yetenekleri işletmeye çekme,
- Ürünler ve süreçler ile ilgili yeni fikirler oluşturabilme.

(Charan,2007) göre ise yetenekli çalışanın özellikleri şu şekildedir:

- Israrcı olmadan araştırmaya istekli olmak,
- Kayda değer bir şeyi başarmak için tutkulu olmak,
- Yeni ve değişik fikirlere açık olmak,
- Sorunları çoğaltmadan ve nelerin başarılıp nelerin başarılmayacağı konusunda gerçekçi olmak,
- Hataları kabul etmek, sürekli olarak öğrenmeye hevesli olmak,
- Görüşlerini ifade ederken kendinden emin olmak, başlarının tepkilerinden çekinmemek.

Yetenekli çalışanların özelliklerine bakıldığında; değer oluşturan, öğrenmeye aç ve hırslı çalışanların olduğu ön plana çıkmaktadır. İşletmeler için sınırlı niteliklere sahip çalışan olmak sadece yapacağı işi bilmek yeterli değildir. Çünkü bu tür çalışanlarla rekabeti artan dünyada var olabilmek oldukça zordur. Bunun üstesinden gelebilmenin ise yenilikçi, hem duygusal hem de zihinsel zekâsı gelişmiş veya geliştirilmeye müsait olan azimli istekli çalışanlarla birlikte mümkün olabilecektir. Başka bir ifadeyle çalışanların yeteneklerini aktif bir şekilde kullanması, geliştirilmesi ve takdir görmesi önemli olmuştur(Samsama,2015: 34).

Yetenekli çalışanlar, günümüz işletmelerinde önemli insan kaynağı haline gelmiştir. Düzen içerisinde kendilerini ispat etmek ve yeni işler başarmak hevesinde oldukları görülmektedir. Çalışanların bu yeteneklerini fark etmek ve verimli şekilde kullanmak için yetenek yönetimi kavramı ortaya çıkmıştır. Yeteneğin ardından yeteneği yönetebilmek ise bir ihtiyaç haline gelmiştir (Waheed, Zaim, 2015: 1206).

1.3. Yetenek Yönetimi

Yönetim, belirli bir takım amaçlara ulaşmak için fiziksel ve finansal kaynakların beşeri kaynaklarla birlikte kullanılmasıdır. Bu kullanımda beşeri kaynakların yani insan kaynağının işletmelere katkıları en üst düzeyde olmalı, sağlık ve güven ortamında ihtiyaçlarını gidermelidir (Çetin ve Özcan, 2013). Yetenek yönetimi ise işletmenin tüm birimlerinde, yöneticilerin birliği ve güçlü iletişim gerektiren, işgücü planlaması, personel temini, eğitimi, yeteneklerinin araştırılması, performans değerlendirme, var olan yeteneklerinin işletme bünyesine neler katabileceği ve yeteneğin işletmede tutundurulması gibi çeşitli aşamaları kapsayan ve günümüzde birçok işletmenin var olmasını istediği yeni bir yaklaşımdır (McCauley ve Wakefield, 2006: 4). Yetenek yönetimi Collings, (2009: 304) göre işletmenin rekabet ortamına uyum sağlamasına, önemli pozisyonları idare edebilecek olan yüksek performanslı çalışanlardan oluşan yetenek havuzu oluşturulması, bu pozisyonların nitelikli çalışanlarla doldurulmasını kolaylaştıracak ve işletmeye bağlılığını sağlayacak çeşitli insan kaynağını içeren faaliyetler ve süreçlerdir.

Günümüz işletmeleri, çalışanları elde tutmak, onları kaçırmamak üzerine hareket eden geleneksel kariyerdan durumundan, kariyer hareketliliği ve çeşitliliği kavramlarını ön plana alan bir bakış açısı benimsemişlerdir. Bu anlayış işletmelerin değişim yeteneğini, bütünleşik olmasını ve yenilik yapmalarını öne çıkarmaktadır (Ceylan, 2007). Yetenekli bir çalışana sahip olmak ve bu yeteneği en aktif şekilde kullanmak rekabette farklı olabilmenin ve değerli işler çıkarabilmenin temelini oluşturmaktadır (Gregoire, 2006: 6). Çıkarılması gereken sonuçlardan en önemlisi, her işletmenin düzenin içerisinde yetenek yönetimini sürecini belirlemesi ve bu süreci tanımlaması ve bunu stratejik olarak uygulayabilmesidir (Yumurtacı, 2014; Akar, 2015).

Yeteneklerin en iyi şekilde kullanılmasında, işletmelerin isteklerine varmalarında ihtiyaçlarının belirlenmesi ve bu ihtiyaçlar doğrultusunda yetenekli çalışanlar ve yapılacak işlerin eşleşmesinin uyumuna dikkat edilmelidir (Mucha, 2004: 98).

Yetenek yönetimi uygulamaları ile işletmelerde istenilen sonuçların olması için bazı adımların atılması gerekli görülmektedir (Çırpan, Şen,2009) söz konusu adımlar şunlar:

- Hedeflerin ve stratejilerin belirlenmesi,
- Kritik pozisyonların saptanması,
- Yetenek profilinin çıkarılması,
- Potansiyelin belirlenmesi,
- Yetenekli çalışan açığının belirlenmesi,
- Gelişim planlarının hazırlanması ve uygulanması,
- Adayın performansının değerlendirilmesi,
- Durum değerlendirmesi ve terfi süreci

Yetenek yönetimi uygulamalarından sonuç alınması için işlerin sınıflandırılması gerekmektedir. Lewis ve Heckman'a göre işlerin sınıflandırılması Şekil 3' de gösterilmiştir.

Tablo 2: İşlerin Sınıflandırılması

İşlerin Sınıflandırılması		İşin Katma Değeri	
		Düşük	Yüksek
Yerine Koyma Zorluğu	Zor	1. Yerine Koymak Zor Düşük Katma Değer	4.Yerine Koymak Zor Yüksek Katma Değer
	Kolay	2.Yerine Koymak Kolay Düşük Katma Değer	3.Yerine Koymak Kolay Yüksek Katma Değer

Kaynak: Seçkin Polat, Yetenek Yönetimi,

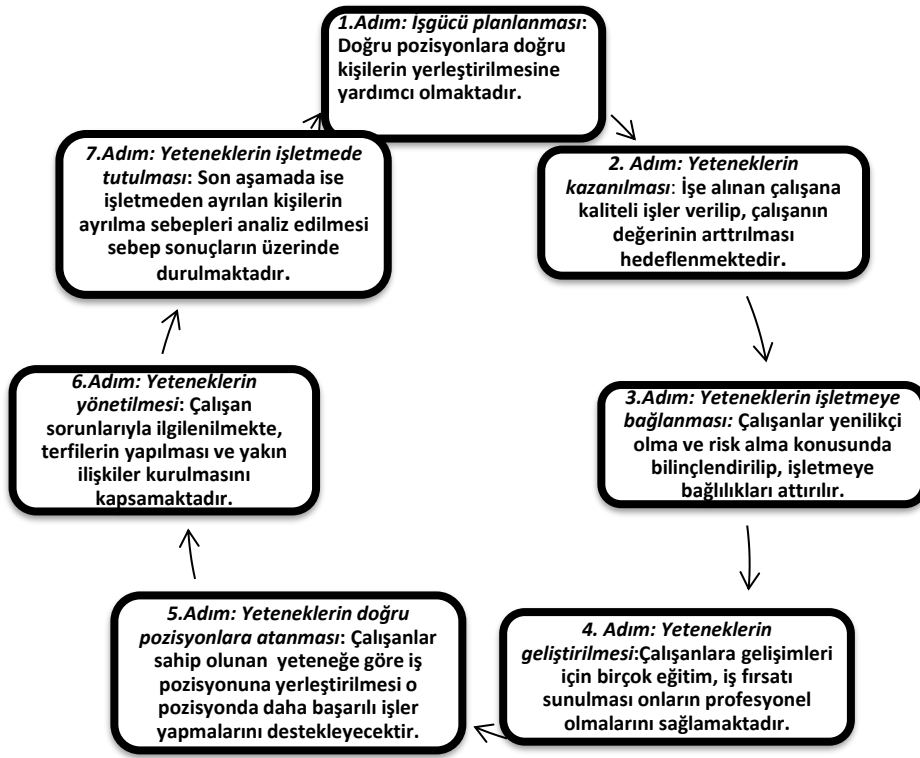
www.aso.org.tr/b2b/asobilgi/sayilar/dosyamayishaziran2011.pdf: 30

Varlığını sürdürmek isteyen işletmeler için yetenek yönetimini kullanmalarının faydalı olabilmesi için uzun vadeli bir bakış açısı, disiplinli, sistemli bir çalışma oluşturmaları gereklidir (Çırpan ve Şen, 2009). Amacı sadece iyi iş yapanları işletme bünyesinde barındırmak değil, aynı zamanda istihdam etmek, yetkinliklerinin belli bir stratejik iş hedeflerinde ve performans değerlendirmeler ile devamlı olarak gelişimlerini gerçekleştirmektir (Little, 2010). Tüm bu etkinliklerin ve hedeflerin aktif bir şekilde yürümesi için işletmeler içerisinde liderlere ihtiyaç vardır. Yeteneklerin aktif bir şekilde yönetilmesinde ve bağlılıklarının sağlanması için “liderlik” kavramının önemli rol oynamaktadır (ISR, 2006: 3).

1.4. Kamu Sektöründe Yetenek Yönetimi

1970’li yılların ortalarından itibaren, özellikle OECD ülkelerinde, birçok alanda dönüşümden bahsetmek mümkündür. Bu dönüşüm teknolojik, ekonomik ve sosyal dönüşümler ile daha da destekleyici olmuştur (Drucker, 1993). Harvard Üniversitesinde Elton Mayo ve F.J. Roethlisberger’in çalışmaları ve Western Elektrik şirketinin Hawthorne fabrikasındaki deneyleri, “işletmelerin bir sosyal sistem olduğu ve insanın da bu sistemin en önemli unsurunu oluşturduğu” düşüncesini öne çıkarmıştır (Davis, 1988: 11). İşletmeleri değişime uğratan şey ise, insan olduğu netliği, işletmeleri başarıyla yönetebilmenin; gerek yönetici, gerekse yönetilen boyutunda, insan kaynağını en iyi şekilde düzenlemek, hak ettiği değeri vermek gerekmektedir (Altuntuğ,2009).

Tablo 3: Liderlerin Örgütlerde Yetenek Yönetiminin Etkinliğini Arttırma Aşamaları



Kaynak: Forman, 2006

Kamu ve özel sektörde işletmelerde çalışanlar sadece onlara emredildiği için değil kendilerini geliştirmek ve çalıştığı işyerin de faydayı göz önüne alarak çalışması her iki taraf içinde karlılığı arttıracaktır. Kamu işletmelerinin bu süreçte kendilerini gösteren yetenekli çalışanları fark edip yeteneklerinin yönetimi konusunda çalışmalar yapması gerekmektedir. Yetenek havuzlarının oluşturulması, yetenekli bireyler için eğitim ve gelişim programlarının hazırlanması, yeteneği ölçecek iyi bir performans değerlendirme sistemi oluşturulması işletmeleri için çok önemli bir gerekliliktir.

Yetenek yönetimi kapsamındaki tüm süreçler de yetenekli olanların liderlik vasfı olanları belirlemek, yeni lider adaylarını oluşturmak ve kariyer gelişim- lerinde destekleyici olmak işletmede kalmalarını ve aktif çalışmalarına neden olacaktır (Tabanca, Korumaz, 2014). Örgütlerde ortaya çıkan yeni liderler yetenek yönetiminin etkinliğini yedi adımda arttırabilmektedir:

Bir işletmede başarılı ve yetenekli olan bireylerin fark edilmesi, departman- lara doğru yerleştirilmesi, iyi yönetilmesi ve işletmede tutulması ancak etkin bir lider tarafından gerçekleştirilebilir. İster özel, ister kamu sektörü olsun yeteneği yönetecek bir lidere ihtiyaç vardır. Yetenek yönetimi kavramı da işletme içinde yeni liderler keşfedip onların işletmeye bağlılıklarını arttıracak en önemli faktördür. Ancak bir liderinde unutmaması gereken en mühim durum çalışanların kendisi gibi değerli olduğudur.

2. Araştırma Yöntemi

Araştırma amacına ulaşabilmek için çalışmada nitel araştırma yöntemi bağlamında örnek olay tekniği kullanılmıştır. Araştırmada örnek olay yönteminin kullanılması; araştırma konusunun çevresinde incelenmesine ve araştırma konusunun kamu sektörü bağlamında sınırlarının henüz kesin olarak saptanmamış olmasıdır. Bu kapsamda araştırma deseni oluşturulurken; bir görüşün teyit edilmek istenmesi, kendine has durumların söz konusu olması ve daha önce bu konuda kimsenin çalışmaması dikkate alınarak bütüncül tek örnek olay deseni (Yıldırım, Şimşek, 2000) tercih edilmiştir. Tek örnek olay deseninin sebebi de araştırmada yalnızca bir analiz birimi belirlenmiştir. O da, X Üniversitesi Daire Başkanlıklarıdır. X Daire Başkanlıklarından veri toplama sürecinde ise özellikle araştırmanın geçerliliğini artırabilmek için görüşme yöntemi kullanılmıştır.

Çalışma kapsamında genel özellikler kapsamında 7 görüşme sorusu hazırlanarak Daire Başkanlarına yöneltilip değerlendirme yapılmaya çalışılmıştır. Görüşme formu konu hakkında uzman kişiler ile görüşme sağlanmış ve soruların anlaşılabilirliği ve geçerliliğini incelenmiştir. Ayrıca görüşme formunun soruları hazırlanırken hem literatür taraması hem de konu hakkında uzman kişiler tarafından destek alınarak hazırlanmıştır. Araştırmaya konu olan Daire Başkanlıkları yöneticilerinin sayısı 10'dur. Bu nedenle evren büyüklüğü 10 olarak belirlenmiştir. Evren ulaşılabilir büyüklükte olduğu için tam sayım yöntemi kullanılmıştır. Bu nedenle çalışmada, ayrıca bir örnekleme yöntemi kullanılmamıştır. Geliştirilen görüşme formu 7 sorudan oluşmaktadır ve sorular aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 4: Görüşme Formu Soruları

1	Daire Başkanlığında hangi pozisyonda çalışıyorsunuz? Sorumluluklarınız nelerdir?
2	Bu Daire Başkanlığında yetenek yönetimi yaklaşımı kullanılmakta mıdır? • Ne zamandır kullanıyorsunuz? • Yetenek yönetimi çalışmaları, insan kaynaklarına mı bağlı yoksa ayrı bir bölüm olarak mı sürdürülüyor?
3	Yetenek yönetimi yaklaşımınız nedir, bu çerçevede personellere uygulanan programlar nelerdir ve uygulanan bir program yoksa sizce yetenekli çalışan kurum bünyesinde nasıl kalıcılığı sağlanır?
4	Yönetici Gelişim Programı mevcut mu? Mevcut ise bunun faydaları sizce nelerdir?
5	Eğitim ve Gelişim Programları mevcut mudur? Mevcut ise çalışanlar üzerindeki etkisi sizce nelerdir?
6	Eğitim ve Gelişim Programlarının kuruma olumlu etkileri nelerdir?
7	Konuya ilişkin başka ilave etmek istediğiniz herhangi bir görüşünüz var mı?

Soru formu oluşturulduktan sonra uygulama gerçekleştirilmiştir. Çalışmada pilot uygulama kapsamında 2 daire başkanı ile öncelikle görüşme yapılmış, soruların anlaşılıp anlaşılmadığı test edilmiştir. Sonrasında, uygulama 31 Aralık 2018 tarihinde arasında 6 daire başkanlığına uygulanmıştır. Görüşme yapılmadan önce Daire Başkanlarından randevu alınmıştır. Görüşmeler yüz yüze gerçekleştirilmiş olup her bir Daire Başkanıyla bir saat görüşme yapılmıştır. Görüşme formu uygulatılırken ilk olarak konu hakkında bilgi verilmiş sonrasında bazı form başkanlara bırakılmış bazı formlarda beraber soru cevap şeklinde ilerlemiştir. Görüşmelerin analizinden 6 sayfa veri oluşturulmuştur. İlk olarak veriler yazıya dökülmüş ardından yazıya dökülen verilerin doğruluğu sağlanmış daha sonra da bulguların yorumlaması yapılmıştır.

2.1 Verilerin Analizi

Görüşmeler sonucu elde edilen veriler, betimsel analiz tekniği ile analiz edilmiştir. Bu analiz türünde temel amaç bulgular okuyucuya özet halinde aktarılmasıdır (Yıldırım, Şimşek, 2000). Betimsel analizde ulaşılan veriler grup halinde özetlenmektedir. Elde edilen veriler araştırma sorularına göre sınıflandırılabilir veya gözlem, mülakat gibi veri toplama aşamalarındaki ön bilgilerle de düzenlenebilir. Bu analiz türünde veri kaynaklarından alıntı yapılabilir. Bunun amacı da görüşlerin okuyucuya net bir şekilde aktarılmasıdır. Ayrıca bu analizin amacı okuyanlara netlik ve kullanılabilirlik sağlamasıdır (Altunay vd., 2014: 67).

3. Bulgular

Katılımcıların görüşleri, gizlilik esasına dayalı olarak isimleri verilmeden analiz edilip aktarılmıştır. Bulguların analiz aşamasında katılımcıların cevapları önemli olmuştur. Verilen cevaplara göre analiz tekrar düzenlenmiştir ve oluşturulan çerçeve kapsamında bulgular sunulmuştur. Araştırmanın bu bölümünde, görüşme formunda bulunan sorular cevaplara ve problemlere göre gruplanmış ve bulgular sunulmuştur.

Tablo 5: Katılımcıların Demografik Bulguları

Kişi Sayısı	Cinsiyet	Yaş	Eğitim Durumu	İşletmedeki Pozisyonu
K1	E	57	Lisans	Daire Başkanı
K2	E	42	Lisans	Daire Başkanı
K3	E	45	Doktora	Daire Başkanı
K4	E	47	Lisans	Daire Başkanı
K5	E	49	Lisans	Daire Başkanı
K6	E	42	Lisans	Daire Başkanı

Tablo 5 incelendiğinde katılımcılardan 6 kişinin de erkek olduğu anlaşılmaktadır. Katılımcıların yaşlarının ise 40 yaş üstü olduğu eğitim durumlarının ise çoğunlukla Lisans derecesi olduğu sadece bir kişinin Doktora yaptığı, görüşme gerçekleştirilen kişilerin hepsinin ise Daire Başkanı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

3.1 Yetenek Yönetiminin Kullanımına İlişkin Görüşler

Görüşme formunda “Daire Başkanlıklarında Yetenek Yönetimi programı kullanılmakta mıdır?” sorusu sorulmuştur. Yapılan görüşmeler neticesinde analizler şöyle bir sonuç ortaya çıkarmıştır. Yetenek yönetimi başlığı altında bir programın mevcut olmadığını söyleyenlerin yanı sıra böyle bir programın mevcut olduğunu ancak adının yetenek yönetimi olmadığını, kurumun yetenekli çalışanlar için başka bir birim adı altında bu tarz çalışmalarını gerçekleştirdiğini vurgulamışlardır. Hiç olmadığını söylemenin doğru olmayacağını ve aslında fark edilmese dahi çalışanlar için böyle bir programın var olduğunu belirtmişlerdir.

3.2 Yetenek Yönetimi Çerçevesinde Uygulanan Programların Varlığına İlişkin Görüşler

Yöneticilere, “Yetenek Yönetimi yaklaşımınız nedir? Bu çerçevede uygulan programlar nelerdir ve uygulanan bir program yoksa sizce yetenekli çalışanlar kurum bünyesinde nasıl kalıcılığı sağlar?” şeklinde bir soru sorulmuştur. Yapılan analizler neticesinde her katılımcı yetenek yönetimi başlığı altında bu soruya cevap vermese de kurum bünyesinde çalışanların işleri iyi yapabilmesi ve kuruma bağlılığı artması için birçok eğitim programı olduğunu, çalışanlara verilen eğitimlerin birimine uygun şekilde eğitimler olduğunu belirtmişlerdir. Özellikle yeni işe başlayan kişilerin işe adapte olabilmeleri adına birim gerekliliklerine göre eğitime tabi olduklarını vurgulamışlardır.

3.3 Eğitim ve Gelişim Programlarına İlişkin Görüşler

Yöneticilere, “Eğitim ve gelişim programları mevcut mudur?” sorusu yöneltilmiştir. Eğitim ve gelişim programı başlığı altında bir programın mevcut olmadığını ancak yöneticiler olarak çalışanları yüksek lisans ve doktora yapmaları konusunda teşvik edici olduklarını vurgulamışlardır. Eğitim ve gelişim programı başlığı altında olmasa da kurum bünyesinde çalışanlara katkı sağlaması için birçok eğitimin verildiğini yahut çalışma alanları dışındaki etkinliklere gönderilerek katkı sağlandığını dile getirmişlerdir.

3.4 Eğitim ve Gelişim Programlarının Olumlu Etkilerine Yönelik Görüşler

“Eğitim ve gelişim programlarının çalıştığınız kuruma olan olumlu etkileri nelerdir?” şeklinde bir soru sorulmuştur. Çalışanların sürekli olarak aktif kalmasını sağladığını, sorumluluk bilincinin arttırdığını, yaşanacak sorunlar-da öncesine kıyasla sorunlara daha akılcı ve pratik yollarla yaklaştıklarını vurgulamışlardır. Bir sorun yaşanmadan sorunu önceden tespit ederek işlerine hız kazandırdıklarını bununda eğitim ve gelişim faaliyetleri sayesinde gerçekleştiğini, kamu kurumlarında bazı çalışanların kendi meslekleri dışında bir konuma atanmaları söz konusu olduğu için bu tarz eğitim ve gelişim faaliyetlerinin bu kişilerde çok daha yararlı, olumlu etkiler oluşturduğu şeklinde bir sonuç ortaya çıkmıştır. Yapılan her eğitim ve gelişim etkinliklerinin kurumun farklı birimleri tarafından gerçekleştirildiğini düzenli ve aktif seyir etmediğini ve yetenek yönetimi başlığı altında olmadığını altını çizmişlerdir.

3.5 Yönetici Geliştirme Programlarına İlişkin Görüşler

“Yönetici geliştirme programları mevcut mudur? Mevcut ise sizce bunun faydaları nelerdir?”. Katılımcıların, bu soruya neredeyse tüm katılımcılar yöneticiler için böyle bir program olmadığını ancak gerekli olduğu hallerde ve durumlarda yöneticilere çeşitli gelişim etkinlikleri yapıldığını belirtmişlerdir.

3.6 Konuya İlişkin Görüşler

“Konuya ilişkin başka ilave etmek istediğiniz herhangi bir görüşünüz var mı?” sorusuna ise katılımcılar yetenek yönetiminin çalışanlara, yöneticilere olumlu katkılar sağlayacağını özel sektörde yaygın kullanılan bu yönetim şeklinin kamu sektörüne de adapte edilirse özel sektörde alınan verim kadar güzel verimler alınacağını dile getirmişlerdir. Çalışanların doğru yerlerde değerlendirilmesi konusunda ortak durum analizi çıkarılmıştır. Kuruma bağlılığın artacağını, verilen doğru eğitimlerin kurumda toplam kaliteyi arttıracığını tüm bu güzel gelişmelerin çalışanların iyi değerlendirilmesine ve işlerini daha bilinçli olarak yapmalarına neden olacaktır şeklinde görüşlerini bildirmişlerdir.

4. Sonuç ve Öneriler

Bu çalışma yetenek yönetiminin kamu sektöründe hangi düzeyde olduğunu ve nasıl işlediği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Nitel araştırma yöntemi kapsamında veri toplamak amacıyla görüşme tekniği kullanılarak X Üniversitesi Daire Başkanlıkları ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Çalışmada görüşme tekniğiyle elde edilen bulgular sonucunda kamu sektöründe özel sektöre göre yetenek yönetimi kavramının tam tanınmadığı saptanmıştır. Demografik bulgular sonucunda katılımcıların tamamının erkek olduğu, yaş ortalamalarının ise 40 olduğu gözlenmiştir.

Yetenek yönetiminin uygulanması sonucunda ne gibi katkılar sağlayacağı görüşme sonunda elde edilen bulgular ve literatür incelendiğinde yöneticiler kamuda yetenek yönetimi başlığı altında yürütülmesi bile eğitim ve gelişim programlarının özel sektörde uygulanan eğitim ve gelişim programları gibi çalışanların sürekli olarak aktif kalmasını sağladığını, sorumluluk bilinçlerini arttırdığını, yaşanacak sorunlarda öncesine kıyasla sorunlara daha akılcı ve pratik yollarla yaklaştıklarını vurgulamışlardır. Yetenek yönetiminin kuruma büyük katkılar sağlayacağı, çalışanların doğru yerlerde değerlendirilmesine yardımcı olacağı, daha istekli çalışanlarla birlikte iyi işler çıkarılacağı görüşünde bir ortak düşünce olduğu belirlenmiştir. Kamu sektöründe özel sektörde gerçekleştirilen yetenek yönetimi çalışmaları göz önüne alınarak kamuya bu yönetim şeklinin yerleştirilmesinin zor olmayacağı belirlenmiştir.

Yetenek yönetiminin artık işletmeler için hedeflerini gerçekleştirmek adına zorunlu hale gelmiştir. Çünkü küreselleşme ve büyük hızla değişen teknoloji, yetenek açısından yeni ihtiyaçları ortaya getirmiştir. Sürekli eskiye göre bir düzen içinde bulunan işletmelerde yeteneklerin körelmesine ve işletme içinde kalıcılıklarının ve üretkenliklerinin azalmasına neden olacaktır. Özel sektörde yetenek yönetimi ile ilgili kurumların çalışmalarına ve bu yönetim şeklinin nasıl işlendiğine bakıldığında özel işletmeler kendi stratejileri, işletme düzenleri için yeni gelişmeleri takip etmek durumundadırlar.

Bunu gerçekleştirirken işletme içerisinde, hedef ve stratejilerinin oluşturulmasından başlayarak, kilit pozisyonların belirlenmesi, yetenek profillerinin çıkartılması, yetenek açığının neler olduğunun bilinmesi, açık pozisyonlara yönlendirilecek kişilerin performanslarının değerlendirilmesi, terfilerinin yapılması ve bağlılıklarını arttırmak için motive edilmeleri bütün bu uygulamaların, stratejik hedefler, kurum kültürü ve ihtiyaçlar kapsamında bir düzen içerisinde yetenek yönetiminin kapsamını oluşturmaktadır (Eren, Güler, 2015: 69).

Kamu sektörü de yetenek yönetiminin benimsenmesi ve uygulanması için mevcut insan kaynağına çeşitli eğitim ve gelişim programları düzenlenerek çalışanların dinamik hale getirilmesine, önemli pozisyonlar için uygun yetenekli çalışanlar oluşturulmasına, kuruma olan bağlılıklarına katkı sağlayacaktır.

Çalışmanın sınırlı olması, görüşmelerin bir seferde gerçekleştirilmesi ve analizlerin sınırlı tutulmuş olması sayılabilir. Bundan sonra kamu sektöründe yetenek yönetimin nasıl gelişmesi ve uygulamaların nasıl denetleneceği üzerine araştırmalar yapılabilir. (Armstrong, 2009: 580)'e göre yetenek yönetimi bileşenlerinin birbiriyle bağlantılı olduğu süreçler ise özel sektördeki süreci takip etmek, yani işlerin tasnifi, iş sınıflarına göre rollerin verilmesi, çalışanların tasnif ve performans dayalı sınıflandırma süreçleri takip edilerek kamuya yansıtılması hem çalışanlar hem de yöneticiler için işlerin kolaylaşması, rollerin belirlenmesi ve yetenekli çalışanların yaptığı işlerin değer görmesine neden olup kuruma bağlılıklarını arttıracaktır.

Ayrıca özel sektörde uygulanan başarılı, etkili eğitim ve gelişim programları incelenerek kamuya uygulanmasının yanı sıra yöneticiler için ve potansiyeli olan gelecek yöneticilere uygun gelişim programları düzenlenmesi önerilmektedir. Yetenek geliştirme programları düzenlenerek örneğin oryantasyon, rotasyon, proje çalışmaları, elektronik öğrenme, stratejik toplantılara katılım sağlama, mentorluk ve koçluk gibi uygulamalar yetenekli çalışanların geliştirilmesi yönünde çalışmalarla ve daha birçok programla genişletilebilir. Sonuç olarak yetenek yönetiminin kamu sektörü üzerine uygulamasının şuan için uygun olmadığını özel sektördeki gelişmelerin takip edilmesi ve bu uygulamaların kamuya nasıl adapte edileceği konusunda çalışmalar yapılması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

KAYNAKÇA

- Akar, F. (2015). Yetenek Yönetimi. İstanbul: İmge Kitabevi Yayınları.
- Altınöz, M.(2018). “Yetenek Yönetiminin Algılanması Üzerine Karşılaştırmalı Bir Araştırma”. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 2018; (39): 82-95
- Altunay, E., Oral, G. ve Yalçinkaya, M. (2014). “Eğitim Kurumlarında Mobbing Uygulamalarına İlişkin Nitel Bir Araştırma”. Sakarya University Journal of Education, 4/1 (Nisan /April 2014) ss. 62-80.
- Altuntuğ, N. (2009).”Rekabet Üstünlüğünün Sürdürülmesinde Yeteneklerin Rolü: Yetenek Yönetim Yaklaşımı”. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt.14, Sayı.3 s.445-460.Araç: Yetenek Yönetimi (ET: 02.05.2016).
- Armstrong, M. (2009). “Armstrong’s Handbook of Human Resource Management Practice”. 11th Edition, KoganPage, London and Philadelphia.
- Atlı, D. (2012). Yetenek Yönetimi (Talent Management), İnsan Kaynakları Yönetiminin Yeni Vizyonu. İstanbul: Crea Yayıncılık.
- Bahadınlı, H.S. (2012). İşletmelerde Yetenek Yönetimi Uygulamalarının Çalışanların İş Tatmini ve Örgüte Bağlılıklarını Üzerindeki Etkisi (İlaç, Tekstil ve Otomotiv Sektörlerinde Bir Araştırma). Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Yönetim ve Organizasyon Bilim Dalı, Doktora Tezi. İstanbul, 2012
- Berger, A.L. ve Berger, D. R. (2004). “The Talent Management Handbook: Creating a Sustainable Competitive Advantage by Selecting, Developing and Promoting the Best People”. (2. ed.). USA: McGraw-Hill
- Cappelli, P. (2000). “Managing Without Commitment, Organizational Dynamics”, 28, 11-24.
- Ceylan, N. (2007). İnsan Kaynakları Yönetiminde Yetenek Yönetimi ve Bir Uygulama. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, İnsan Kaynakları Yönetimi Bilim Dalı.
- Charan, R. (2007). Know-how: the 8 skills that separate people who perform from those who don’t.
- Çetin C., Özcan E. (2013). İnsan Kaynakları Yönetimi, Adalet Yayınları, Baskı: 18, Eylül.
- Çırpan, H., Şen, A. (2009). “İşletmelerde Yenilikçiliği Geliştirmede Etkili Bir Araç: Yetenek Yönetimi”, www.musiad.org.tr/img/yayinlar_raporlar/cerceve_dergisi_52_16.pdf, (22.05.2019)
- David G Collings – Kamel Mellahi K. “Strategic Talent Management: A reviewandresearchagenda”, Human Resource Management Review, v.19, n.4, 2009, p.304–313
- Davis, K., (1988), İşletmede İnsan Davranışı, Çev.: Kemal Tosun vd., Üçüncü Baskı, İşletme Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- Deb, T. (2005). A Conceptual Approach Strategic Talent Management. New Delhi: Indus
- Doğan, S. Demirel, Ö.(2008). “İnsan Kaynakları Yönetiminde Çalışanların Kendilerine Doğru Yolculuğu: Yetenek Yönetimi”. Çukurova Üniversitesi sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:17, Sayı:3 2008 s.145-166
- Drucker, P. (1993) Post Capitalist Society, Harper Business, New York.
- Duttagupta, R. (2006). Identifying and Managing You Assets: Talent Management.(www.buildingipvalue.com/05_SF/374_378.htm)(30.12:2018)
- Düren, Z. (2002). 2000’li Yıllarda Yönetim, 2. Baskı, İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım
- Eren E., Güler S., (2015). İşletmelerde Yetenek Yönetimi ve Örnek Uygulamaları, Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı Yüksek Lisans Dönem Projesi, Edirne.

- Forman, C. D. (2006). Talent metrics. *Leadership Excellence*, 23(1), 6,7.
- Fulmer, R., Conger, J. (2004). *Growing Your Company's Leaders*
- Gagne, F. (2004). Personnel Talent. *High Ability Studies*, 15 (2). "Great Organizations Use Succession Management to Sustain Competitive Advantage, New York: Amacom".
- Gregoire, M. (2006), "Consistently Acquiring and Retaining Top Talent", *Workforce Management*, 85(19): 6-6. (http://butunselliderlik.com/pdf/yetenek_yonetimi.pdf). (ET: 30.12.2018)
- ISR (2006), "How to Retain & Motivate Your Talent", Results of ISR's Asia Pacific Talent Survey, White Paper, www.isrinsight.com (ET: 30.12.2018)
- Lewis, R. E., Heckman, R. J. (2006). "Talent Management: A Critical Review. *Human Resources Management Review*". 16,139-154.
- Little, B. "Best Practice Talent Management", *Training Journal*, Sayı: 5, 2010, ss.45-49.
- Lodewjik, N., Mastenbroek, R. (2008). Initial Screening: A Talent's Qualities within the Matching Process between Employer and Talent in the Business Sector. *Baltic Business School at the University of Kalamar*.
- McCauley, C., Wakefield M. (2006). "Talent Management in the 21st Century". *The Journal of Quality and Participation*, 29(4), 4-7.
- Mucha, T. R. (2004), "The Art and Science of Talent Management", *Organization Development Journal*, winter, 22(4): 96-100.
- Polat, S. (2011), "Yetenek Yönetimi". (www.aso.org.tr/b2b/asobilgi/sayilar/dosyamayishaziran2011.pdf) . (01.01.2019)
- Samsama, M.(2015). "Yetenekli Çalışanların Önemi". (www.mithatsam sama.com). (30.12.2018)
- Şencan, H. (2016). "Psikoteknik ve Uygulama Alanları" (www.abuyum.com/psikoteknik-ve-uygulama-alanlari-hk-makale/118/Page.aspx). (30.12.2018)
- Tabanca E., Korumaz M. (2014). "Eğitim Örgütlerinde Yetenek Yönetimi". *The Journal of Academic Social Science Studies International Journal of Social Science* Doi No: <http://dx.doi.org/10.9761/JASSS2336> Number: 25-I, p.139-156, Summer I
- Tekinay, N. A. (2003), "Yetenek Göçünü Önleme Dönemi", *Capital Aylık İş ve Ekonomi Dergisi*, Ağustos,(www.capital.com.tr/yonetim/liderlik/yetenek-gocunu-onleme-donemi).(30.12.2018).
- Tekinay, N. A. (2005). "En değerliler nasıl bulunur?" (22.05.2019)
- Thrift, N. (2008). "A Perfect Innovation Engine: The Rise of the Talent World". *Distinktion: Journal of Social Theory*, 9 (1), 115-140.
- Ventegodt, S., Andersen, N. J., Merrick, J. (2003). "The Life Mission Theory III". *Theory of Talent. The Scientific World Journal*,3,1286-1293.
- Waheed, S.,Zaim, A. (2015). "A Model For Talent Management And Career Planning" *Educational Sciences: Theory&Practice*, 2015October, 15(5) , 1205-1213.
- Yıldırım, A.ve Şimşek, H. (2000). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, İkinci Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yumurtacı, A. (2014). "Küreselleşen Emek Piyasalarında Yeni Bir Olgu: Yetenek Yönetimi". *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 5 (8), 187-212.