
MALİYEDE İLERİ ARAŞTIRMALAR

Editör: Dr.Öğr.Üyesi Mustafa KURT

MALİYEDE İLERİ ARAŞTIRMALAR

Editör

Dr. Öğr. Üyesi Mustafa KURT

yaz
yayınları

2024

MALİYEDE İLERİ ARAŞTIRMALAR

Editör: Dr. Öğr. Üyesi Mustafa KURT

© YAZ Yayınları

Bu kitabın her türlü yayın hakkı Yaz Yayınları'na aittir, tüm hakları saklıdır. Kitabın tamamı ya da bir kısmı 5846 sayılı Kanun'un hükümlerine göre, kitabı yayınlayan firmanın önceden izni alınmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi ya da herhangi bir kayıt sistemiyle çoğaltılamaz, yayınlanamaz, depolanamaz.

E_ISBN 978-625-5547-28-6

Aralık 2024 – Afyonkarahisar

Dizgi/Mizanpaj: YAZ Yayınları

Kapak Tasarım: YAZ Yayınları

YAZ Yayınları. Yayıncı Sertifika No: 73086

M.İhtisas OSB Mah. 4A Cad. No:3/3
İscehisar/AFYONKARAHİSAR

www.yazyayinlari.com

yazyayinlari@gmail.com

info@yazyayinlari.com

İÇİNDEKİLER

Yerel Yönetimlerde Yeşil Bütçeleme Arayışları: Dünya'dan ve Türkiye'den Örnekler	1
---	----------

Zuhal ERGEN, Burcu BALSEVER ERİM

Geçmişten Günümüze Türkiye'de Kamuda Tasarruf Tedbirleri Uygulamaları: Teorik Bir Ele Alış.....	15
--	-----------

Zuhal ERGEN

Türkiye'de Yolsuzluk Üzerine Yazılan Lisansüstü Tezlerin Bibliyometrik Analizi.....	29
--	-----------

Rıdvan ENGİN

Vergi Gelirlerinde Finansallaşma Eğiliminin Etkisi: Finansal Gelişme Endeksi Üzerinden Ampirik Bir İnceleme	47
--	-----------

Ömer Uğur BULUT, Mehmet Fatih ASLANTAŞ

2025 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin Değerlendirilmesi	65
---	-----------

Kamil TÜĞEN

Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yaşlılara Yönelik Hizmetleri Üzerine Bir İnceleme	77
--	-----------

Ayşe ATILGAN YAŞA

Küresel İklim Değişikliği İle Mücadelede Sınırdaki Karbon Düzenlemesi.....	99
---	-----------

Ahmet İNNECİ

Vergi Ödemenin Ahlaki Bir Görev Olarak Kabul Edilmesini Belirleyen Faktörler: Avrupa'daki Türkiye'li Göçmenler Örneği.....	111
---	------------

Ahmet TEKİN

İmam Gazali (K.S.)'nin Devlet ve Kamu Maliyesi Düşüncesi	127
---	------------

Esra Berika DÖNMEZ, Mehmet CURAL

Türkiye'de Vergi Tabanının Mevcut Durumu ve Geliştirilmesine Yönelik Öneriler.....	145
---	------------

Ulvi SANDALCI, İnci SANDALCI, Özgür SAYGIN

Kurumlar Vergisinin Milli Gelire Etkisinin Panel Veri Analiziyle İncelenmesi: OECD Ülkeleri Örneği.....	169
--	------------

Uğur UYGUN, Mehmet Emin ALTUNDEMİR

Sürdürülebilirliğe Giden Yol: Avrupa Birliği Ülkelerinde Çevresel Vergilendirme.....	187
---	------------

Büşra Yılmaz, Dilruba VİDİNEL

Kamu Yatırım Harcamalarında Etkinliği Belirleyen Faktörler	205
---	------------

Özgür Mustafa ÖMÜR

Vergi Adaletine Kavramsal Bakış.....	217
---	------------

Ahmet Gökmen, Hayriye IŞIK

**Uluslararası Ekonomik Entegrasyonlar Çerçevesinde Akdeniz
İçin Birlik Üzerine Bir Değerlendirme..... 233**

Kamil TÜĞEN, Türkan ELİK

"Bu kitapta yer alan bölümlerde kullanılan kaynakların, görüşlerin, bulguların, sonuçların, tablo, şekil, resim ve her türlü içeriğin sorumluluğu yazar veya yazarlarına ait olup ulusal ve uluslararası telif haklarına konu olabilecek mali ve hukuki sorumluluk da yazarlara aittir."

YEREL YÖNETİMLERDE YEŞİL BÜTÇELEME ARAYIŞLARI: DÜNYA'DAN VE TÜRKİYE'DEN ÖRNEKLER

Zuhal ERGEN¹

Burcu BALSEVER ERİM²

1. GİRİŞ

Sanayileşme ve bunun getiri olarak kentleşme, dünya genelinde çevresel tahribatın büyük boyutlara ulaşmasına yol açmıştır. Küreselleşme ile birlikte çevre tahribatı, uluslararası ticaretin domino etkisiyle ülkeleri birbirine bağımlı kılması gibi benzer yapıya sahip olarak, karmaşık ve iç içe geçmiş bir yapı oluşturmuştur. Bu nedenle çevresel tahribatın önlenmesi ve sürdürülebilir bir çevrenin oluşturulmasına yönelik çabalar, artık sadece ulusal düzeyde kalmayıp, birçok uluslararası platformda da önemli bir tartışma konusu haline gelmiştir. Birleşmiş Milletler'in belirlediği on yedi sürdürülebilir kalkınma hedefi arasında sürdürülebilir çevrenin de yer alması, dünya genelinde çevresel tahribatla mücadeleye yönelik ciddi bir eğilimin olduğunu göstermektedir.

İktisadi açıdan serbest ticaretin hakim olduğu bir dünyada, ülkelerin ekonomik yapıları ne olursa olsun, sürdürülebilir büyüme hedeflerinin yanı sıra sürdürülebilir bir çevre hedeflemesi de mevcut habitatın korunması ve üretim olanaklarının sürdürülebilir olması açısından önemli bir gerekliliktir. Zira çevre kullanımı kısıt olan küresel kamusal bir mal niteliğine sahiptir. Bu sebeple, çevresel tahribatın artışı ülkelerin üretim ve tedarik zincirine, büyüme ve kalkınma hedeflerinin gerçekleşmemesine yol açabilecektir (Armağan, 2023). Geçmişte, çevreci düzenlemeler genellikle özel sektörün yarattığı olumsuz dışsallıkları içselleştirmek için belirli kotalar, cezalar ve teşvikler şeklinde ortaya çıkmış olsa da günümüzde sürdürülebilir çevre uygulamaları kamu idareleri ve diğer toplumsal aktörlerin de dahil olduğu daha kapsamlı bir sürece dönüşmüştür. Bu bağlamda, sürdürülebilir çevre hedefleri hem ulusal hem de yerel düzeyde sosyal ve mali politika uygulamaları olarak kendini göstermektedir. Bu uygulamaların etkileri ise kamu bütçelerinde açıkça izlenebilmektedir.

1 Prof. Dr., Çukurova Üniversitesi, İ.İ.B.F Maliye Bölümü zergen@cu.edu.tr, ORCID:0000-0002-7064-9046.

2 Arş. Gör. Çukurova Üniversitesi, İ.İ.B.F Maliye Bölümü, bbalsever@cu.edu.tr, ORCID: 0009-0001-9601-0048.

Tüm bunlara bağılı olarak bu çalışmada, öncelikle çevreci müdahalelerin küresel boyuttaki gelişimi incelenecek, ardından yerel yönetimlerde yeşil bütçeleme kavramı tartışılacak ve örnek belediyeler üzerinden incelenecektir. Yeşil bütçelemenin faydaları, hem yerel idareler açısından hem de çevre tahribatıyla mücadeledeki katkıları bakımından ele alınacak ve son aşamada sonuçlar ve politika önerileri sunulacaktır.

2. DÜNYA'DA YEŞİL DÖNÜŞÜM ARAYIŞLARI

Sanayi devriminden bu yana üretim hacminin artması ve buna bağılı olarak kentleşmenin yaygınlaşması doğal çevrenin kirlenmesine ve küresel ısınmanın tehlike arz etmesine yol açmıştır. 1900'lü yılların ikinci yarısından itibaren ise küresel ısınma tehdidiyle başlayan bir bilinçlenme serüveni ülkelerin iktisadi ve idari konular kadar çevre konusunda da kolektif hareket etmesinin önünü açmış ve çeşitli uluslararası organizasyonlar kurularak fikir uzlaşıları ortaya çıkmıştır.

Dünya'da bilinen ilk çevreci protokol 1971 yılında İran'ın Ramsar şehrinde kabul edilen Ramsar Sözleşmesi'dir. Ramsar Sözleşmesi, uluslararası çerçevede ilk defa insan ve çevre arasındaki bağımlı ilişkiyi ortaya koyan ve spesifik olarak sulak alanların korunması ve kullanımında sürdürülebilirliği sağlamaya yönelik çevreci düzenlemelerin kabul edildiği uluslararası bir sözleşmedir (Arı, 2006). Ramsar Sözleşmesi günümüzde birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke tarafından kabul edilmiş olmasının yanı sıra Türkiye'de 1994 yılında yürürlüğe girmiştir. Ramsar Sözleşmesi, her ne kadar insan ve çevre arasındaki bağımlı ilişkinin tanımlandığı ilk uluslararası sözleşme olsa da spesifik olarak yalnızca sulak alanların korunmasına yönelik bir çerçeveye sahiptir. Ancak, 1972 yılında Stockholm'de BM İnsan ve Çevre Konferansı Bildirgesi çevre konusunu daha geniş bir perspektiften ele almaktadır (Kayhan, 2013). BM İnsan ve Çevre Konferansı Bildirgesi insan, çevre ve kalkınma üçgeni arasındaki ilişkiyi açıklayarak, ülkelerin ekonomik kalkınma hedeflerinin yanında çevre tahribatının önlenmesi, biyoçeşitliliğin korunması ve sürdürülmesi, doğada bulunan her canlıya ait habitatın korunmasının gözetilmesi gibi başlıkları içermektedir. Stockholm Bildirgesi aynı zamanda sürdürülebilir bir çevre oluşumunda az gelişmiş ülkelerin desteklenmesini gerektiğini de içermektedir. Stockholm Bildirgesi'nin hukuku bağlayıcılığı olmasa da 1987 yılında yayınlanacak olan Brundtland Raporu için önemli bir temel oluşturmaktadır. Brundtland Raporu, Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu başkanının hukuki olarak tanınması ve sürdürülebilir kalkınmanın net olarak tanımlanması açısından önem arz etmektedir. Brundtland Raporu'nda sürdürülebilir kalkınma, "mevcut kalkınma koşullarını gelecek nesillerinin kalkınmasını azaltmadan sürdürülebilir bir şekilde iyileştirme", olarak tanımlanmıştır. Raporun bir diğer önemli özelliği, çevre ve kalkınma ara-

sındaki ilişkinin açıklanarak, kalkınma evrelerinde çevresel tahribatın en aza indirilmesi için küresel işbirliğinin önemine dikkat çekmesidir (Bozlağan, 2010). 1992 yılında Rio’da düzenlenen Birleşmiş Milletler evre ve Kalkınma Konferansı’nda ise yine evre ve kalkınma arasındaki ilişkiye ve uluslararası işbirliğinin önemine dikkat çekilmektedir. Rio Zirvesi sonucunda yirmi yedi sürdürülebilir evre ilkesi belirlenmiş ve beş farklı konu üzerinde uzlaşı sağlanmıştır. Bunlar; 21. Yüzyılda sürdürülebilir kalkınma ve sürdürülebilir çevreye yönelik bir eylem planı niteliği taşıyan Gündem 21, BM İklim Değişikliği ereve Sözleşmesi, Rio Deklerasyonu, BM Biyoçeşitlilik Sözleşmesi, Orman Sözleşmesi ve 1994 yılında imzaya sunulan BM lleşme ve Kuraklaşma Sözleşmesi’dir (zmehmet, 2008). Son olarak, Kyoto Protokolü 1997 yılında kabul edilerek Rusya’nın imzalamasının uzun sürmesi nedeniyle ancak 2005 yılında yürürlüğe girebilmiştir. Kyoto Protokolü iki dönemli bir protokol olup, 2008-2012 dönemi 1. Taahhüt Dönemi için Protokole taraf olanların karbon salınımlarını 1990 yılına oranla %5 oranında düşürmesi beklenirken 2013-2020 arasında 2. Taahhüt Dönemi olması planlanmaktaydı ancak 2. Taahhüt Dönemi’ni içeren protokol ancak 31 Aralık 2020 yılında usulen kabul edilebilmiştir. Diğer yandan Kyoto Protokolü ABD ve Hindistan gibi dünyada emisyon salınımı en yüksek olan ülkeler tarafından onaylanmaması ve gelişmekte olan ülkelere herhangi bir kısıtlayıcı anlayış içermemesi açısından rekabeti zedeleyici sorunlara yol aması nedeniyle eleştirilmektedir (Hotunluoğlu ve Tekeli, 2007).

2015 yılında yapılan Paris Anlaşması ise küresel sıcaklığın sanayi öncesi döneme göre 1.5 derece azaltılması gerektiğini ve bu çerçevede anlaşmaya taraf olan ülkelerin iklim planları oluşturarak karbon emisyonlarını azaltması hedeflenmiştir ancak günümüzde karbon emisyon salınımının hedeflenen sıcaklık değerine ulaşılabilmesi için gereken oranda azaltılarak aksine artış gösterdiği saptanmaktadır (Tepekule ve Ksl, 2023).

Bütün bunlar dikkate alındığında küresel dünyada, ülkelerin tek başlarına iklim değişikliğiyle mücadele etmelerinin zorluğu nedeniyle, çözüm yolları arayışında kolektif fikir birliği yöntemlerine başvurulmuştur. Bu uzlaşılar, iklim değişikliği ve sürdürülebilir evre oluşturma konularında dikkat çekici olmasına rağmen, hukuki bağlayıcılıktan yoksun olmaları nedeniyle etkinliği tartışmalı bir konu olmaktadır. Sürdürülebilir bir evre sağlama çabaları, küresel ve ulusal düzeyinde değerlendirilse de toplumun her bir bireyinin bu çabalara yönelik bilinçlendirilmesi ve teşvik edilmesinin büyük önem taşıması sebebiyle yerel yönetimler de bu süreç içerisinde ciddi bir aktör olma konumundadır. Bu bağlamda, uluslararası ve ulusal çevreci faaliyetlerinin yanı sıra, yerel yönetimlerin de şehir sınırları içinde çevreci faaliyetleri desteklemesi, yerinden yönetim anlayışı gereği önemlidir.

3. YEREL YÖNETİMLERDE YEŞİL BÜTÇELEME

Yerel yönetimlerde yeşil bütçeleme, yerel yönetimlerin sürdürülebilir bir çevre düzenlemesi hedefine karşın bütçe politikalarını çevreci bir anlayışla oluşturmaları olarak ifade edilebilir. Buna göre, yerel yönetimler bütçe kompozisyonu içinde ellerindeki mali kaynaklarını ve harcamalarını hem çevreci bir anlayışla oluşturmaları hem de proje bazlı olmak üzere çevreci faaliyetlere kanallandırmalarını düzenler. Yeşil bütçeleme geleneksel bütçelemeden farklı olarak bütçe politikalarının iktisadi boyutunun değil çevresel tahribatın iyileştirilmesini dikkate almaktadır (Ergen, 2021). Daha detaylı olarak yeşil bütçeleme esaslarını, idarenin kamusal faaliyetlerini planlarken bu faaliyetlerin çevresel etkilerini dikkate alması ve doğaya zarar verebilecek projeleri önleyerek çevresel zararları minimuma indirmeye çalışması oluşturmaktadır. Yaygın olarak yerel yönetimlerde yeşil bütçeleme politikaları, karbon ve benzeri zararlı emisyon salınımlarının azaltılması, yenilenebilir enerji kaynaklarının teşvik edilmesi, ağaçlandırma ve benzeri çevreci uygulamalarla yeşil alan hacminin artırılması, ulaşımda sürdürülebilir yöntemlerin teşvik edilmesi ve projelendirilmesi ile geri dönüşüm ve atık bertaraf faaliyetlerinin organizasyonu olarak uygulanmaktadır. Literatürde her ne kadar çevreci faaliyetler karbon salınımlarının azaltılması yoluyla inceleniyor olsa da karbon salınımları çevre sorunlarının yalnızca bir parçasını oluşturmaktadır. Bu sebeple aslında çevreci faaliyetler karbon emisyonlarının yanı sıra yeşillendirme, temiz su ve alternatif su kaynaklarının oluşturulması, atık yönetimi ve iklim değişikliğiyle mücadele gibi alanlarında içine dahil olduğu geniş bir yelpazeden oluşmaktadır (Kılıçer, 2017). Bu bağlamda, yerel yönetimlerin yeşil bütçeleme çerçevesinde yapmış olduğu çevreci uygulamalar üç ana başlık altında incelenebilir. Bunlar; enerji verimliliği ve yenilenebilir enerji kullanımının teşviki, katı atık ve temiz su yönetimi, yeşil alanların artırılması ve iklim değişiklikleriyle mücadele uygulamaları olarak sıralanabilir.

3.1. Enerji Verimliliğinin Sağlanması ve Yenilenebilir Enerji Kullanımının Teşviki

Enerji verimliliği, yeşil bütçeleme temel bileşenlerinden bir tanesidir. Yerel yönetimler, enerji verimliliğinin sağlanması açısından yalnızca kamu binalarında enerji verimliliğini dikkate alan uygulamalar yapmayıp aynı zamanda hem özel sektör aktörlerinde hem de hane halklarının yaşam alanlarında enerji verimliliğini dikkate almasına yönelik projeleri desteklemekte ve yenilenebilir enerji kaynaklarına yatırımlar yapmaktadır. Yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımı ve teşvik edilmesinin altındaki temel amaç, güneş enerjisi panelleri ve rüzgar türbinleri gibi yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımlarını arttırarak, çevresel koşullara katkıları dezavantaj olan fosil yakıtlara yönelik talebi ve bağımlılığı azaltmaktır. Ör-

neğın, Türkiye’de Eskişehir ilinin Tepebaşı Belediyesi BM’nin belirlemiş olduğu sürdürülebilir kalkınma amaçlarının belediye sınırları içinde uygulanması ve takip edilmesi amacıyla bünyesinde Sürdürülebilirlik Merkezi kurmuştur. Bu bağlamda, Tepebaşı Belediyesi kendi binasına kurduğu güneş enerjisi panelleri yoluyla belediyenin ihtiyacı olan elektriğın yenilebilir enerji kaynaklarıyla üretimini gerçekleştirmeye başlamıştır. Diğeryandan, Tepebaşı Belediyesi Sakintepe Soğuk Hava Deposu’nun çatısına kamusal destekle güneş enerjisi panelleri kurularak hem sürdürülebilir bir tarım hem de sürdürülebilir çevre yönetimi için örnek teşkil edecek bir uygulamaya imza atmıştır.

3.2. Atık ve Su Yönetimi

Atık ve su yönetimi de yeşil bütçeleme kapsamında yer alan çevreci faaliyet alanlarından bir diğerdir. Geri dönüşüm ve atık azaltma programlarının geliştirilmesi ve uygulanması, çevre kirliliğinin azaltılmasına katkı sağlamaktadır. Yerel yönetimlerde geri dönüşüm ve atıkla mücadeleyle yönelik projeler idarelerin katkılarıyla toplumsal diğeryaktörlerin de aktif olarak sürece dahil edildiğiybir yapı halini almaktadır. Örneğın, Stockholm Belediyesi ulaşım aracı olmayan vatandaşların atıklarını toplaması amacıyla şehir içinde sürekli gezen iki adet mobil atık toplama aracı dolaştırmaktadır. Diğeryandan Türkiye’de ise Bursa’nın Gürsu Belediyesi Atık Nakit Projesi kapsamında vatandaşların atıklarını kolayca teslim edebilmesi için geliştirilmiş olan mobil uygulama yoluyla atık entegre görevlilerinden randevu oluşturarak atık teslim yerini ve zamanını ayarlamasını kolaylaştırmıştır. Ayrıca, bu proje kapsamında vatandaşlar teslim ettikleri atıklar neticesinde ise atık puanı kazanarak idare tarafından ödüllendirilmektedirler. Yeşil bütçeleme içinde su yönetimi projeleri ise su tasarrufu, alternatif su kaynaklarının yaratılması ve su kalitesinin iyileştirilmesine yönelik olarak projeler planlanmasını ve finansmanını içermektedir. Türkiye’de kısıtlı olan su kaynaklarına alternatif kaynaklar oluşturmak maksadıyla İzmir Büyükşehir Belediye’nin başlatmış olduğu Sünger Kent uygulaması zeminlerin altına yerleştirilen geçirimli malzeme yoluyla yağany yağmur sularının yer altı depolarında birikerek hem sel ve taşkın benzeri doğaly afetlerin önüne geçmek hem de biriken suların dönüştürölerek kullanılabilecek duruma getirilmesi amaçlanmaktadır. Diğeryandan Balıkesir Edremit Belediyesi Altınoluk Atık Su Arıtma Tesisinde belediye sınırları içerisinde tüketilen sudaki atıkların temizlenerek geri dönüştürölmesi yoluyla elde edilen suyun peyzaj, tarım ve yangın söndürme gibi alanlarda kullanılmasını hedefleyen Gri Su Projesini uygulamaya koymuştur.

3.3. Yeşil Alanların Arttırılması ve İklim Değişikliği ile Mücadele

İklim değişikliği ile mücadele ve yeşil alan hacminin arttırılmasına yönelik projelerin planlanması ve finanse edilmesi de yeşil bütçeleme çerçevesinde ele alınan bir diğer konudur. Bu bağlamda, şehirlerin ekolojik dengesini korumaya yönelik çevreci faaliyetler hem yeşil alanlar hem de küresel ısınma açısından önem arz etmektedir. Yerel yönetimler çerçevesinde yeşil faaliyetlerin uzlaşa ve ortak bir plan içerisinde yürütülmesi amacıyla 2016 yılında Avrupa Birliği önderliğinde İklim ve Enerji için Küresel Belediye Başkanları Sözleşmesi şehirlerin belediye başkanları tarafından temelde yeşil alan hacminin arttırılması ve enerji verimliliğinin sağlanması yoluyla küresel ısınmayla mücadele etmek adına imzalanmıştır. Bu sözleşme, ülkeler arasında çevreci faaliyetlerde yönetişimi desteklemenin yanı sıra yerel yönetimlerin bu faaliyetler açısından önemine de dikkat çekmektedir (Günay, 2022).

4. YEREL YÖNETİM BAĞLAMINDA YEŞİL BÜTÇELEMENİN ÖNEMİ VE FAYDALARI

Yerel yönetimler bakımından yeşil bütçeleme şehir sınırları içinde çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması ve ekonomik kalkınmanın desteklenmesi açısından önemli bir uygulamadır. Yeşil bütçeleme faydalarını toplumsal faydalar ve idari faydalar olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür.

Yeşil bütçeleme toplumsal faydaları, yeşil bütçeleme karbon emisyonlarının salınımının azaltılması ve engellenmesi yoluyla hem insan sağlığı açısından temiz hava sahalarına sahip olmaya hem de ekolojik dengenin korunarak sürdürülebilir tarımın desteklenmesi açısından faydalar sağlamaktadır (Ergen, 2021). Diğer bir yandan, fosil yakıt tüketimiyle mücadele ederek yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının teşvik edilmesi ülke açısından hem fosil yakıt talebinin azaltılarak dışa bağımlılığın ortadan kaldırılmasına hem de fayda-maliyet çerçevesinde yakıt tüketim maliyetlerinin ciddi derece azalmasına olanak sağlayabilmektedir. Ayrıca, yeşil alan hacminin arttırılması biyoçeşitliliğin korunmasının yanı sıra bireyler üzerinde oluşturacağı daha yaşanılabilir bir çevre algısı neticesinde bilişsel ve psikolojik gelişimlerini destekleyebilmektedir. Bir diğer şekilde, katı atık ve su yönetimine yönelik sürdürülebilir faaliyetler sırasıyla, çevre kirliliğinin yol açacağı epidemik ve pandemik hastalıkların önlenmesini ve kıt su kaynaklarının tükenme tehlikesi nedeniyle su yönetimi yoluyla alternatif su kaynakları yaratılmasına ve mevcut kaynakların daha verimli kullanılmasını sağlamaktadır.

Yeşil bütçeleme idari faydaları, kamusal idare otoritesinde teşkilatlanma ve yerinden yönetim ilgili yerin gereksinimlerinin daha kolay tespit

edilmesi ve çözümlenmesi açısından önem arz etmektedir. Yeşil bütçeleme kavramı özü itibariyle her ne kadar sürdürülebilir bir çevre oluşturulması açısından kamu kaynaklarının tahsisini ifade ediyor olsa da durum yerel yönetimler açısından incelendiğinde sürdürülebilir çevrenin gereksinimlerinin o çevre itibariyle saptanıyor olması da projelerin fayda-maliyet analizi çerçevesinde uygulanmasını sağlamaktadır. Yeşil bütçeleme yerel yönetimler itibariyle uygulanıyor olması hem bürokratik işlem hacminin azalmasına hem de yerinden yönetimin gereği olarak gerçekçi ve gereksinimlere uygun projeler planlanmasını sağlamaktadır. Örneğin, yağış miktarı şehirler itibariyle değişebilir bir durumdur ve yağış miktarının az olduğu bölgelerde yağmur suyunun geri dönüştürülmesine yönelik yapılacak olan faaliyet harcamaları fayda-maliyet açısından verimsiz sonuçlara yol açabilecektir. Diğer yandan, yerel yönetimlerin çevreci bütçe uygulamaları uzun vadede başka şehirler için özendirici ve kitlesel iyileştirici örnekler oluşmasına yol açacaktır. Yeşil faaliyetlerin bütçe içerisinde paylar tahsis edilerek planlanması bu planlara yönelik idare açısından hukuki bağlayıcılık sağlaması nedeniyle gerçekleştirilebilir ve denetlenebilir olmasına da olanak sağlamaktadır. Ayrıca, çevre tahribatının önlenme çabalarının bütçeye yansımaları halka yönelik hesap verilebilirliği arttırmanın yanı sıra konunun önemini ve güncelliğini de ortaya koymaktadır (Kılıçer, 2017).

Özetle yeşil bütçeleme uygulamaları, yerel yönetimlerin daha sürdürülebilir ve yaşanabilir şehirler oluşturmalarına olanak sağlamanın yanı sıra toplumsal faydaları bir araya getirerek yerel düzeyde sürdürülebilir kalkınmayı teşvik ederek, uzun vadede çevresel, iktisadi ve sosyal refah açısından önemli faydalar sağlamaktadır.

5. KÜRESEL DÜNYADA YEREL İDARELERDEN YEŞİL BÜTÇELEME ÖRNEKLERİ

5.1. Kopenhag Belediyesi, Danimarka

Sürdürülebilir çevre hedeflemesine yönelik olarak yeşil bütçeleme açısından öncü şehirlerden biri olan Kopenhag'da çevreci uygulamalar hem idari hem de mali uygulamalar olarak kendini göstermektedir. Belediye meclisinde bulunan yedi çözüm komitesinden biri çevre sorunları üzerine eğilmek üzere kurulmuştur. Bu komite önderliğinde, kısa ve uzun vadeli olarak 2025 ve 2035 yıllarına yönelik İklim Hedeflemesi Planı uygulamaya koyulmuştur. 2025 İklim Planı enerji tüketimi, enerji üretimi, azaltılmış emisyonlarla mobilite ve şehir yönetimi girişimleri olmak üzere dört temel hedefe dayanmakta ve 2013-2016, 2017-2020 ve 2021-2025 olmak üzere üç ana fazdan oluşmaktadır. Kopenhag Belediyesi bu iklim planı çerçevesinde 2005 baz yılına oranla karbondioksit emisyonunu %72,6

oranına azaltmıştır (CPH, 2020). Diğer yandan 2026 yılında yürürlüğe girecek olan, 2035 İklim Plan’ında ise “en yaşanılabilir şehir” oluşturma amacına yönelik olarak hedeflenen yıla kadar karbon nötr bir çevre için mali politika araçları yoluyla bir dizi projeler geliştirmiştir. Bunlar arasında, yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelik teşvikler sağlama, fosil yakıt ve petrol temelli üretim ve ulaşımı engellemek, bisiklet kullanımını teşvik etmek, sıfır emisyonlu inşaat sahaları yaratmak gibi başlıca projeler yer almaktadır. Buna göre Kopenhag Belediyesi 2035 yılında kişi başına düşen karbondioksit emisyon hedeflemesini 5 tona indirmeyi hedeflerken, belediyenin yarattığı karbondioksit emisyonu oranını ise yarı yarıya azaltmayı hedeflemektedir (CHP, 2020). Ayrıca, Kopenhag Belediye’si çevresel sorunlara vatandaşların aktif katılımını sağlamak amacıyla, yaşanan çevre soruna yönelik anlık olarak görüntü ve ses özellikleriyle yetkililere iletilebileceği mobil uygulamalar da geliştirmiştir.

5.2. Seul Belediyesi, Kore

Seul Belediyesi bütçeleme tekniğini çevreci, sosyal ve iklim (ESG) bütçesi olarak uygulayan yerel yönetimlerden bir diğeridir. ESG prensipleri, bütçe oluşturma ve yönetim süreçlerine entegre edilerek, kuruluşların sürdürülebilirlik hedeflerine ulaşmalarını sağlar. ESG bütçelemesi, hem kamu hem de özel sektörde önemli bir rol oynar ve kaynakların etkin bir şekilde sosyal ve çevresel faktörler göz önünde bulundurularak dağıtılmasını sağlamaktadır. ESG bütçesini 2021 yılında pilot uygulama olarak yürürlüğe koyan Seul Belediyesi, belediye bütçesinden 145 çevreci proje için 372,5 milyar Won ayırarak 990 bin ton sera gazı emisyonunu azaltmayı hedeflemiştir. Bu hedef doğrultusunda, Seul Belediyesi 2050 yılına kadar kendi sınırlarında karbon nötr olmayı planlamaktadır (UNFCCC, 2020). Seul Belediyesi, karbon nötrleşme hedefi kapsamında 2023 ve sonraki bütçeleme süreçlerinde elektrikli araç ve yeşil alan projelerini destekleyecek uygulamalara yönelik bütçesindeki payı arttırarak, karbon emisyonunu arttırıcı faaliyetlere yönelik bütçe içerisindeki payını azaltmaktadır. Seul Belediye’sinin sürdürülebilir çevreye yönelik uyguladığı politikalardan en dikkat çekicisi ise çevreci faaliyetlerin sorumluluğunun yalnızca belediyeye faaliyetleri üzerinde sınırlandırılmayıp, bu sorumluluğun özel sektör, vatandaşlar ve idari kurumlar arasında dağıtılarak toplumu oluşturan her kesimi çevreci bir anlayışın benimsenilmesine dahil etmesidir. Buna göre, Seul Belediyesi kurumların ESG bütçelemesine uygun olarak yeşil faaliyetler sürdürmesi koşuluyla kurumlara kamusal teşvikler sağlamakta ve başarılı olanlara ise bir sonraki aşamada kamusal projeler için işbirlikleri teklif etmektedir. Seul Belediyesi, karbon emisyonuyla mücadele için iklim bütçesini 2023 yılı bütçesine tam anlamıyla entegre edebilmiştir.

5.3. Oslo, Norveç

Oslo Belediyesi, 2017 yılında 836 bin ton karbondioksit emisyonunu azaltmak için bütçesinden 28 milyon dolar pay ayırarak ilk iklim bütçesi olma niteliğine sahip belediye bütçesini oluşturmuştur. İklim bütçesinin içeriğinde ise emisyon yayılımının azaltılmasına yönelik tahminler, ilgili kurumlar ve bu kurumlara ayrılan finansman payları yer almaktadır. Her yıl mali bütçeyle birlikte iklim bütçesi de hazırlayan Oslo Belediyesi 2023 yılında yayınlamış olduğu iklim bütçesinde, 2030 yılında 2009 yılına oranla emisyon salınımının %95 oranında azaltılmasına yönelik çevreci uygulamalar adına bütçesinden ciddi paylar tahsis etmiştir (Klimaetaten, 2023). Oslo'da emisyon salınımının yaygın olarak gerçekleştiği alanların başında ulaşım, binalarda fosil yakıt kullanımı ve atıkların yakılmasıdır. Bu alanlarda karbon emisyonunu azaltmaya yönelik olarak bisiklet yollarının arttırılması ve bisiklet kullanımının teşviki, binalarda bulunan fosil yakıt kazanlarının yasaklanması ve atıkların yakılmayıp geri dönüşüme sevk edilmesi için atık ve geri dönüşüm entegrasyon alanları oluşturularak çevreci uygulamalarda bulunmuştur. Oslo Belediyesi'ne 2019 yılında ise Avrupa Komisyonu tarafından Avrupa Yeşil Başkenti unvanı verilmiştir. 2013 yılında 1.4 milyon ton olan karbondioksit emisyonu ise 2020 yılına gelindiğinde 600 bin tonlara kadar gerileme göstermiştir. 2009 baz yılı olmak üzere Oslo'da karbondioksit emisyon seviyesi 2020 yılında baz yıla oranla %25, 2023 yılında ise %28 azalmıştır. Oslo Belediyesi, bu bağlamda 2030 yılına kadar sıfır emisyonlu şehir olma hedefi oluşturmıştır.

5.4. Stockholm, İsveç

Stockholm, yeşil bütçeleme alanında önde gelen şehirlerden bir diğeridir. Stockholm Belediyesi, 2040 yılına kadar karbon nötr olma hedefi doğrultusunda çeşitli çevre dostu projeler geliştirmektedir (Climate Action Plan, 2020). Belediye ulaşım sebebiyle salınan karbondioksit emisyonunun azaltılabilmesi adına bütçesinden bisiklet yollarının genişletilmesi ve mevcut yolların bakımı için önemli miktarda pay ayırmıştır. Bu doğrultuda şehirde 114 km'lik bisiklet yolu ağı bulunmaktadır. Ayrıca, toplu taşıma sisteminin yaklaşık %25'i elektrikli otobüslerden oluşmakta ve bu oran her yıl artmaktadır. Stockholm Belediyesi, bireylerin özel ulaşımlarından kaynaklanan karbon emisyonlarını azaltmak amacıyla vatandaşları elektrikli araç kullanmaya teşvik etmektedir. Bu çerçevede, elektrikli araç şarj istasyonlarının sayısını sürekli artırarak günümüzde yaklaşık dört bin istasyona ulaşmıştır. Karbon hedeflerinin yanı sıra, Stockholm Belediyesi geri dönüşüm konusunda da çevre dostu uygulamalara imza atmıştır. Araç sahibi olmayan vatandaşların atıklarını geri dönüşüm sürecine dahil edebilmeleri için şehirde dolaşan iki adet mobil atık toplama aracını hizmete sunmuştur. Ayrıca Stockholm Belediyesi 2022 yılından bu yana belediye

sınırları içinde inşa edilecek yeni binalar, tadilat ve dekorasyon işlemleri için proje geliştiricilerinin inşa ya da tadilat edecekleri binanın iklim üzerindeki etkisini beyan etmelerini zorunlu kılmıştır.

5.5. İstanbul, Türkiye

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2017 yılında Küresel Belediye Başkanları sözleşmesini imzalayan şehirlerden biridir. Bu sözleşme doğrultusunda 2050 yılına kadar belediye sınırları içerisinde, uzun ve kısa vadeli olarak karbon nötr hedeflemesine yönelik çevreci planlamalar yapılmıştır. 2024 yılı Stratejik Plan doğrultusunda İstanbul Büyükşehir Belediyesi için çevre faaliyetleri atık yönetimi, enerji yönetimi, yeşil alan yönetimi ve çevre koruma faaliyetleri olmak üzere dört ana kola ayrılmaktadır. Buna göre, 2023 yılında yayınlamış olduğu Sürdürülebilir Enerji İklim Eylem Planı'na göre 2030 yılına kadar belediyenin faaliyetleri için yenilenebilir enerji kaynakları yoluyla elektrik ve benzeri enerji ihtiyaçlarının karşılanarak karbon emisyon salınımının 2019 yılına oranla %40 düşmesi hedeflenmektedir (SECAP, 2023). Bu bağlamda Türkiye'nin ilk Avrupa'nın ise en büyük atık yakma ve enerji üretimi tesisini kurarak yıllık 1.38 milyon ton sera gazı emisyon salınımını azaltılmasını ve yakılan atıklar neticesinde enerji üretimini sağlanmaktadır. Diğer yandan İstanbul iline bağlı Küçükçekmece Belediyesi 2023 yılında başlatmış olduğu Benim Kartım projesi ile atıklarını belediyeye teslim eden vatandaşların kartlarına belediye sınırları içerisinde restoran ve marketlerde alışveriş yapabilecekleri para puanlar yüklemektedir. Atık entegre tesisinde toplanan bu atıklarla hem çevre kirliliği önlenmekte hem de geri dönüşümü mümkün atıkların ayrıştırılması yoluyla sera gazı emisyonunun azalmasına dolaylı olarak katkı sağlamaktadır.

6. SONUÇ VE ÖNERİLER

Sanayi devriminden itibaren artan üretim hacmi ve kentleşme faaliyetleri, kıt bir kaynak niteliği taşıyan çevreyi ciddi derecede tahrip ve tehdit etmektedir. Sanayileşme sürecinin ilk aşamasında, ekonomik büyüme, üretim, tüketim ve kalkınma konularına odaklanılarak üretimin kayda değer bir artış göstermesi hedeflenmiştir. Ancak, devrimden sonraki ikinci aşamada, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sürdürülebilir olması gerektiği düşüncesi tartışılmaya başlanmıştır.

Sanayileşmenin bir sonucu olarak çevre tahribatındaki önemli artışlar, dolaylı olarak kalkınma ve gelişmenin de tehlikeye girmesine yol açmıştır. Zira çevresel tahribat sonucu küresel ısınma ve iklim değişikliği gibi ciddi tehlikeler bireylerin bilişsel gelişiminden tarıma kadar geniş çaplı bir olumsuzluk meydana gelmesine neden olacaktır. Bu sebeple, gerek ulus-

lararası gerek merkezi düzeyde, çevre, sanayi ve insan ilişkisinin sürdürülebilir bir düzeyde ilerlemesi gerektiğine dair tartışmalar son dönemlerde yoğunlaşmıştır. Özellikle son yirmi yılda, bu sürece yerel yönetimler de dahil edilmektedir. Yerel yönetimlerin varlık sebebi, yerinden yönetimin kamusal ihtiyaçlara ve problemlere yönelik daha gerçekçi saptama ve uygulamalar yapabilme yeteneğinin yanında, daha az maliyetle ve daha hızlı şekilde kamusal çözüm yollarına olanak sağlıyor olmasıdır.

Bu nedenle, çevre tahribatının önlenmesi ve azaltılması ile ilgili kamusal faaliyetler, her kamusal mal ve hizmet sunumunun bütçeye yansıdığı gibi yerel yönetimlerin bütçelerinde de yer almaktadır. Bu bağlamda, çevresel tahribatın önlenmesi açısından sunulan faaliyetlerin bütçedeki yansımaları “yeşil bütçeleme” olarak adlandırılmaktadır. Yeşil bütçeleme, en geniş tanımıyla, çevresel sürdürülebilirliği teşvik eden ve çevreye zarar vermeyen projelere finansman sağlayan bütçeleme yöntemidir. Yeşil bütçelemenin idari ve sosyal açıdan birçok faydası bulunmaktadır. Öncelikle yerel yönetimler itibarıyla yeşil bütçelemenin bütçe sürecine dahil edilmesi, bütçenin uygulanacağı şehrin yapısal özelliklerinin dikkate alınarak çevreci faaliyetlerin finansman ve projelendirilmesine olanak sağlamaktadır. Bu durum, hem kaynak israfının önlenmesine hem de projelendirilen faaliyetin fayda-maliyet çerçevesinde değerlendirilmesine olanak sağlamaktadır. Örneğin, yağmur suyunu alternatif su kaynakları oluşturmak adına değerlendirmenin maliyeti ve faydası şehirlerin iklimsel yapıları nedeniyle farklı olacaktır. Bu durum şu şekilde açıklanabilir, az yağış alan ve bu sebeple projelendirme faaliyetlerinin maliyetini karşılayamayacak kadar az bir fayda yarattığı şehirlerde sünger kent ve benzeri projelerin finansman maliyeti faydasına oranla daha yüksek olacağından çok yağış alan şehirlere oranla verimsiz bir yatırım harcaması olacaktır. Bu açıdan yeşil bütçelemenin önemi merkezi yönetim kadar yerel yönetimlerde de ortaya çıkmaktadır. Bir diğer yandan bu güne değil uluslararası organizasyonlarda çeşitli çevreci bildirgeler ve sözleşmeler yayımlanmış olsa da bunlar yeterli bir denetim mekanizması olmaması ve buna bağlı olarak caydırıcı yaptırımlarda bulunulamıyor olması sebebiyle bir önerinin ötesine geçememişlerdir. Yine de bu organizasyon faaliyetlerinin özendirici bir yapıya sahip olması, ülkeler üzerinde önemli bir etki oluşturmaktadır. Uluslararası organizasyonlarda yerel yönetimler itibarıyla yeşil bütçeleme-yi özendirici yapının en güzel örneği Avrupa Birliği önderliğinde imzalanan Belediye Başkanları İklim ve Enerji Sözleşmesi’dir. Bu çerçevede, gönüllü olarak bir araya gelen belediye başkanları işbu sözleşmeyi imzalarak şehirlerinde karbon salınımını azaltıcı, iklim değişiklikleriyle mücadeleyle olanak sağlayan ve yenilebilir enerji kaynaklarına yönelik talebi artırıcı faaliyetlerde bulunulacağını taahhüt etmişlerdir. Buna bağlı olarak bağlı belediyeler karbon emisyon salınımını azaltmak için ulaşım ve ula-

şım ağırları üzerinde çevreci faaliyetlerde bulunmaktadır. Diğer bir yandan, yenilenebilir enerji kaynaklarını hem belediyeye ait binalarda kullanmakta hem de vatandaşların bu kaynaklara talebini arttırmak için teşvikler sağlamaktadırlar. Ayrıca, belediyeler katı atık ve geri dönüşüm faaliyetlerine vatandaşın kolayca dahil edilebilmesi için süreci kolaylaştırıcı projeleri finanse etmekte ve yeni entegre alanları kurmaktadır. Son olarak, belediyeler alternatif su kaynakları yaratmak adına, temiz su ve arıtma faaliyetleri için de belediye bütçeleri içerisinde projelendirilerek finanse etmektedir. Nihayetinde bu faaliyetlerin belediye bütçeleri içinde gün geçtikçe daha büyük oranda finanse edilmesi yeşil bütçeleme'nin önemini arttığını göstermektedir.

Uluslararası organizasyonlar sonucu belirlenen çevre ilkeleri özendirici olsa da denetim ve yaptırım mekanizmalarının eksikliğinden ötürü ideal öneriler olmaktan ileriye gidememektedir. Bunun sebebi ülkelerin egemenlik haklarından doğan yetkilerini yeterince objektif olacağının muğlak olduğu uluslararası organizasyonlara devretmek istememesidir. Bu sebeple, çevrenin küresel bir kamusal mal olması sebebiyle hem küresel hem de merkezi anlamda iki yönlü denetim mekanizmasının gerekliliği ortaya çıkmaktadır. **Küresel** anlamda her ne kadar ülkeler egemenlik hakkını devretme konusunda çekimser olsa da çevre, tüketiminden hiçbir ülkenin mahrum bırakılmadığı ve fayda ile zararları her ülkeyi etkileyebilecek küresel kamusal bir mal olması nedeniyle mutlak olarak objektif bir denetim ve yaptırım mekanizması kurulmalıdır. Çevresel tahribatın azaltılması için yalnızca ilkeler değil aynı zamanda standartlar belirlenmelidir. Diğer yandan, ülkelerin ulusal düzeyde vesayet denetimi çerçevesine uygun şekilde bir denetleme ve yaptırım mekanizması oluşturarak, yerel yönetimlerin ülke sınırları içinde gerektiği kadar çevreci faaliyetler yapıp yapmadığı denetlenmeli ve gerekli şekillerde teşvik edilmelidir. Bu sayede hem merkezi düzeyde hem de küresel düzeyde vesayet denetimi yoluyla çevreci uygulamaların standartlara uygun şekilde uygulanarak çevre tahribatının artışı önenebilecektir.

KAYNAKÇA

- Arı, A. (2006). Ramsar Sözleşmesi'nin Doğa Koruma Yaklaşımına Eleştirel Bir Bakış. *Doğu Coğrafya Dergisi*, 15(1), 275-302.
- Armağan, A. (2023). Yeşil Bütçeleme Yaklaşımı: Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Scientific Journal of Finance and Financial Law Studies*, 3(1), 1-22.
- Bozlağan, R. (2010). Sürdürülebilir gelişme düşüncesinin tarihsel arka planı. *Journal of Social Policy Conferences*, 50(1), 1011-1028.
- CPH (2020). Climate Plan Roadmap 2021-2025. <https://urbandevdevelopmentcph.kk.dk/climate>
- Ergen, Z. (2021). Ekolojik Dengeyle Uyumlu Yeşil Bütçeler Ve Yerel Yönetim Uygulamaları. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 30(2), 62-73.
- Günay, H.F. (2022). Yeşil Bütçeleme Yaklaşımı Dünyadan Örnekler ve Türkiye Ekseninden Değerlendirilmesi. Arzu Karaca (Der.), *Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler Alanında Uluslararası Araştırmalar XI içinde*. (ss. 57-73). İstanbul: Eğitim Yayınevi.
- Hotunluoğlu, H., & Tekeli, R. (2007). Karbon Vergisinin Ekonomik Analizi ve Etkileri: Karbon Vergisinin Emisyon Azaltıcı Etkisi Var mı?. *Sosyoekonomi*, 6(6). DOI: 10.17233/se.31848
- İBB (2023). Sürdürülebilir Enerji ve İklim Eylem Planı. <https://cevre.ibb.istanbul/wp-content/uploads/2024/04/TR-SECAP-v14.pdf>
- Kayhan, A. (2013). Birleşmiş milletler çevre programı üzerine bir inceleme. *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*, 33(1), 61-90.
- Kılıçer, E. (2017). Çevreye duyarlı bütçeleme sistemi; Bologna örneği. *Journal of the Faculty of Economics/İktisat Fakültesi Mecmuası*, 67(1), 117-139.
- Klimaetaten (2023). Oslo's Climate Budget 2023. <https://www.klimaoslo.no/wp-content/uploads/sites/2/2024/01/Appendix-to-Climate-Budget-2023.pdf>
- Özmehmet, D. E. (2008). Dünya'da ve Türkiye'de sürdürülebilir kalkınma yaklaşımları. *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi*, 3(12), 1853-1876. <https://doi.org/10.19168/jyu.48930>
- Stockholm City Consil (2020). Climate Action Plan 2020-2023. <https://miljo-barometern.stockholm.se/content/docs/tema/klimat/Climate-Action-Plan-2020-2023.pdf>
- Tepekule, U., & Köslü, G. (2023). Yeşil bütçeleme yaklaşımı ve performans esaslı program bütçe uygulaması: Türkiye için bir değerlendirme, *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(59), 373-406. <https://doi.org/10.30794/pausbed.1370791>
- UNFCCC (2020). 2050 Carbon Neutral Strategy of the Republic of Korea. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/LTS1_RKorea.pdf

GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE’DE KAMUDA TASARRUF TEDBİRLERİ UYGULAMALARI: TEORİK BİR ELE ALIŞ

Zuhal ERGEN¹

1. GİRİŞ

Kamunun etkin çalışması, kamu kaynaklarının verimli kullanılması, hizmetlerin hızlı ve etkili bir şekilde sunulması ve vatandaş memnuniyetinin artırılması anlamına gelir. Kamu kurumlarının etkin çalışması, toplumun ihtiyaçlarına daha hızlı cevap verebilmeleri ve maliyetlerin kontrol altında tutulması açısından önemlidir. Kamunun etkin çalışmasını sağlayacak unsurların başında kamu yönetiminde etkinliğin sağlanması, çağın gereklerine uygun teknoloji kullanımının arttırılması, şeffaflık ve hesap verebilirlik felsefesinin benimsenmesi gelir. Ancak bazen iç ve dış faktörler dolayısıyla bozulan kamusal dengelerin düzeltilebilmesi için bizzat kamu eliyle önlemler alınması bütçede etkinliğin sağlanması için tasarruf tedbirlerinin uygulamaya konulması elzem hale gelir.

Bozulan bütçe dengelerinin düzeltilebilmesi adına kamu kaynaklarının doğru planlanması ve harcamaların titizlikle izlenmesi, mali sürdürülebilirlik açısından büyük önem taşır. Bu açıdan kamu harcamalarının disiplinle edilmesi, gereksiz harcamalardan kaçınılması gerekir. Tasarruf tedbirleri denildiğinde akla kamu personel havuzu, enerji, kırtasiye, yakıt gibi kaynaklarda tasarrufa yönelik tedbirler olarak maliyetlerin düşürülmesi gelir. Ayrıca kamu kurumlarında düzenli iç ve dış denetimler yapılması, denetimlerden çıkan sonuçlar doğrultusunda kamu mali yönetiminin iyileştirilmesi ve verimlilik artışı hedeflenebilir. Bu bağlamda ülkemizde sonuncusu çok yakın zaman içerisinde yayımlanmış olan kamu tasarruf tedbir paketlerinin uygulamaya konulması gerekir. Çalışmamızda kamu tasarruf tedbirleri konusunda yapılması gerekenler ve bu güne dek yapılanlar ele alınacak ve analiz edilmeye çalışılacaktır.

2. DEVLET VE KAMU KAVRAMLARI ÜZERİNE

Devlet ve kamu, birbirleriyle sürekli etkileşim halinde olan çok önemli iki kavramdır. Devlet, kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanma-

¹ Prof. Dr. Çukurova Üniversitesi, İ.İ.B.F Maliye Bölümü, zergen@cu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7064-9046.

sında merkezi bir rol üstlenir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi, devletin yetki ve sorumluluğu altındadır. Bu ilişki, modern toplumlarda kamu yönetiminin devlet tarafından organize edilmesini gerektirir. Bu bağlamda bu iki kavramın öncelikli olarak ele alınması ve analiz edilmesi gerekir.

Devlet, tarih boyunca çeşitli teorik yaklaşımlar ve farklı düşünce okulları tarafından ele alınmış, yönetim ve egemenlik anlayışının merkezinde yer alan bir kavramdır. Genel olarak devlet, belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu, egemenliğe sahip, organize bir siyasi yapıdır. Devletin temel unsurları; insan topluluğu (halk), belirli bir toprak parçası (ülke) ve egemenliktir. Ayrıca, devletin temel işlevleri yasama, yürütme ve yargı erkleri tarafından yerine getirilir (Duverger, 1974).

Max Weber’e göre devlet, “meşru fiziki şiddet tekeline sahip “ bir yapıdır. Bu tanım, devletin toplum içindeki düzeni sağlama ve yasaları uygulama gücüne işaret eder (Weber, 1993). Devlet, hem iç işlerinde egemenlik hakkını kullanır hem de dış ilişkilerde diğer devletlerle diplomatik olarak gerekli ilişkileri düzenler. Bu çerçevede devlet, uluslararası hukukun temel aktörü olarak çok önemli bir işleve sahiptir.

Kamu kavramı, devletin bir unsuru olarak kamu hizmetlerini, toplumsal ihtiyaçların karşılanması ve genel refahın artırılması amacıyla sunulan hizmetleri ifade eder. Kamu, bireylerin tek başına üstesinden gelemeyeceği ihtiyaçların karşılanması için devlet tarafından organize edilen alanları ve kurumları kapsar. Kamu yönetimi, bu hizmetlerin yürütülmesi, düzenlenmesi ve denetlenmesi sorumluluğunu taşır. Bu sorumluluk tamamıyla vatandaşların refah, huzur ve güvenliğini en üst noktaya taşıma konusunda kamu yönetimine belirli görevler yükler.

David Easton’a göre kamu, devletin toplum üzerinde uyguladığı politikaların ana eksenidir. Easton, politik sistemin, toplumun taleplerini karşılayarak kamu hizmetlerinin yönetilmesi üzerine kurulu bir yapı olduğunu vurgular (Easton, 1965). Kamusal alan, bireylerin toplumsal hayatını etkileyen kararların alındığı, devletin ve diğer kamusal kurumların düzenleyici rol oynadığı bir alandır. Ve bu alan piyasa sisteminden farklı dinamiklerle iş görür.

Kamu, iki ana anlamda kullanılır:

- **Kamu Hizmetleri:** Devlet tarafından sunulan sağlık, eğitim, güvenlik, altyapı gibi hizmetlerdir. Bu hizmetler, bireysel çıkarların ötesinde, toplumun genel yararını gözetir.
- **Kamu Kurumları:** Devletin idari ve yönetim fonksiyonlarını yerine getiren kuruluşlardır. Örneğin, bakanlıklar, belediyeler, üniversiteler, devlet hastaneleri gibi kurumlar kamu kurumlarıdır.

Devletin sunduğu kamu hizmetleri, eğitim, sağlık, güvenlik, adalet ve sosyal refah gibi alanlarda tüm toplum üyelerine yöneliktir. Bu hizmetler, vatandaşların temel hak ve ihtiyaçlarını karşılamayı hedefler ve genellikle vergiler ve vergiye benzer veya vergi dışı bir takım gelirlerle finanse edilir (Stiglitz, 2000). Kamu hizmetlerinin etkinliği, devletin mali kaynaklarını ne kadar verimli kullandığı ile doğrudan bağlantılıdır. Bu açıdan iyi bir devlet yönetimi iyi bir kamu ve kamu mali yönetimini de kapsar.

Kamusal hizmetlerin sunumunda devletin rolü, vatandaşların refah seviyesini artırmak ve sosyal dengeyi sağlamak üzerine kuruludur. Dolayısıyla, kamu hizmetlerinin kalitesi ve etkinliği, devletin yönetim kapasitesine ve bürokratik yapısına bağlıdır (Weber, 1993).

Sonuç olarak, devlet, egemen bir yapıyı ve toplumun düzenini sağlayan temel bir siyasi organizasyondur. Kamu ise devletin bu düzeni sürdürmek ve toplumsal refahı artırmak amacıyla sunduğu hizmetleri kapsar. Devlet ve kamu kavramları, birbiriyle yakından ilişkili olup, toplumun genel ihtiyaçlarının karşılanması ve sürdürülebilir bir yönetim sistemi oluşturulmasında önemli rol oynar.

Devlet, kamu hizmetlerini yürütmek ve kamu düzenini sağlamak için çeşitli kurumlar ve organlar aracılığıyla faaliyet gösterir. Kamu hizmetleri, devletin vatandaşlara sunduğu temel hizmetlerin bütünüdür. Bu hizmetler, toplumun ortak çıkarını gözetir ve herkesin yararlanabileceği şekilde düzenlenir. Devlet, kamu düzenini sağlamak için yasalar çıkarır ve bu yasaların uygulanmasını denetler. Kamu ise, devletin sunduğu hizmetleri ifade eder ve toplumun tüm kesimlerini kapsar. Devlet, kamu kaynaklarını (mali kaynaklar, doğal kaynaklar, insan kaynakları) yöneterek, kamu hizmetlerinin etkin şekilde sunulmasını sağlar.

Kamu, toplumun geneline hitap eden ve devlet tarafından sunulan hizmetleri ifade ederken, özel sektör bireyler ya da özel şirketler tarafından sunulan hizmetleri kapsar. Kamu hizmetleri, kar amacı gütmeyen, özel sektörün amacı genellikle kar elde etmektir. Örneğin:

- **Kamu hizmeti:** Devlet okulları, hastaneler, emniyet, itfaiye hizmetleri gibi genel toplumsal fayda sağlayan hizmetler.
- **Özel sektör:** Özel işletmelerin sunduğu ürün ve hizmetler, ticari faaliyetler (marketler, özel okullar, hastaneler vb.).

Özetle Devlet, egemenlik yetkisine sahip, yasaları uygulayan ve toplumsal düzeni sağlayan bir otorite iken Kamu, devletin topluma sunduğu hizmetler ve bu hizmetleri yöneten kurumlardan oluşur. Devlet, kamu kaynaklarını kullanarak vatandaşlara kamu hizmetleri sunar. Formun Üstü

1.Kamu kaynaklarının devlet tarafından planlanması, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesi ve toplumsal refahın artırılması için kamu gelirlerinin ve harcamalarının sağlıklı bir şekilde düzenlenmesi gerekir. Bu planlama süreci, devletin elindeki mali, insan ve doğal kaynakların verimli kullanımını amaçlar. Devletin bu kaynakları nasıl tahsis edeceğini belirlemek, ekonomik kalkınma ve sosyal adalet açısından kritik bir süreci ifade eder. Kamu kaynaklarının devlet tarafından planlanmasında bazı önemli unsurlar öne plana çıkar. Bunlar;

a. Bütçe Planlaması

- **Bütçenin hazırlanması:** Kamu kaynaklarının planlanmasında en temel araçlardan biri devlete ait yıllık bütçedir. Bütçe, kamu gelirlerinin (vergiler, harçlar, devlet gelirleri) ve kamu harcamalarının (tam ve yarı kamusal mallar, erdemli mallar vb.) nasıl dağıtılacağını belirler.
- **Bütçe disiplininin sağlanması:** Kamu kaynaklarının etkin kullanımı için bütçe disiplininin korunması son derece büyük önem taşır. Gereksiz harcamaların ve israfın önlenmesi, kaynakların en önemli ve acil ihtiyaçlara yönlendirilmesi sağlanarak kamusal tasarruf optimal düzeyde gerçekleştirilebilir.

b. Kamu Yatırım Planlaması

- **Uzun vadeli kalkınma projeleri:** Kamu kaynaklarının en verimli şekilde kullanılması için devlet, uzun vadeli altyapı projeleri ve kalkınma planları yapar. Bu projeler, ekonomik büyümeyi teşvik etmek, iş olanakları yaratmak ve toplumsal refahı artırmak için tasarlanır.
- **Bölgesel gelişme ve denge:** Kamu kaynaklarının coğrafi olarak dengeli dağıtılması, bölgeler arasındaki kalkınma farklarını azaltır. Bu kapsamda, az gelişmiş bölgelerdeki altyapı ve sosyal hizmetler iyileştirilir.

c. Kaynak Tahsisi

- **Öncelikli sektörlerin belirlenmesi:** Devlet, toplumun ihtiyaçlarına göre hangi sektörlerle öncelik verileceğini belirler. Örneğin, eğitim, sağlık ve altyapı gibi kritik sektörler, kaynakların büyük kısmını alırken, diğer sektörler daha az kaynakla yönetilebilir.
- **Sosyal hizmetlerin finanse edilmesi:** Eğitim, sağlık, emniyet, sosyal güvenlik gibi sosyal hizmetlerin finanse edilmesi, devletin temel görevlerindenidir. Bu alanlara yapılacak harcamalar, toplumsal refahı ve eşitliği sağlamak açısından büyük öneme sahiptir.

d. Vergi Politikası

- **Gelirlerin planlanması:** Devletin kamu hizmetlerini finanse edebilmesi için gelir elde etmesi gerekir. Vergi politikaları, bu gelirlerin en önemli kaynağını oluşturur. Devlet, gelir adaletini sağlamak için vergi politikalarını dikkatle planlar.
- **Vergi gelirlerinin dağılımı:** Toplanan vergiler, eğitim, sağlık, altyapı gibi temel hizmetlere yönlendirilir. Devlet, bu süreçte halkın ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak kaynakların adil dağılımını sağlar.

e. Tasarruf ve Verimlilik Tedbirleri

- **Gereksiz harcamaların önlenmesi:** Kamu kaynaklarının israf edilmemesi için tasarruf tedbirleri uygulanır. Bu kapsamda, enerji verimliliği, mal ve hizmet alımlarında optimizasyon, gereksiz seyahatlerin sınırlandırılması gibi önlemler alınabilir.
- **Verimli kaynak kullanımı:** Devlet, kamu kaynaklarını kullanırken verimlilik ilkelerine bağlı kalır. Bu, kaynakların israf edilmemesi ve ihtiyaç duyulan yerlere yönlendirilmesi anlamına gelir.

f. Kamu Denetimi ve Şeffaflık

- **Denetim mekanizmaları:** Kamu kaynaklarının doğru ve yerinde kullanıldığından emin olmak için çeşitli denetim mekanizmaları devreye sokulur. Sayıştay gibi kurumlar, kamu harcamalarını denetler ve şeffaflık sağlar.
- **Halkın bilgilendirilmesi:** Kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı konusunda şeffaf olunması, kamu güvenini artırır. Devlet, bütçe ve harcamalar hakkında halkı düzenli olarak bilgilendirmelidir.

g. Kamu-Özel Sektör İşbirliği

- **Özel sektör katılımı:** Devlet, kamu kaynaklarının etkin yönetimi için özel sektörle işbirliği yapabilir. Kamu-özel sektör işbirlikleri (PPP), büyük altyapı projeleri gibi kamu hizmetlerinin finanse edilmesine katkı sağlayabilir.
- **Özel sektörün teşvik edilmesi:** Devlet, özel sektörün kalkınmaya katkı sağlaması için teşvik politikaları uygular. Bu politikalar, özellikle istihdam yaratma ve yenilikçi yatırımların teşvik edilmesi yönünde olabilir.

h. Doğal Kaynakların Yönetimi

- **Doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı:** Kamu kaynakları sadece mali kaynaklarla sınırlı değildir. Doğal kaynaklar (su, ener-

ji, madenler vb.) da etkin ve sürdürülebilir şekilde yönetilmelidir. Devlet, bu kaynakların gelecek nesillere de kalmasını sağlamak için sürdürülebilirlik ilkeleri doğrultusunda planlamalar yapar.

- **Çevre koruma:** Kamu kaynaklarının kullanımında çevre koruma politikaları önemlidir. Devlet, doğal kaynakların korunmasına yönelik düzenlemeler yaparak, çevresel dengeyi gözetir.

1. İnsan Kaynaklarının Yönetimi:

- **Kamu personelinin verimli kullanımı:** Kamu hizmetlerinin etkin sunumu için kamu personelinin iyi yönetilmesi gerekir. Personel alımlarının planlanması, eğitimlerin sağlanması ve performans değerlendirmeleri, insan kaynaklarının verimli kullanımına katkıda bulunur.
- **Motivasyon ve eğitim:** Kamu çalışanlarının motive edilmesi ve sürekli eğitilmesi, verimliliği artırır. Bu, kamu hizmetlerinin kalitesini yükseltir.

Bu unsurların tümü, kamu kaynaklarının devlet tarafından etkin bir şekilde planlanmasını ve yönetilmesini sağlar. Bu planlama, ekonomik kalkınmayı hızlandırırken sosyal adaleti sağlamayı hedefler.

3. KAMUSAL ALANDA UYGULANAN TASARRUF TEDBİRLERİ

Kamuda tasarruf tedbirleri, kamu harcamalarını azaltmak ve kaynakları daha verimli kullanmak amacıyla alınan önlemleri kapsar. Bu tedbirler genellikle ekonomik zorluklar, bütçe açıkları veya sürdürülebilir maliye politikalarını desteklemek için uygulanır. Türkiye’de zaman zaman uygulanan kamu tasarruf tedbirlerinden bazıları şunlardır:

1. **Kamu Personelinde Tasarruf:** Yeni personel alımlarının durdurulması veya sınırlandırılması, fazla mesai ve ek ödemelerinin kısıtlanması.
2. **Taşıt Kullanımında Kısıtlamalar:** Kamu araçlarının gereksiz kullanımının engellenmesi, makam araçlarının sayısının azaltılması, gereksiz araç alımlarının önüne geçilmesi. Araç kiralama maliyetlerinin kısıtlanması, Akaryakıt tüketiminin kısıtlanması
3. **Kamu Binalarının Kullanımı:** Enerji tasarrufu sağlamak amacıyla kamu binalarındaki elektrik, su ve ısıtma giderlerinin kontrol altına alınması. Binalar için gereksiz harcamalardan kaçınılması. Birbirine yakın kamu kurumlarının aynı binada yer alması sağlanarak kira ve bakım masraflarının azaltılması ve mevcut binaların

daha etkin kullanılması önemlidir. Güvenlik ve temizlik hizmetlerinin optimizasyonu

4. **Seyahat ve Toplantı Harcamaları:** Kamu görevlilerinin yurtiçi ve yurtdışı seyahatlerinde daha az harcama yapılması, gereksiz konferans ve toplantıların sınırlandırılması. Dijital toplantılar ve sanal eğitimlerin özendirilmesi. Zorunlu seyahatler dışında planlanan seyahatlerin önlenmesi. Seyahatlerde ekonomik seyahat yollarının tercih edilmesi.
5. **Mal ve Hizmet Alımları:** Kamu kurumlarının yaptığı mal ve hizmet alımlarında gereksiz harcamalardan kaçınılması, tasarruf sağlanması. İhalelerde daha ekonomik tekliflerin tercih edilmesi, toplu alımların yaygınlaştırılması ve gereksiz harcamaların önlenmesi. Satın almalarda kullanım süresi uzun ömürlü olan mal ve hizmetlerin tercih edilmesi. Dijital satın alma yöntemlerinin tercih edilmesi, elektronik satın alma(e-ihale) sisteminin kullanılması ve tedarik zincirlerinin izlenip, denetlenmesi.
6. **Sosyal Yardımlarda Denetim:** Sosyal yardım ve desteklerin daha etkili denetlenmesi, gerçek ihtiyaç sahiplerine yönlendirilmesi.

4. ÜLKEMİZDE UYGULANAN TASARRUF TEDBİRLERİ

Tasarruf tedbirleri, devletin kamu harcamalarını kontrol altına alarak mali disiplini sağlamak ve bütçe dengelerini korumak amacıyla uyguladığı ekonomik politikalar arasında önemli bir yer tutar. Türkiye, farklı dönemlerde ekonomik dalgalanmalarla karşı karşıya kalmış ve bu süreçlerde tasarruf tedbirleri devreye sokulmuştur. Bu tedbirler, kamu kurumları ve devlet politikaları kapsamında israfın önlenmesi, kamu kaynaklarının daha verimli kullanılması ve harcamaların azaltılmasını amaçlamaktadır.

4.1. 1980 Sonrası Türkiye’de Yapısal Dönüşüm ve Tasarruf Tedbirleri

Türkiye’nin ekonomik tarihinde 1980’li yıllar, önemli bir dönüm noktasıdır. Özellikle bu süreçte ülkemizde ciddi bir yapısal dönüşümün başlatıldığı ifade edilebilir. Adı geçen dönemde Türkiye, IMF ve Dünya Bankası’nın önerdiği yapısal reformları gerçekleştirebilmek için geniş tasarruf uygulamalarına yönelmiştir. 24 Ocak 1980 kararları ile ekonominin serbest piyasa koşullarına göre yeniden düzenlenmesi ve kamu harcamalarının azaltılması ana hedefler olarak ortaya konulmuştur. 24 Ocak 1980 kararları olarak bilinen ekonomik reformlar, Türkiye’de kayıtlı ekonomiyi yeniden şekillendirilmiş ve neoliberal politikalarla kamu sektörünün daha etkin, verimli ve ekonomik çalışmasına yol açacak bir takım tasarruf poli-

tikalarını da beraberinde getirmiştir. Bu süreç, Türkiye ekonomisinin kayıt dışı unsurlarının kayıt altına alınması, kamu mali disiplininin yeniden tesis edilmesi ve özelleştirme politikaları yardımıyla kamunun küçültülmesini içeren bir takım politik tedbirler içermektedir.

1980 sonrası uygulanan politikaların başlıcaları dışa açılma, kamu sektörünün optimizasyonu, mali disiplinin tesisi, serbest kur sistemi gibi çok önemli adımları içermektedir.²⁴ Ocak kararları çerçevesinde Türkiye’de mali disiplinin sağlanması amacıyla kamu harcamalarının azaltılmasına yönelik çeşitli tasarruf uygulamaları devreye sokulmuştur. Özellikle kamu yatırımları ve sübvansiyonlar kısıtlanmış, kamu sektöründeki iş gücü verimliliği artırılmaya çalışılmıştır. Devlet girişimlerinin özelleştirilmesi yoluyla yönetim ekonomi üzerindeki yükü hafifletilmiş ve bu yolla kamu gelirleri artırılmaya çalışılmıştır. Kamusal tasarruf programı kapsamında, kamuya ait kurum ve kuruluşlarda enerji tüketimi, gereksiz harcamaların kısıtlanması ve kamu sektörü yatırımlarının daha fazla alana yönlendirilmesi önemli uygulamalardır. Bu süreçte, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) değişimi tartışma konusu olmuş ve özelleştirme politikaları hız kazanmıştır.

1980 sonrasında dönemde kamu tasarruf uygulamalarının en önemli ayaklarından biri özelleştirme politikalarıdır. Kısaca KİT’ler olarak ifade edebileceğimiz Kamu İktisadi Teşebbüslerinin bütçe ve genel ekonomi üzerindeki yükünü en aza indirmek amacıyla özelleştirilmesi sadece ülkemizde değil birçok dünya ülkesinde o süreçte popüler olmuştur. Bu süreçte birçok büyük kamu işletmesi özelleştirme kapsamına alınmıştır. Özelleştirme yoluyla, ekonomimize doğrudan müdahale azaltılmış ve özel sektör liderliğinde bir büyüme stratejisi benimsenmiştir. Özelleştirme politikalarının ana hedeflerinden biri, kamu açıklarını kapatmak ve kamu bütçesi üzerindeki yükü azaltarak mali disiplini sağlamaktır. Bu görevler kapsamında 1986 yılında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuş ve devletin özelleştirme portföyüne alınan birçok büyük işletme özelleştirilmiştir (Duman, 2012, 29-36).

1980 sonrasında uygulanan neoliberal politikalar, Türkiye’de uzun süreli ekonomik büyümeyi teşvik etmiş olsa da, özellikle 1990’lı yılların sonuna doğru kamu mali dengelerini sarsacak yeni bir krizin ayak sesleri duyulmaya başlanmıştır. 2001 ekonomik krizi, 1980’den sonraki dönemde doğrudan açık, kamu maliyesindeki dengesizlikler ve sürdürülemez borç yapısı ile ülkemizi çok önemli bir dar boğazın içine çekmiştir. 2001’deki ödemelerden sonra IMF ile yeni bir stand-by anlaşması yapılmış ve kamu maliyesinde daha katı tasarruf tedbirleri uygulanmaya başlanmıştır. Bu reformlar, Türkiye ekonomisinin 21. yüzyıla daha uygun bir mali ve ekonomik yapıyla ulaşmasına olanak tanımış olsa da, 2001 krizinin ülke ekonomisi üzerindeki tahribatı yadsınamaz bir manzara ortaya koymuştur.

2000’li yılların başından itibaren gerek iç gerekse dış kaynaklı bir takım dayatmalarla kamu mali alanında çok önemli değişimler yaşanmıştır. Özellikle 1927 yılından itibaren uygulanan ve ülkemizin ilk mali anayasası olarak kabul edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılarak yerine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Denetimi Kanunu yürürlüğe sokulmuştur. 2006 yılında tüm hükümleriyle uygulamasına geçilen bu kanun mevcut bütçe sistemini bütünüyle değiştirerek yerine çağdaş yenilikçi ve Avrupa Birliği normlarında bir bütçe sistemini Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemini ülkemizde uygulanabilir kılmıştır. Bu süreç sadece bütçe sisteminin değil mevcut Sayıştay Kanununun ve muhasebe standartlarının da değişimini gerektirmiştir. Yeni bütçe sistemi mali disiplini, performansa dayalı kamu düzeninin ve sıkı bir iç ve dış denetimi öngörmektedir.

2010 yılından sonra Türkiye, kamusal mali disiplini artırmak için çeşitli tasarruf tedbirlerini uygulamaya devam etmiştir. Bu dönemde çıkarılan “Mali Kural” yasası ile kamu harcamalarının belli bir oranda tutulması hedeflenmiştir. Mali Kural, bütçe disiplini sağlamada önemli bir araç olarak değerlendirilmiştir ve kamu harcamalarının kontrol altında tutulması açısından etkili olmuştur. Aynı zamanda, kamu yatırımlarında öncelikler yeniden belirlenmiş ve kaynakların verimli kullanılmasına dönük bir takım yeni ve güçlü amaçlar edinilmiştir.

2018 yılında başlayan ekonomik dalgalanmalar ve TL’nin değer kaybı, kamusal tasarruf tedbirlerinin yeniden gündeme gelmesine neden olmuştur. Enflasyonun artması ve döviz kurlarındaki dalgalanmalar, hükümeti kamu harcamalarını kısma ve mali disiplini güçlendirme yönünde adımlar atmaya zorlamıştır. 2018 yılında açıklanan “Yeni Ekonomi Programı” kapsamında kamu harcamalarının kısıtlanması, gereksiz yatırımların durdurulması ve kamu sektöründe enerji tüketimi gibi alanlarda tasarruf sağlanması öncelikler olarak belirlenmiştir.

COVID-19 pandemisi, dünya genelinde olduğu gibi ülkemizde de ekonomik dengeleri sarsmış ve kamu maliyesinde ek tasarruf tedbirlerine başvurulmasına neden olmuştur. Salgın süresince artan sağlık harcamaları ve sosyal yardımlar, diğer kamu harcamalarının sıkı bir şekilde denetlenmesi gerekliliğini doğurmuştur. Bu dönemde kamu kurumlarında israfın önlenmesi, uzaktan çalışma düzenlemeleri ile ofis giderlerinin azaltılması ve kamu binalarındaki enerji tüketiminin düşürülmesi gibi tedbirler arttırılmıştır. Ayrıca, kamu çalışanlarına yönelik çeşitli düzenlemelerle personel harcamalarında tasarruf sağlanmaya çalışılmıştır.

Kamu kaynaklarını verimli kullanmasını sağlamak ve ekonomik istikrarı korumak adına çeşitli dönemlerde devreye sokulmuştur. 1980’lerden başlayarak, kriz dönemlerinde sıkı maliye politikaları benimsenmiş, kamu

harcamaları kontrol altına alınmış ve tasarruf tedbirleri ile bütçe dengeleri sağlanmaya çalışılmıştır. Günümüzde de ekonomik belirsizliklerin devam etmesi, kamusal mali disiplinin önemini artırmaktadır. Türkiye, gelecekte de ekonomik dengeleri korumak amacıyla tasarruf tedbirlerini sürdürecektir.

4.2. 2024 Yılı İtibariyle Kamuda Tasarruf Tedbirleri ile İlgili Mevcut Durum

17 Mayıs 2024 tarihli ve 32549 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleriyle ilgili 2024/7 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nin kabul edilmesiyle birlikte kamu kaynaklarının amacına uygun ve en yüksek düzeyde tasarruf ilkelerine bağlı şekilde kullanılması amacıyla bir takım önlemler alınmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda kamu kurum ve kuruluşlarında harcama tasarrufuna öncelik verilmesi, bürokratik süreçlerin kısaltılması ve kamusal kaynakların VET (Verimli, Etkin ve Tasarruflu) kriterlerine uygun şekilde dizayn edilmesi ön görülmektedir. Bu genelge sonrasında genelgede yer alan hususların uygulamasının hassasiyetle takip edileceği, denetleneceği, raporlanacağı ve genelgeye aykırı hareket edenler hakkında yaptırımlar uygulanacağı önemle belirtilmiştir.

Genelgenin kapsamına 5018 Sayılı Kanunu'na ekli I, II, III, IV sayılı cetveller kapsamındaki kamu idareleri ve bu idarelere bağlı, ilgili ve ilişkili kamu kurum ve kuruluşları öncelikli olarak alınmıştır. Bununla birlikte İl özel İdareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, kamu iktisadi teşebbüsleri, fonlar, döner sermayeler ve diğer tüm kamu kurum ve kuruluşları(TBMM Başkanlığı Genel Sekreterliği hariç) olarak sıralanabilirler. Ayrıca doğal afet durumları, salgın hastalık dönemleri orman yangınlarında acil olarak yapılması gereken mücadele ve müdahaleler, iç ve dış güvenlik ile istihbarat hizmetlerinin gerektirdiği zorunlu harcamalar genelge kapsamı dışında tutulmuşlardır.

Adı geçen Genelge 'de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi veya istisna kapsamındaki alım ve ihalelerle ilgili olarak;

İhale şartname ve sözleşmelerine idare tarafından kullanılmak üzere araç, makine, ekipman temini gibi alım ya da yapım konusuyla ilgisi olmayan unsurların dâhil edilmeyeceği,

- Kamu kurum ve kuruluşlarının, yapacakları alımlarda ölçek ekonomisinden yararlanarak ihtiyaçların daha düşük maliyetlerle temini amacıyla ortak alım yoluyla tedariki yaygınlaştıracakları,
- Kamu kurum ve kuruluşları tarafından 3 yıl süreyle yurt içinde ve yurt dışında hiçbir şekilde yeni hizmet binası yapılmayacağı veya bu amaçla arsa veya arazi satın alınmayacağı,

- Kamu kurum ve kuruluşlarınca 3 yıl süreyle her ne şekilde olursa olsun yeni taşıt edinilmeyeceği,
- Kamu kurum ve kuruluşlarınca hizmet alımı suretiyle kullanılan mevcut taşıtların, sözleşme süresi sonunda izin alınmadan yeniden kiralanmayacağı,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının şoför ihtiyacının hizmet alımı suretiyle taşıt edinimi sözleşmelerine dayalı olarak karşılanmak yerine, öncelikle 17/3/2006 tarihli ve 2006/10194 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Taşıtları Sürebilecek Kamu Görevlilerinin Belirlenmesine İlişkin Esas ve Usuller çerçevesinde resmî görevi ifa etmek üzere taşıta ihtiyaç duyan kamu görevlilerinin görevlendirilmesi suretiyle karşılanacağı,
- Genelge kapsamında edinimine izin verilen taşıtların, kullanım süresi ve maliyet analizleri dikkate alınarak en ekonomik yöntemle temin edileceği,
- Hizmet aracı olarak kullanılacak taşıtlarda baz veya standart donanımlı, yerli ve elektrikli, binek ve station wagon cinsi taşıtlarda 1600 cc ve altındaki motor hacimli, işletme maliyetleri düşük ve ekonomik olan taşıtların tercih edileceği; ayrıca hizmet alımı suretiyle edinilecek taşıtlarda model yılı yeni araçlar yerine ekonomik olması durumunda binek ve station wagon cinsi taşıtlarda 10 yaşını, diğer taşıtlarda 15 yaşını doldurmamış olmak kaydıyla model yılı yeni olmayan araçlara öncelik verileceği,
- Kamu kurum ve kuruluşlarınca zorunlu haller hariç olmak üzere 3 yıl süreyle büro malzemesi, makine ve teçhizat, tefrişat, bilgisayar ve donanımı ile benzeri demirbaş alımı yapılmayacağı,
- Doğalgaz ve elektrik enerjisi tedarikinde serbest tüketici kriterlerini sağlayan binalarda ihale usullerinin uygulanacağı,
- Kamu alımlarında, enerji verimliliği yüksek projeler ile enerji kullanımını düşük olan ürünlerin tercih edileceği,
- Toplu taşıma olmayan yerlerde personel servisi temininin hizmet alımı suretiyle sağlanması durumunda; ihale şartnamelerinde araç yaşı kriteri belirlenirken model yılı yeni araçlar yerine maliyet tasarrufu sağlayacak şekilde 6/2/2004 tarihli ve 2004/6801 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliğine uygun olarak model yılı yeni olmayan araçlara öncelik verileceği, hususları düzenlenmiştir.

Ayrıca, Genelgenin yayımlandığı 17 Mayıs 2024 tarihi itibarıyla kamu kurum ve kuruluşları tarafından sözleşmesi imzalanmamış tüm mal ve hizmet alımları ile yapım işleri ihaleleri gözden geçirilecek ve Genelge hükümlerine uygun olmayan ihaleler iptal edilecektir.

5. SONUÇ

Kamuda tasarruf tedbirleri, ekonomik krizler ve bütçe açıkları dönemlerinde mali istikrarı sağlamak için önemli bir araçtır. Ancak bu tedbirlerin uygulanması sırasında, kamu hizmetlerinin kalitesinin düşmemesi ve toplumsal refahın korunması büyük önem taşımaktadır. Devletler, tasarruf tedbirlerini verimlilik artışı ile birleştirerek daha sürdürülebilir bir kamu yönetimi anlayışı benimsemelidir.

Kamuda tasarruf tedbirlerinin olumlu etkileri arasında kamu harcamalarının azalması ve bütçe dengesinin sağlanması yer almaktadır. Bununla birlikte, kamu hizmetlerinin kalitesinde düşüş, personel motivasyonunun azalması ve iş gücü kaybı gibi olumsuz etkiler de gözlemlenebilir (Weber, 1993). Bu nedenle, tasarruf tedbirlerinin dikkatli bir şekilde planlanması ve uzun vadeli sonuçlarının göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Kamuda israfın önlenmesi, kamu kaynaklarının verimli kullanılması ve gereksiz harcamaların azaltılması amacıyla alınan önemli bir tasarruf tedbiridir. İsrafın önlenmesi, kamu kurumlarındaki enerji tüketimi, kırtasiye malzemeleri, gıda, bina bakım ve onarımı gibi pek çok farklı alanda gerçekleştirilebilir. İsrafı önlemek için uygulanabilecek bazı başlıca tedbirler:

1. **Enerji Tüketiminin Azaltılması:** Kamu binalarında elektrik, su, doğalgaz gibi enerji kaynaklarının verimli kullanılması sağlanmalıdır. Bu kapsamda:
 - Enerji tasarruflu ampul ve cihazların kullanılması,
 - Gereksiz ışıkların ve cihazların kapatılması,
 - Isıtma ve soğutma sistemlerinin etkin şekilde kullanılması teşvik edilmelidir.
2. **Kırtasiye Harcamalarının Azaltılması:** Kamu kurumlarında kâğıt, toner, kalem gibi kırtasiye malzemelerinin gereksiz yere kullanılmasının önüne geçilmelidir. Dijitalleşmenin artırılması, belgelerin elektronik ortamda saklanması ve paylaşılması bu israfı azaltabilir.
3. **Gıda İsrafının Önlenmesi:** Kamu kurumlarında yemek hizmeti sunuluyorsa, gıda israfını en aza indirmek için porsiyonların kontrol edilmesi, ihtiyaç fazlası gıdanın tüketilmemesi ve etkin planlamayla israfın önüne geçilmesi sağlanabilir.

4. **Bina Bakım ve Onarımında Verimlilik:** Kamu binalarının bakım ve onarımları sırasında gereksiz harcamalardan kaçınılmalı, sadece gerekli olan işlemler yapılmalıdır. Aynı zamanda, bina altyapısının enerji verimliliğine uygun hale getirilmesi de uzun vadede tasarruf sağlayabilir.
5. **Araç ve Malzeme Kullanımında Verimlilik:** Kamuya ait araçların ve diğer malzemelerin etkin ve verimli kullanılması sağlanmalıdır. Gereksiz yakıt harcamalarının ve araçların kişisel amaçlarla kullanılmasının önüne geçilmelidir.
6. **Dijitalleşmenin Artırılması:** Dijital dönüşüm süreci hızlandırılarak fiziki evrak kullanımının azaltılması ve işlem süreçlerinin daha hızlı ve ekonomik hale getirilmesi sağlanabilir.
7. **Denetim ve Farkındalık:** Kamu kurumlarında israfın önlenmesi için denetimler artırılmalı ve çalışanlar arasında farkındalık yaratılmalıdır. Eğitimler ve kampanyalarla israfın kamu kaynakları üzerindeki olumsuz etkilerine dikkat çekilebilir.

Bu önlemler, kamu harcamalarını azaltarak kaynakların daha verimli ve sürdürülebilir kullanılmasına katkıda bulunur.

KAYNAKÇA

- Boratav, K. (2015). *Türkiye iktisat tarihi: 1908-2007*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Duman, A. (2012). “Türkiye’de Özelleştirme Politikaları ve Kamu Maliyesine Etkileri.” *Maliye Dergisi*, 152, 29-48.
- Duverger, M. (1974). *Siyaset bilimine giriş*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.
- Gül, D. F. (2021). *Kamu yönetimi: Kuram ve uygulama*. İstanbul: Beta Yayınları.
- IMF. (2001). *Türkiye Stand-By yapılandırma raporu*. Washington: IMF Yayınları.
- KİK, Kamu İhale Kurumu, (2024), https://ihale.gov.tr/Duyuru/641/tasarruf_tedbirleriyle_ilgili_20247_sayili_cumhurbaskanligi_genelgesi_hakkinda.html, erişim tarihi;10.09.2024
- Musgrave, R. A. (1959). *Kamu maliyesi teorisi*. New York: McGraw-Hill.
- Resmi Gazete, (2024), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2024/05/20240517-5.pdf>, erişim tarihi:10.09.2024
- Stiglitz, J. E. (2000). *Kamu sektörü ekonomisi*. New York: W.W. Norton & Company.
- Türel, O. (2005). “1980 Sonrası Türkiye’de Yapısal Reformlar ve Mali Politikalar.” *Maliye Dergisi*, 149, 45-67
- Weber, M. (1993). *Siyaset ve bilim olarak meslek*. Ankara: Bilgi Yayınevi

TÜRKİYE’DE YOLSUZLUK ÜZERİNE YAZILAN LİSANSÜSTÜ TEZLERİN BİBLİYOMETRİK ANALİZİ

Rıdvan ENGİN ¹

1. GİRİŞ

Yolsuzluk ya da yozlaşma kavramı neredeyse tüm medeniyetlerde ortaya çıkan en eski sorunlardan biridir. Kamu hizmeti yerine getiren kişi ya da grupların maddi çıkar veya statü elde etmek için mevzuattan kaynaklanan davranış ve eylemlerinde meydana gelen sapmalar yozlaşmaya neden olmaktadır (Ergun, 1978: 24). Latince karşılığı “corruptiō” ve “corrumperere”nin yanı sıra İngilizce’de “destroy” ve “corruptere” kelimeleriyle ilişkilendirilen yolsuzluk kavramı, yönetim sisteminin derinlerinde ortaya çıkan ve yıkıma yol açan bir tür bozulma ya da çürüme olarak nitelendirilmektedir (UNODC & GRACE, 2023).

Tarihsel süreçte kimi ülkeler yolsuzluktan daha fazla etkilenirken, kimilerinde ise yolsuzluk neredeyse önemsenmeyecek düzeyde kendini göstermiştir. Kuşkusuz yolsuzluğun boyutu ve kamu görevlilerinin yolsuzluğa eğilimi oldukça önemlidir ve pek çok ülkede yönetim sistemi çok düşük düzeyde yozlaşmaya direnebilmektedir. Fakat yolsuzluk sistematik olarak mevcudiyetini devam ettirir ve kalıcı hale gelirse ekonomik, sosyal, siyasal ve idari yapı üzerindeki etkileri felç edici olabilmektedir. Bu yüzden yolsuzluk, bürokratik patolojinin bir parçası olarak görülmekte olup kanserin biyolojik bir organizmanın yaşamı üzerinde etkisi ile yolsuzluğun bir ülkenin gelişimi üzerindeki etkisinin benzer olduğu ileri sürülmektedir (McMullan, 1961: 181-201; Klitgaard, 1998: 3-6; Carvajal, 335-353).

1990’lı yıllara kadar dünya genelinde ne yolsuzluğu önlemeye yönelik bir küresel sözleşme, ne de yolsuzluğun etkilerini ölçmeyi amaçlayan herhangi bir metot oluşturulamamıştır. Ancak 1990’lı yılların başından itibaren bazı uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri yolsuzluğun ekonomik büyüme ve kalkınmayı olumsuz etkilediğini öne sürerek yolsuzluk tartışmalarını gündeme taşımayı başarmışlardır. Bu arada 1993 yılında merkezi Berlin şehrinde yer alan Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, ridvanengin@comu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-7898-0131.

(Transparency International) kurulması yolsuzlukla mücadelede önemli bir girişim olarak kabul edilmiş, bu örgüt kuruluşundan iki yıl sonra kamu kesiminde algılanan yolsuzluk düzeyini ölçmeye yönelik ilk küresel endeksi (Corruption Perception Index) oluşturmuştur. Yolsuzluk Algı Endeksi, bölgeleri ve ülkeleri yolsuzluk düzeyine göre sıralayan ve yolsuzlukla ilgili verilere ilişkin çeşitli anketleri birleştiren bileşik bir endeks olarak tasarlanmıştır. Endeks verileri birçok ülkede yolsuzluğun ne düzeyde algılandığını ortaya koyması nedeniyle dünya basını, politikacılar ve yurttaşlar tarafından büyük ilgi görmüş, yolsuzlukla mücadelenin önemi ve gerekliliği uluslararası kamuoyunda daha fazla görünür hale gelmiştir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Sosyal bilimlerde yolsuzluk tanımlarının en sık ve yaygın kullanılan tipolojisi A.J. Heidenheimer'e aittir. Bu bağlamda Heidenheimer yolsuzluk tanımlarını üç kategoriye ayırmaktadır. Birincisi kamu odaklı tanımlardır ve yolsuzluk, kamu görevlilerinin kendilerini bağlayan normlara aykırı hareket etmesi olarak ifade edilmektedir. İkincisi piyasa odaklı yolsuzluk olup bu tanıma göre yozlaşmış bir memur, kamu görevini, kazancını en üst seviyeye çıkaracağı bir iş olarak görmektedir. Üçüncü tip ise kamu odaklı tanımları çok dar, piyasa odaklı tanımları ise çok geniş olmakla eleştirerek bu çerçevede yolsuzluğu kamu yararının bir erozyonu olarak kabul etmektedir (Quah, 2010: 171-172).

Literatürde uluslararası kuruluşlar, sivil toplum örgütleri ve akademisyenler tarafından yolsuzluğu tanımlamaya yönelik pek çok girişime rastlanmakla birlikte bunlar arasında genel kabul gören ve en yaygın biçimde kullanılanı Dünya Bankası'nın tanımıdır. Dünya Bankası kısaca yolsuzluğu, kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması olarak ifade etmektedir (Dünya Bankası, 1997: 8). Bu klasik tanımdan hareketle yolsuzluğun “özel çıkar”, “kamu gücü” ve “kötüye kullanım” olmak üzere üç temel bileşenden oluştuğu söylenebilir. Özel çıkar, para ya da değerli varlıkların alınmasıyla yakından ilişkilidir ve aynı zamanda güç ya da statü artışını da kapsamaktadır. Kimi zaman doğrudan yolsuzluğa bulaşmış kamu görevlisinin şahsına yönelik, kimi zaman da onun eş, dost, akraba gibi yakınları lehine vaatlerde bulunulması söz konusudur. Kamu gücü ise bürokratlar ile politikacılar arasında kamu alımları, özelleştirme, gümrük izinleri gibi alanlarda yoğun biçimde kullanılmaktadır. Yolsuzluğun bir diğer bileşeni de kötüye kullanımdır. Kötüye kullanım, kamunun geniş çıkarları yerine dar çıkarların tercih edilmesi yoluyla kamu görevlilerinin davranış ve eylemlerinde meydana gelen sapma olarak nitelenmektedir (Lambsdorff, 2007: 18).

Kamu kesiminde meydana gelen yolsuzluk türleri genellikle siyasi, bürokratik ve yasama şeklinde üç başlık altında ele alınmaktadır. Siyasi yolsuzluk, devletin üst yönetim kademelerini etkisi altına alan ve hukukun üstünlüğü, ekonomik istikrar ve yönetişime yönelik güven duygusunda aşınmaya yol açan yolsuzluktur. Bu yolsuzluk türünde siyasetçiler politika oluşturma sürecinde sahip oldukları gücü ve makamı kullanarak birtakım eylemlerde bulunmak suretiyle menfaat sağlamaktadırlar. Yozlaşmış bir siyasi sınıf, ulusal politikaların oluşturulması ya da uygulanması sırasında bunları kendi çıkarlarına hizmet edecek biçimde değiştirerek kamu harcamalarını yolsuzluktan sağlanan kazançların en fazla olduğu alanlara kaydırmaktadır. Bürokratik yolsuzluk, bürokratların üstleriyle ya da halkla ilişkilerinde sıkça karşılaştıkları bir yolsuzluk türü olup genellikle yurttaşların bürokratik bir süreci hızlandırmaları, bazen hak ettikleri bir hizmeti alabilmeleri bazen de mevcut olmayan bir hizmetin yerine getirilmesi için bile rüşvet vermesi şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Yasama yolsuzluğu ise çeşitli çıkar gruplarının ekonomik rantlar elde etmek amacıyla kanun koyucuların davranışlarını etkilemesi ve bunun sonucunda söz konusu rantın elde edilmesini kolaylaştıracak yasal düzenlemelerin yapılması karşılığında rüşvet teklif edilmesi söz konusudur (Kolstad, 2001: 75).

Kamu kesiminde yolsuzluğu belirleyen faktörlerin ekonomik analizi Becker'in "Suç ve Ceza Modeli" ile "Vekâlet Teorisi"ne dayandırılmaktadır. İlk modelde birey, yasal ve yasa dışı eylemlerin beklenen faydalarını karşılaştırarak bu eylemlerin neden olduğu suçun tespit edilme ve cezalandırılma ihtimalini göz önünde bulundurmaktadır. Modelin temel öngörüsü, yasa dışı davranış ve eylemlerin görülme sıklığının bunlardan sağlanan potansiyel kazançlarla pozitif; mahkûmiyet ve ceza olasılığı ile de negatif ilişkili olduğu yönündedir. Yolsuzluğa yol açan faaliyetlerden elde edilen potansiyel kazanımların kamu kesiminin büyüklüğünü ve kapsamını tanımlayan değişkenlerin bir fonksiyonu olduğu varsayılmaktadır. Dolayısıyla daha büyük bir kamu kesimi yolsuzluğa eğilimi yüksek kamu görevlilerinin suiistimal edebilecekleri daha kârlı ve verimli alanlar oluşturmaktadır (Gurgur & Shah, 2014: 6-7).

Kamuda yolsuzluğu açıklamaya yönelik teorilerden bir diğeri de Vekâlet Teorisi'dir. Asil-vekil teorisi olarak bilinen bu teori, bir tarafın (asil) bir işi, o işi yapan bir başkasına (vekil) devrettiği ilişkiye dayanmakta olup taraflar arasında bir sözleşmenin mevcudiyetine işaret etmektedir. Burada asil seçmenleri, vekil ise onları temsil eden siyasetçileri ifade etmektedir. Teoriye göre vekile yetki asil tarafından verilmektedir ve asil, kendisini temsil eden vekilin bu yetkiyi nasıl ve ne şekilde kullanacağına dair kuralları tespit etmektedir. Dolayısıyla vekil, bu kurallara uygun biçimde hareket etmek ve asile hizmet etmekle yükümlüdür. Teori, asil ile vekil arasında çıkabilecek iki önemli soruna dikkat çekmektedir. Birincisi,

asil ile vekilin amaç ve istekleri çatıştığında, diğeri ise vekilin fiilen ne yaptığı, neyi gerçekleştirdiğini asilin doğrulamasının çok güç olması halinde ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda kamu kesiminde sıkça karşılaşılan rüşvet, haraç, zimmete para geçirme gibi durumlar, vekilin kurala bağlı davranışlarından uzaklaşması anlamına gelen yolsuzluk faaliyetlerinden farklı biçimleri olarak yorumlanmaktadır (Lambsdorff, 2007: 18).

Yolsuzluk geçmişten bugüne pek çok ülkenin mücadele etmek zorunda kaldığı önemli sorunlardan biridir. Ancak yolsuzlukla ilgili kaygıların zirveye ulaşması ve uluslararası kamuoyunu yoğun biçimde meşgul etmesi 1990’lardan itibaren mümkün olmuştur. Yolsuzlukla mücadelenin önem kazanmasında özellikle Dünya Bankası, OECD ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü gibi uluslararası kuruluşların önemli etkisi olmuştur. Ayrıca ampirik çalışmalarda yolsuzluğun sermaye birikimini olumsuz etkilediği ve bunun yanı sıra gelir eşitsizliği ve yoksulluğu arttırdığına dair kanıtların ortaya konulmuş olmasının yolsuzluk konusunda farkındalık oluşmasına katkı sağladığı söylenebilir. Bu bağlamda yolsuzluk olgusu, devletin iyi yönetilmediğinin önemli bir göstergesi olarak kabul edilmiş ve etkin olmayan bir devlet yapısının ekonomik büyümeyi engelleyerek yabancı yatırımların caydırılmasına yol açabileceği vurgulanmıştır (Doing & Theobald, 1999: 93).

3. YÖNTEM

Sosyal bilimler alanında yaygın olarak kullanılan nicel araştırma yöntemlerinden biri olan bibliyometrik analiz yöntemi belgelerin ya da yayınların belirli özelliklerini çözümleyerek çeşitli bulgular elde edilmesine dayanmakta olup (Al, 2008: 18) bu analizde belirli bir bilimsel araştırma konusundaki nitel ve nicel değişiklikleri belirlemek, konuyla ilgili yayınların profilini oluşturmak ve bir alan içerisindeki eğilimleri ortaya koymak için istatistiksel yöntemler kullanılmaktadır (Rey-Marti vd., 2016: 1652).

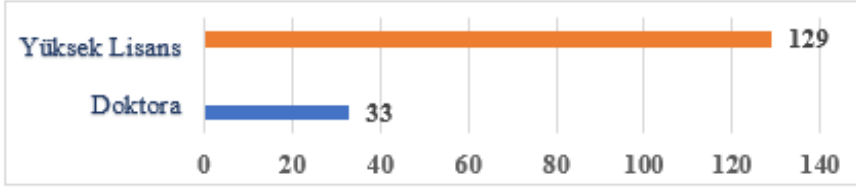
Türkiye’de özellikle son yıllarda yapılan bilimsel çalışmalarda bu yönetime sıkça başvurulmaktadır. Ülkemizde bibliyometrik analiz yöntemiyle yapılan çalışmalara genel olarak bakıldığında ağırlıklı olarak lisansüstü tezlerin ve makalelerin konu, kapsam, yayımlandığı yıl, üniversite, anabilim dalı ve bilim dalı gibi birtakım değişkenler üzerinden analiz edildiği görülmektedir. Bununla birlikte farklı disiplinlerinde yazılan lisansüstü tezlerin bibliyometrik analizini içeren çalışma sayısı giderek artmaktadır. Ancak Türkiye’de yolsuzluk üzerine yazılan lisansüstü tezleri bibliyometrik olarak analiz eden herhangi bir çalışmaya rastlanmadığını belirtmek gerekir.

4. BULGULAR

Bu bölümde Ulusal Tez Merkezi'nde yayımlanan yolsuzlukla ilgili lisansüstü tezlerin analizine ilişkin bulgulara yer verilmektedir. Analize dahil edilen veriler, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı'nın Ulusal Tez Merkezi veri tabanında "yolsuzluk" ve "yozlaşma" kelimeleri taratılarak elde edilmiştir. Tarama sonucu kamu kesiminde yolsuzluğu konu edinen toplam 162 lisansüstü teze ulaşılmış ve bu tezlerin analizi Microsoft Excel programından yararlanılarak yapılmıştır. Bu doğrultuda yolsuzluk üzerine yazılan lisansüstü tezler; tezin türü, yayımlandığı yıllar, hazırlandıkları üniversitelerin türü, anabilim dalları, erişim durumu, tez yazarları ve danışmanlarının cinsiyeti, danışman öğretim üyelerinin unvanları, yazıldıkları diller, tezlerinde sayfa sayısı ve ortalaması ile sayfa aralıkları, tez başlığı, özet ve anahtar kelime sayıları ile en sık kullanılan anahtar kelimeler dikkate alınarak analiz edilmiştir.

Analiz kapsamında ilk olarak lisansüstü tezler yüksek lisans ya da doktora tezi olma durumuna göre tasnif edilmiştir. Bu çerçevede Türkiye'de yolsuzluk üzerine yazılmış lisansüstü tezlerin türlerine göre dağılımı Grafik 1'de gösterilmektedir.

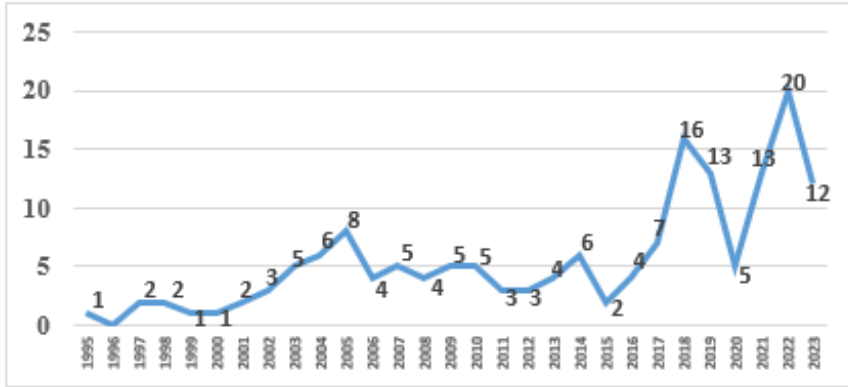
Grafik 1. *Lisansüstü Tezlerin Türlerine Göre Dağılımı*



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Grafik 1'de görüldüğü gibi Türkiye'de yolsuzluk üzerine yazılan toplam lisansüstü tez sayısı 162'dir. Bunlardan 129'u yüksek lisans, 33'ü doktora tezi olarak hazırlanmıştır. Yüzdelik olarak ifade etmek gerekirse toplam tezlerin yaklaşık %79,6'sı yüksek lisans, %20,4'ü ise doktora tezlerinden oluşmaktadır. Bu sebeple yolsuzlukla ilgili tezlerin önemli bir kısmının yüksek lisans düzeyinde olduğunu söylemek mümkündür.

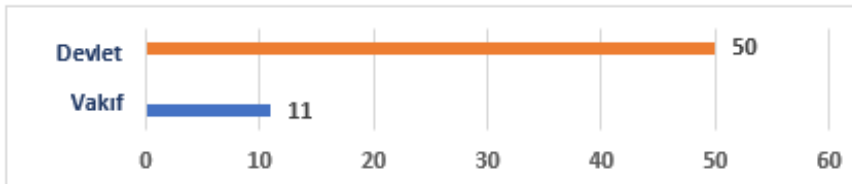
Ulusal Tez Merkezi'nden elde edilen veriler doğrultusunda lisansüstü tezlerin yıllara göre dağılımı Grafik 2'de yer almaktadır.

Grafik 2. *Lisansüstü Tezlerin Yıllara Göre Dağılımı (1995-2023)*

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Grafikte yer alan verilere göre Türkiye’de kamu kesiminde yolsuzluğu konu edinen ilk lisansüstü tez 1995 yılında yayımlanmıştır. Dönem boyunca 1996 yılı hariç olmak üzere tüm yıllarda en az bir tezin hazırlandığı görülmektedir. Tez sayısının en fazla olduğu yıl ise 2022’dir ve bu yılda toplam 20 lisansüstü tez yayımlanmıştır. Ayrıca grafiğe bakıldığında tez sayısında yıldan yıla önemli değişiklikler görülmekle birlikte genel seyrin artış yönünde olduğu bir diğer ifadeyle lisansüstü araştırmacıların kamu kesiminde yolsuzluk olgusuna daha fazla ilgi göstermeye başladığı ifade edilebilir.

Analiz doğrultusunda araştırılan bir diğer husus tezlerin yayımlandıkları üniversitelerin türüdür. Bu amaçla lisansüstü tezlerin hazırlandıkları kurumların devlet ya da vakıf üniversitesi olması yönünden dağılımı Grafik 3’te gösterilmektedir.

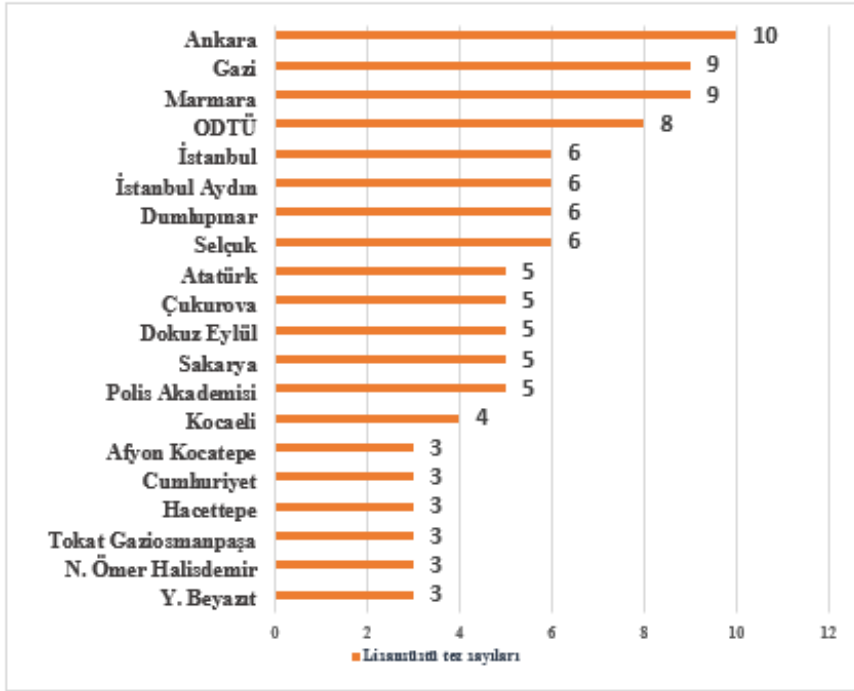
Grafik 3. *Tezlerin Üniversitelerin Türlerine Göre Dağılımı*

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Buna göre yolsuzluğa ilişkin lisansüstü tezler toplamda 61 farklı üniversite bünyesinde hazırlanmıştır. Bunlardan 50’si devlet, 11’i ise vakıf üniversitesidir. Toplam tez sayısının 162 olduğu göz önünde bulundurulursa bazı üniversitelerde yolsuzlukla ilgili birden fazla tez yazıldığı so-

nucuna varılabilir. Bu doğrultuda Grafik 4'te yayımlanan lisansüstü tez sayısının en fazla olduğu üniversiteler sırasına göre belirtilmiştir.

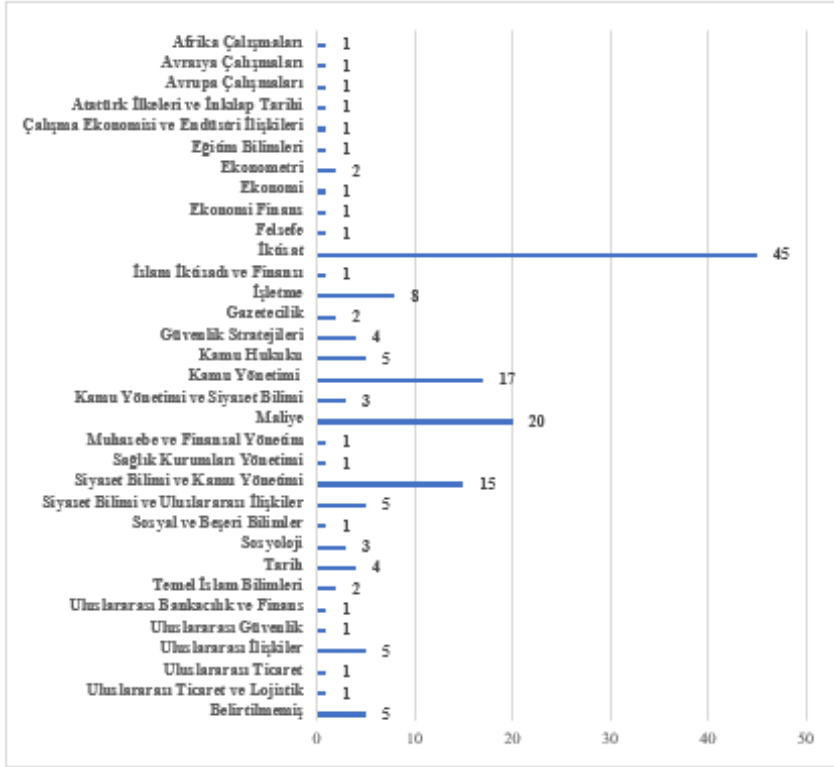
Grafik 4. Yayımlanan Tez Sayının En Fazla Olan Üniversiteler



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Grafik 4'e göre yolsuzluk üzerine yazılan tezlerin en fazla olduğu üniversiteler sırasıyla Ankara Üniversitesi (10), Gazi Üniversitesi (9), Marmara Üniversitesi (9), Orta Doğu Teknik Üniversitesi (8)'dir. Bunları 6 adet tez ile İstanbul, İstanbul Aydın, Dumlupınar ve Selçuk üniversiteleri takip etmektedir. Atatürk, Çukurova, Dokuz Eylül, Sakarya üniversiteleri ile Polis Akademisi bünyesinde ise 5'er adet tez hazırlanmıştır. Kocaeli Üniversitesi'nde 4 adet, Afyon Kocatepe, Cumhuriyet, Hacettepe, Tokat Gaziosmanpaşa, Niğde Ömer Halisdemir ve Yıldırım Beyazıt üniversitelerinde de 3 adet tez yayımlanmıştır.

Yolsuzluk oldukça kapsamlı bir kavram olması nedeniyle araştırmacılar tarafından farklı açılardan ele alınmış ve bu nedenle de çeşitli anabilim dallarında tez konusu haline getirilmiştir. Bu çerçevede yolsuzluk üzerine yazılan lisansüstü tezlerin hangi anabilim dallarında yazıldığı araştırılmış olup bunlara ilişkin veriler Grafik 5'te gösterilmiştir.

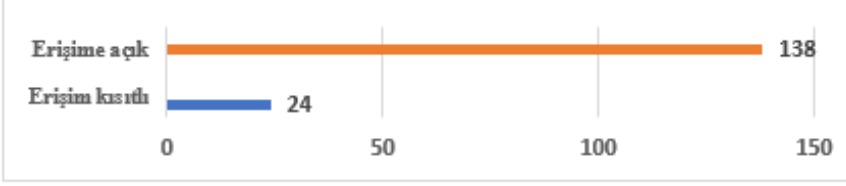
Grafik 5. Tezlerin Anabilim Dallarına Göre Dağılımı

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Grafik 5'te görüldüğü üzere yolsuzluk, bugüne kadar pek çok üniversitede 37 farklı anabilim dalı altında çalışılan kapsamı epey geniş bir araştırma alanıdır. Bu durum esasında bir çalışma konusu olarak yolsuzluğun güncelliğini koruyarak çeşitli disiplinlerde faaliyet gösteren araştırmacı ve akademisyenlerden ilgi gördüğünü göstermektedir. Tezlerin yazıldığı anabilim dallarının dağılımına bakıldığında yolsuzluk konusunda en fazla tez hazırlanan anabilim dallarının sırasıyla İktisat (45), Maliye (20) ve Kamu Yönetimi (17) olduğu görülmektedir. Dolayısıyla yazılan lisansüstü tezlerin yaklaşık %50'sinin bu üç anabilim dalında hazırlandığını ve bunun ise yolsuzlukla yakın ilişkili “kamu gücü”, “kamu kaynağı”, “kamu ekonomisi” gibi kavramların çoğunlukla söz konusu anabilim dallarının araştırma alanı içerisinde yer almasından kaynaklandığı söylenebilir. Bununla birlikte Tarih, Felsefe, Sosyoloji, Temel İslam Bilimleri ve Gazetecilik gibi farklı anabilim dallarında sayıca az olsa da yolsuzlukla ilişkili tezler hazırlanmıştır.

Ulusal Tez Merkezi'nden sağlanan verilere dayanarak yolsuzlukla ilgili tezlerin erişime açık ya da erişimi kısıtlı olmasına ilişkin istatistikler Grafik 6'da gösterilmektedir.

Grafik 6. Tezlerin Erişime Açık Olup Olmama Durumu

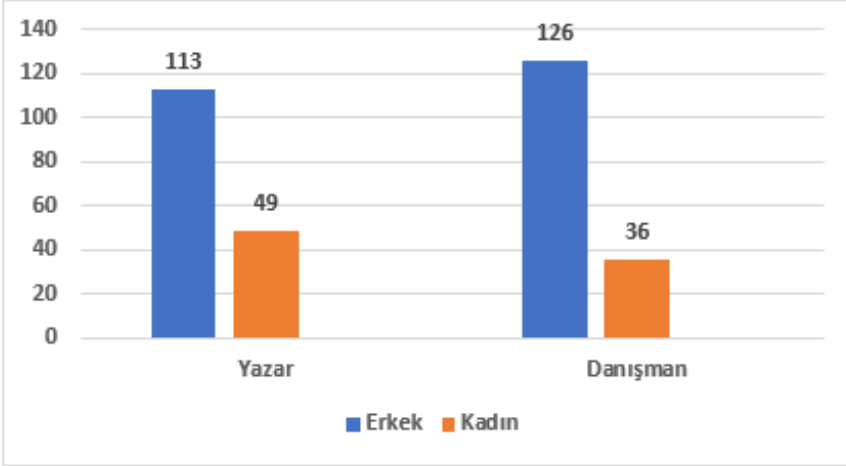


Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yolsuzlukla ilgili lisansüstü tezlerin 138'i erişime açık iken, 24'ünün ise erişim kısıtlaması bulunmaktadır. Erişime açık tez sayısı toplam tez sayısının yaklaşık %85'ini oluşturmaktadır. Erişimi kısıtlaması tezlerin 18'inin yüksek lisans, 6'sının doktora düzeyinde olduğunu ve ayrıca bunlardan 22'sinin 2005 yılı ve öncesinde hazırlandığını belirtmek gerekir.

Yolsuzluk üzerine yazılan tezlerin yazarları ile danışmanlarının cinsiyete göre dağılımı Grafik 7'de gösterilmektedir.

Grafik 7. Tez Yazarlarının ve Danışmanlarının Cinsiyete Göre Dağılımı



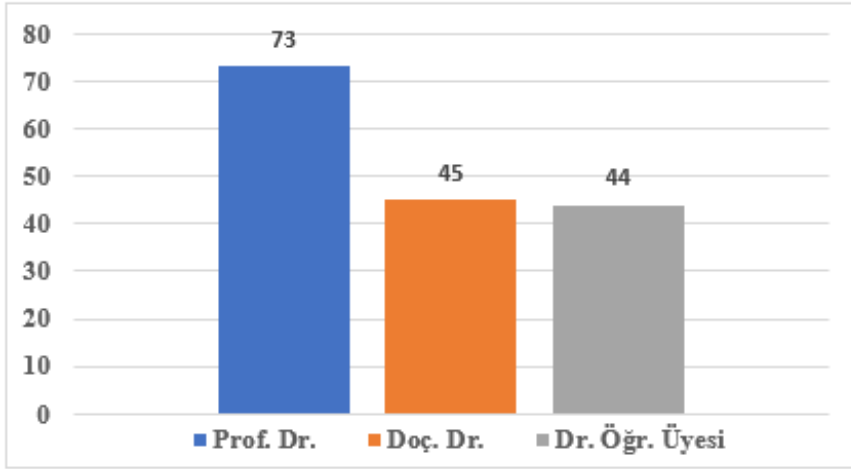
Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tezlerin yazarlarına ilişkin cinsiyet dağılımına bakıldığında yazarların 113'ünün erkek, 49'unun kadın olduğu belirlenmiştir. Yüzdelik dağılıma göre hesaplandığında tez yazarlarının yaklaşık %70'ini erkekler, %30'unu ise kadınlar oluşturmaktadır. Tez danışmanlarının cinsiyet dağılımı incelendiğinde öğretim üyelerinin 126'sı erkek, 36'sı ise kadındır. Tez danış-

manlarının cinsiyet açısından oransal dağılımına göre erkekler yaklaşık %78'ini, kadınlar ise %22'sini oluşturmaktadır. Sonuç olarak erkek yazar ve danışman sayısının kadınlara göre daha fazla olduğu görülmektedir.

Analiz kapsamında ele alınan bir diğer husus tez danışmanlarının akademik unvanlarıdır. Lisansüstü tezlere danışmanlık yapan öğretim üyelerinin akademik unvanlarına göre dağılımı Grafik 8'de yer almaktadır.

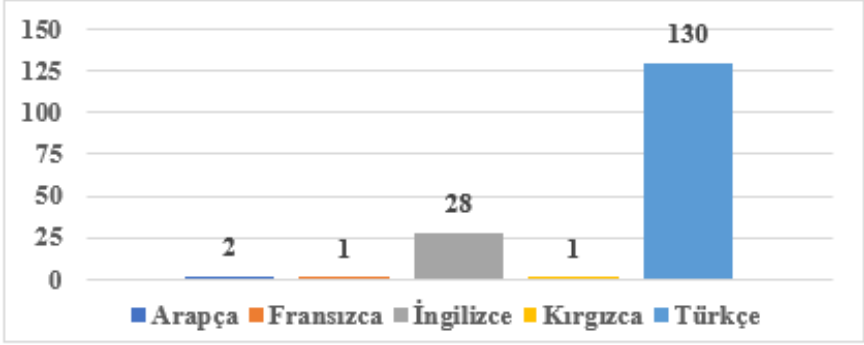
Grafik 8. *Tez Danışmanlarının Akademik Unvanlarına Göre Dağılımı*



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yolsuzluk üzerine yazılan lisansüstü tez yazarlarına danışmanlık yapan öğretim üyelerinin unvanları incelendiğinde 73'ünün "Prof. Dr.", 45'nin "Doç. Dr.", 44'nün ise "Dr. Öğr. Üyesi" unvanına sahip olduğu belirlenmiştir. Yüzdelik dağılıma göre hesaplandığında "Prof. Dr." unvanına sahip danışmanlar toplam öğretim üyelerinin yaklaşık %45'ni, "Doç. Dr." unvanına sahip danışmanlar %28'ni, "Dr. Öğr. Üyesi" unvanına sahip danışmanlar ise %27'sini oluşturmaktadır. Bir diğer ifadeyle tez danışmanlarının çoğunluğu profesörlerden oluşmaktadır ve onun dışında kalan diğer iki unvana sahip danışmanların sayısı birbirine çok yakındır.

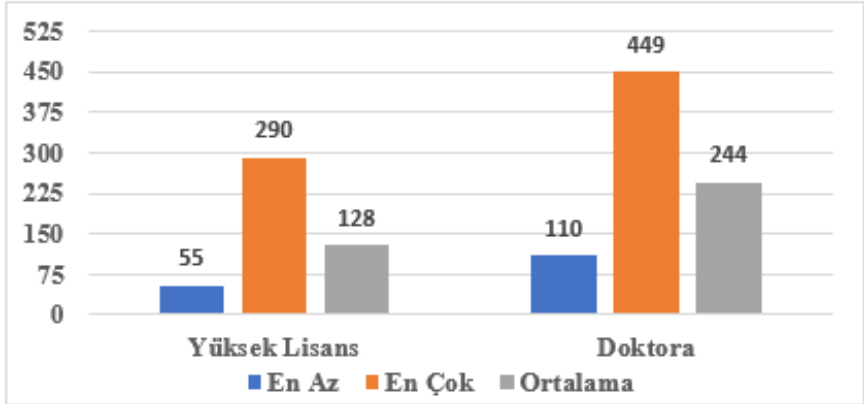
Çalışmada aynı zamanda tezlerin hangi dillerde yazıldığı incelenmiştir. Analiz sonucu elde edilen bulgulardan hareketle tezlerin yazıldıkları dillere göre dağılımı Grafik 9'da gösterilmektedir.

Grafik 9. Tezlerin Yazıldıkları Dillere Göre Dağılımı

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tamamlanan 162 lisansüstü tezin 130'u Türkçe, 28'i İngilizce, 2'si Arapça, 1'i Fransızca ve Kırgızca olmak üzere beş farklı dilde yazılmıştır. Tezlerin yazıldıkları dillere göre oransal dağılımı hesaplandığında yaklaşık %80'inin Türkçe ve %17'sinin İngilizce dillerinde hazırlandığı görülmektedir.

Analize dahil edilen yolsuzlukla ilgili lisansüstü tezlerin sayfa sayılarına ilişkin istatistikler Grafik 10'da yer almaktadır.

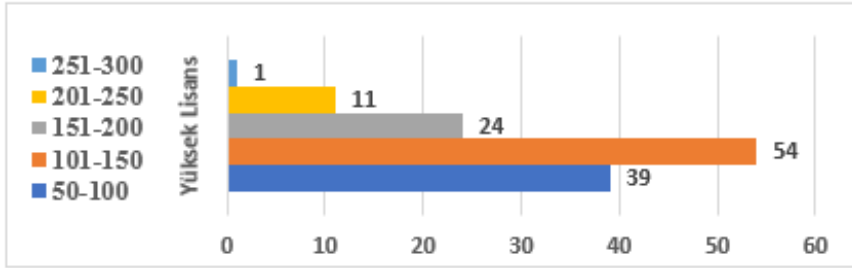
Grafik 10. Tezlerin Sayfa Sayılarına İlişkin İstatistikler

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Grafik 10'da yer alan verilere bakıldığında yüksek lisans düzeyinde en az 55, en çok 290 sayfa tez yazılırken, doktora en az 110, en çok 449 sayfa tez yazıldığı belirlenmiştir. Ayrıca yüksek lisans tezlerinin sayfa ortalaması 128, doktora tezlerinin sayfa ortalaması ise 244 olarak hesaplanmıştır.

Analize dahil edilen yüksek lisans tezlerinin sayfa aralığına göre dağılımı Grafik 11’de gösterilmektedir.

Grafik 11. Yüksek Lisans Tezlerinin Sayfa Aralığına Göre Dağılımı

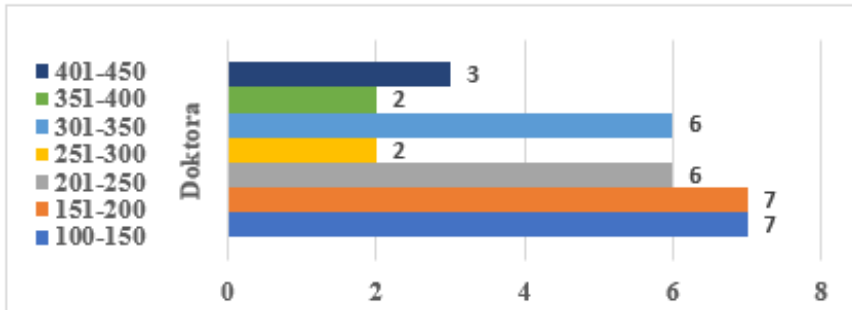


Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Grafikte yer alan verilere göre yazılan yüksek lisans tezleri arasında sayfa sayısı 251-300 aralığında yalnızca bir tez bulunurken, tezlerin 50-100 ve 101-150 sayfa aralığında yoğunlaştığı görülmektedir. 151-200 sayfa aralığında 24 adet, 201-250 sayfa aralığında ise 11 adet yüksek lisans tezi mevcuttur.

Yayımlanan doktora tezlerinin sayfa aralığına göre dağılımı Grafik 12’de yer almaktadır.

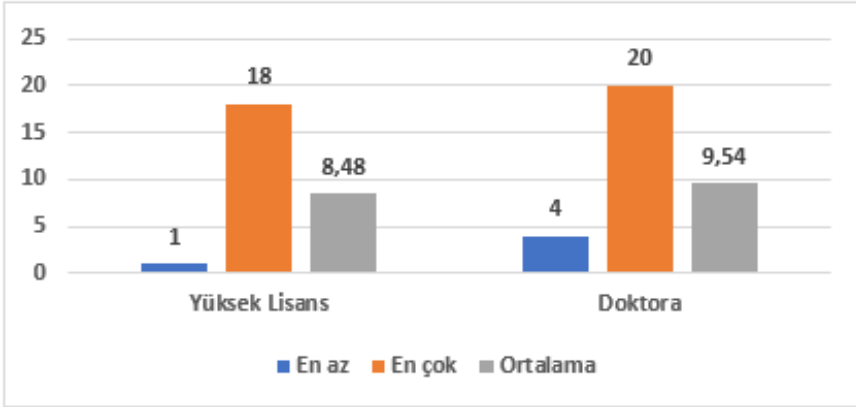
Grafik 12. Doktora Tezlerinin Sayfa Aralığına Göre Dağılımı



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Grafikte yer alan verilere göre doktora tezlerinin sayfa sayısı daha çok 100-150 ve 151-200 sayfa aralığında yoğunlaşmıştır. 201-250 sayfa aralığında 6 adet, 251-300 sayfa aralığında 2 adet, 301-350 sayfa aralığında 6 adet, 351- 400 sayfa aralığında 2 adet ve 400’den fazla sayfa sayısına sahip 2 adet doktora tezi yazıldığı tespit edilmiştir.

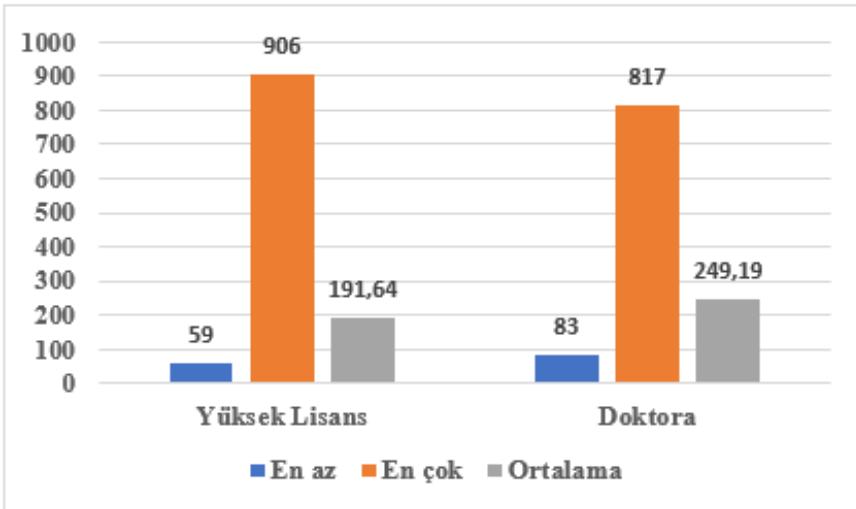
Tezlerin başlıklarında yer alan en az, en çok ve ortalama kelime sayılarına ilişkin istatistikler Grafik 13’te yer almaktadır.

Grafik 13. Tez Başlıklarında Yer Alan Kelime Sayılarına İlişkin İstatistikler

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Grafik 13'te görüldüğü gibi yüksek lisans tez başlıklarında yer alan kelime sayısı en az 1, en çok 18'dir. Doktora tez başlıklarında yer alan kelime sayısı en az 4, en çok 20 olarak belirlenmiştir. Aynı zamanda tez başlıklarında yer alan kelime sayılarının ortalaması yüksek lisansta 8,48 iken, doktora tezlerinde ortalama 9,54 olarak hesaplanmıştır.

Lisansüstü tezlerin özet başlığında yer alan kelime sayılarına ilişkin istatistikler Grafik 14'te gösterilmektedir.

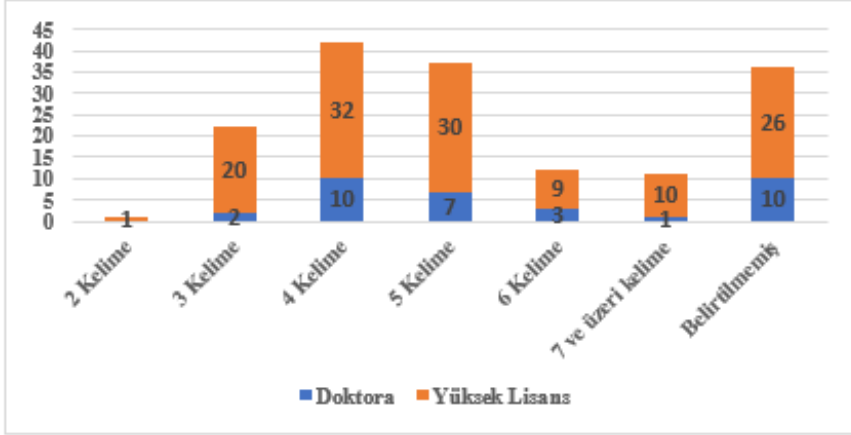
Grafik 14. Tezlerin Özet Başlığında Yer Alan Kelime Sayılarına İlişkin İstatistikler

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yolsuzluk üzerine yazılan yüksek lisans tezlerinin özet başlığında yer alan kelime sayısı en az 59, en fazla 906'dır. Doktora tezlerinin özetlerinde yer alan kelime sayısı en az 83, en fazla 817'dir. Tez özetlerinde kullanılan kelime sayısının ortalaması ise yüksek lisansta tezlerinde yaklaşık 191 iken, bu oran doktora tezlerinde yaklaşık 249 olarak hesaplanmıştır.

Analizde kullanılan lisansüstü tezlerin anahtar kelime sayılarına ilişkin istatistikleri Grafik 15'te yer almaktadır.

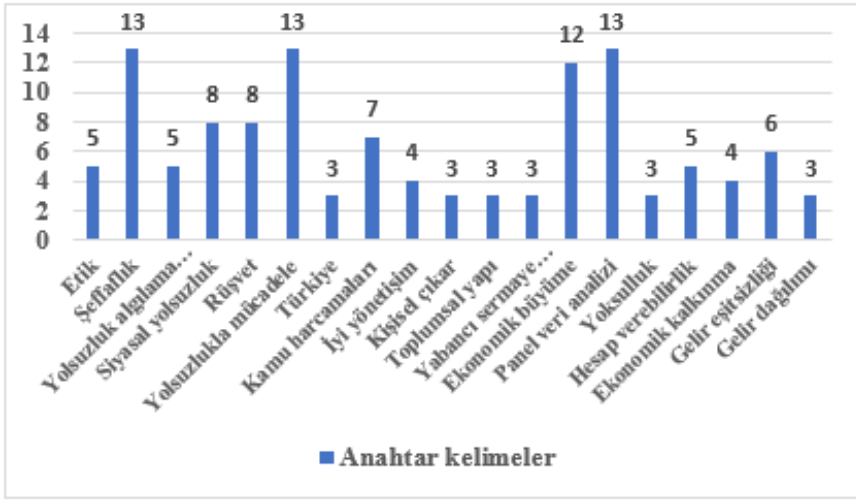
Grafik 15. Tezlerin Anahtar Kelime Sayılarına İlişkin İstatistikler



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Lisansüstü tezlerin anahtar kelime sayılarına göre dağılımı incelendiğinde 2 adet anahtar kelimenin yer aldığı yalnızca bir adet tez olduğu görülmekte olup söz konusu çalışma, İktisat Anabilim Dalı'nda hazırlanmış bir yüksek lisans tezidir. Grafikte görüldüğü üzere yüksek lisans ve doktora tezlerinde yazarlar ağırlıklı olarak 4 ya da 5 anahtar kelime kullanmayı tercih etmiştir. 4 adet anahtar kelime kullanılan yüksek lisans tez sayısı 32, doktora tez sayısı 10 iken, 5 adet anahtar kelime kullanılan yüksek lisans tez sayısı 30, doktora tez sayısı ise 7'dir. Ayrıca bazı lisansüstü tez çalışmalarında anahtar kelimelerin belirtilmediği tespit edilmiştir. Anahtar kelimelerin belirtilmediği yüksek lisans tez sayısı 26, doktora tez sayısı ise 10'dur.

Yayımlanan lisansüstü tezlerde en sık kullanılan anahtar kelimeler ile bunların kullanım sıklığı Grafik 16'da yer almaktadır. İncelenen tezlerin yolsuzlukla ilgili olması nedeniyle doğal olarak bütün tezlerde anahtar kelimeler arasında yolsuzluğa da yer verilmiştir. Bu yüzden anahtar kelimeler sıklık derecesine göre belirlenirken "yolsuzluk" kelimesi dikkate alınmamış, onun dışında kalan diğer anahtar kelimeler analize dahil edilmiştir.

Grafik 16. Tezlerde En Sık Kullanılan Anahtar Kelimeler

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Grafikte görüldüğü gibi 162 lisansüstü tez içerisinde en sık kullanılan anahtar kelimeler “şeffaflık” (13), “yolsuzlukla mücadele” (13) ve “panel veri analizi” (13) ve “ekonomik büyüme” (12)’dir. Şeffaflık, yolsuzlukla yakın ilişkili kavramlardan biri olması nedeniyle en sık kullanılan anahtar kelimeler arasında yer almaktadır. Diğer taraftan yolsuzlukla ilişkisi en fazla araştırılan değişkenlerden biri de ekonomik büyümedir ve bu sebeple tezlerin anahtar kelime başlığında sıklıkla yer almıştır.

5. SONUÇ

Lisansüstü tez sayısının son yıllarda artış eğilimi göstermesi ve farklı anabilim dallarından birçok araştırmacı tarafından ilgi görmesi yolsuzluğun bir araştırma konusu olarak güncelliğini koruduğunu ve çeşitli bakış açılarından analiz edildiğini açıkça ortaya koymaktadır. Bu çalışmada Türkiye’de yolsuzluk üzerine yazılan lisansüstü tezler; tezin türü, yayımlandığı yıllar, hazırlandıkları üniversitelerin türü, anabilim dalları, erişim durumu, tez yazarları ve danışmanlarının cinsiyeti, danışman öğretim üyelerinin unvanları, yazıldıkları diller, tezlerinde sayfa sayısı ve ortalaması ile sayfa aralıkları, tez başlığı, özet ve anahtar kelime sayıları ile en sık kullanılan anahtar kelimeler dikkate alınarak analiz edilmiştir.

Analiz sonucu elde edilen bulgulara göre yolsuzlukla ilgili lisansüstü tezlerin %79,6’sı yüksek lisans, %20,4’ü doktora tezi olarak hazırlanmıştır. Bunların yaklaşık %82’si devlet üniversitelerine kayıtlı lisansüstü öğrenciler tarafından hazırlanmıştır. Tez sayısının en fazla olduğu üniver-

siteler Ankara Üniversitesi, Gazi Üniversitesi, Marmara Üniversitesi ve ODTÜ'dür. Bu dört üniversitede yazılan tez sayısı toplam tez sayısının yaklaşık %20'sini oluşturmaktadır. Tezler anabilim dallarına göre tasnif edildiğinde yolsuzlukla ilgili en fazla tezin hazırlandığı anabilim dallarının İktisat, Maliye ve Kamu Yönetimi olduğu belirlenmiştir. Bu anabilim dallarında hazırlanan tez sayısı toplam tez sayısının neredeyse yarısını oluşturmaktadır. Ayrıca tezlerin yaklaşık %85'i erişime açıktır. Tez yazarlarının ve danışmanlarının cinsiyete göre dağılımı incelendiğinde yazarların %70'nin, danışmanların ise %78'inin erkek olduğu görülmektedir. Yolsuzlukla ilgili lisansüstü tezlerin yaklaşık %80'i Türkçe, %17'si ise İngilizce dillerinde yazılmıştır. Tezlerin sayfa aralıklarına bakıldığında yüksek lisans tezlerinin çoğunlukla 101-150 sayfa, doktora tezlerinin 100-150 ile 151-200 sayfa aralığında yer aldığı tespit edilmiştir. Tez başlıklarında kullanılan kelime sayısı ortalamaları yüksek lisansta yaklaşık 8,48 iken doktora da ortalama 9,56'dır. Keza tezlerin özetlerinde yer alan kelime sayıları incelendiğinde ise yüksek lisansta ortalamanın yaklaşık 191,64 doktora da ise 249,19 olduğu belirlenmiştir. Son olarak tezlerde en sık kullanılan anahtar kelimelerin "yolsuzlukla mücadele", "şeffaflık", "panel veri" ve "ekonomik büyüme" olduğu saptanmıştır.

Türkiye'de özellikle son dönemlerde sosyal bilimler alanında yazılan lisansüstü tezlere ilişkin pek çok bibliyometrik analiz çalışması yapılmasına karşın yolsuzluk üzerine yazılan lisansüstü tezleri analiz eden herhangi bir çalışmaya rastlanmamıştır. Dolayısıyla bu çalışmada analiz sonucu elde edilen bulguların literatüre katkı sağlaması beklenmektedir. Ayrıca bundan sonraki çalışmalarda Web of Science, Scopus gibi farklı veri tabanlarında yer alan bilimsel yayınların bibliyometrik analizinin yapılmasıyla birlikte daha kapsamlı sonuçlar elde edilebilecek ve bütünlük sağlanabilecektir.

KAYNAKÇA

- Al, U. (2008). Türkiye'nin bilimsel yayın politikası: Atıf dizinlerine dayalı bibliyometrik bir yaklaşım [Yayımlanmamış doktora tezi], Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Carvajal, R. (1999). Large-scale corruption: definitions, causes, and cures. *Systemic Practice and Action Research*, 12(4), 335-353.
- Doig, A. & Theobald, R. (2013). Introduction: why corruption. *Corruption and Democratisation*, 37(3), 1-12.
- Dünya Bankası (1997). *Helping countries combat corruption: the role of the World Bank*. Poverty Reduction and Economic Management, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/799831538245192753/pdf/Helping-Countries-Combat-Corruption-TheRole-of-the-World-Bank.pdf>, Erişim Tarihi: 16.05.2022.
- Ergun, T. (1978). Yönetimde yozlaşma olgusu üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 11(1), 24-30.
- Gurgur, T. & Shah, A. (2014). Localization and corruption: panacea or pandora's box?. *Annals of Economics and Finance*, 15(1), 109-136.
- Jain, A.K. (2001). Corruption: a review. *Journal of Economic Surveys*, 15(1), 71-121.
- Lambsdorff, J.G. (2007). *The institutional economics of corruption and reform: theory, evidence and policy*. Cambridge University Press.
- Klitgaard, R. (1998). International cooperation against corruption. *Finance & Development*, 35(1), 3.
- Kolstad, I. (2005). *Direct budget support and corruption*. Chr Michelsen Institute Anti-Corruption Resource Centre, U4Issue, <http://library.mstc-dc.ac.tz:8080/jspui/bitstream/123456789/37/1/Budget%20Support%20and%20Corruption.pdf>, Erişim Tarihi: 19.07.2024.
- McMullan, M. (1961). A theory of corruption. *The Sociological Review*, 9(2), 181-201. ht
- Quah, J.S.T. (2010). Combating corruption. In Jon S.T. Quah (Eds.). *Public administration on Singapore-style*, (pp. 171-198). Emerald Group Publishing Limited.
- Rey-Marti, A., Riberiro-Soriano, D. & Palacios-Marqués, D. (2016). A bibliometric analysis of social entrepreneurship. *Journal of Business Research*, 69(5), 1651-1655.
- Rose-Ackerman, S. (1997). The role of the World Bank in controlling corruption. *Law & Pol'y Int'l Bus*, (29), 93-114.
- UNODC & GRACE, What is corruption and why should we care?. Knowledge Tools for Academics and Professionals. Module Series on Anti-Corruption. <https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Cor>

ruption_Module_1_What_Is_Corruption_and_Why_Should_We_Care.
pdf, Erişim Tarihi: 02.02.2023.

VERGİ GELİRLERİNDE FİNANSALLAŞMA EĞİLİMİNİN ETKİSİ: FİNANSAL GELİŞME ENDEKSİ ÜZERİNDEN AMPİRİK BİR İNCELEME

Ömer Uğur BULUT¹

Mehmet Fatih ASLANTAŞ²

1. GİRİŞ

Finansal gelişme, ekonomik büyüme ve kalkınma süreçlerinde önemli bir role sahiptir. Gelişmiş bir finansal sistem, sermayenin etkin dağılımını sağlayarak yatırımları ve üretimi destekler; böylece ekonomik büyümeyi hızlandırır (Levine, 2005). Bunun yanı sıra, finansal gelişmenin vergi gelirleri üzerindeki etkisi de dikkate değerdir, çünkü vergi gelirleri mali sürdürülebilirlik ve kamu hizmetlerinin devamlılığı açısından temel bir kaynaktır (Islam & Siddique, 2017).

Finansal gelişme, vergi gelirlerini kayıt dışı ekonomiyi daraltarak ve vergi tabanını genişleterek artırabilir (Aisen & Veiga, 2008). Aynı zamanda, finansal sistemdeki teknolojik yenilikler, şeffaflığı artırarak vergi uyumunu güçlendirebilir ve vergi kaçakçılığını azaltabilir (Nnyanzi, Bbale & Sendi, 2018). Ancak, finansal sistemin karmaşıklığı bazı aktörlerin vergi kaçınma davranışlarını teşvik edebilir (Slemrod & Yitzhaki, 2002).

Bu çalışma, Türkiye ekonomisi üzerinden finansal gelişme ile vergi gelirleri arasındaki ilişkiyi incelemeyi amaçlamaktadır. Türkiye, son yıllarda finansal sistemini genişleterek Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) finansal gelişme endeksinde ilerleme kaydetmiştir (IMF, 2023). Bu çerçevede araştırmada şu sorulara odaklanılmaktadır:

- ✓ Finansal gelişme, ekonomik büyüme ve vergi gelirleri uzun dönemde nasıl bir etkileşim içerisindedir?

¹ Doçent, Kafkas Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, bulut.o.u@gmail.com, ORCID: 0000-0002-6511-8187.

² Doktor Öğretim Üyesi, Kafkas Üniversitesi, Susuz Meslek Yüksekokulu, Büro Hizmetleri ve Sekreterlik Bölümü, mfaslantas@gmail.com, ORCID: 0000-0002-5987-2976.

- ✓ Finansal gelişmedeki değişimler vergi gelirlerini artırmaktadır mıdır?
- ✓ Uzun dönemli ilişkide dengeden sapmalar varsa, dengelenme hızı nasıldır?

Literatürde finansal gelişmenin vergi gelirleri üzerindeki etkisini inceleyen çalışmalar genellikle gelişmiş ülkelere odaklanmış olup, gelişmekte olan ülkeler göz ardı edilmiştir (Beck & Levine, 2004; Jappelli & Pagano, 1994). Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, finansal sistemin gelişimi vergi gelirlerinin artırılmasına katkı sağlayabilir, ancak bu süreç ekonomik dalgalanmalar ve mali reformlarla karmaşıklaşabilir.

Bu çalışma, finansal gelişmenin Türkiye'nin vergi gelirlerine etkisini derinlemesine analiz ederek literatürdeki bu boşluğu doldurmayı hedeflemektedir. Sonuçlar, finansal gelişmenin vergi politikalarını güçlendirme potansiyeline dikkat çekerek, politika yapıcılara önemli çıkarımlar sunabilir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE LİTERATÜRE KATKI

Finansal gelişme, finansman çeşitliliğinin artmasına, kredi tahsisinin genişlemesine, finansal piyasalara erişime olanak tanınmasına sebebiyet vermektedir. Böylelikle rekabeti artırıcı bir unsur olarak ekonomik sistemde verimliliğin artmasına yardımcı olabilmektedir (Yılmaz, 2023a). Bu bağlamda, finansal gelişme, bir ülkenin finansal piyasalarının ve kurumlarının etkinliğini artırarak sermayenin verimli dağılımına ve kaynakların etkin kullanımına olanak tanır (Demirgüç-Kunt & Levine, 2008). Bu süreç, ekonomik büyüme, yatırım ve istihdam gibi makroekonomik değişkenleri pozitif etkileyebilir. Finansal derinleşme, erişim ve verimlilik, finansal gelişmişliği ve bunun ekonomiye etkisini açıklamada kritik kavramlardır (Rajan & Zingales, 1996). Finansal derinleşme, finansal kurumların büyüklüğünü; erişim, birey ve işletmelerin finansal hizmetlere ulaşımını; verimlilik ise kaynakların etkin kullanımını ifade eder.

Vergi gelirleri, kamu hizmetlerini finanse etme kapasitesinin temel göstergesi olup, ekonomik aktivite ve vergilendirme politikalarının etkinliği gibi faktörlere bağlıdır (Musgrave, 1959). Vergi gelirlerini artırmak için vergi tabanını genişletmek, vergi kaçakçılığını azaltmak ve vergisel uyumu artırmak önemli yollar olarak belirtilmektedir (Tanzi &

Zee, 2000). Finansal gelişme, kayıt dışı ekonomiyi daraltarak ve ekonomik faaliyetleri kayıt altına alarak vergi tabanını genişletebilir (Holmberg, Rothstein & Nasiritousi, 2009). Ancak, finansal sistemin karmaşıklığı, vergiden kaçınma veya kaçakçılığa da zemin hazırlayabilir (Desai & Dharmapala, 2009).

IMF'nin oluşturduğu finansal gelişme endeksi, finansal gelişmişliği finansal derinleşme, erişim ve verimlilik açısından ölçerek ülkeler arası karşılaştırma imkanı sunmaktadır (Svirydenka, 2016). Bu endeks, finansal gelişme ve vergi gelirleri arasındaki ilişkiyi analiz etmek için etkili bir araçtır. Literatürde, finansal gelişme ve ekonomik büyüme arasındaki güçlü ilişkiye dair birçok çalışma bulunmakla birlikte (Beck & Levine, 2004; Levine, 2005), finansal gelişmenin vergi gelirleri üzerindeki etkisi özellikle gelişmekte olan ülkelerde sınırlı ölçüde incelenmiştir. Türkiye gibi gelişmekte olan ekonomilerde, finansal gelişme, vergi gelirlerini artırma potansiyeline sahipken, ekonomik dalgalanmalar ve mali reformlar bu ilişkiyi karmaşık hale getirebilir.

Bu çalışma, Türkiye ekonomisi üzerinden finansal gelişmenin vergi gelirlerine etkisini incelemeyi amaçlamaktadır. Türkiye'nin IMF finansal gelişme endeksine dayalı analizine odaklanan çalışma, finansal gelişmenin vergi gelirlerine doğrudan ve dolaylı etkilerini değerlendirecektir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler için bu ilişkinin nasıl şekillendiğini anlamak, maliye politikalarının etkinliği açısından önemlidir.

Çalışma literatüre üç temel katkı sunmaktadır:

- ✓ Türkiye örneği üzerinden finansal gelişme ve vergi gelirleri arasındaki ilişkiyi ayrıntılı bir şekilde analiz ederek bu alandaki sınırlı literatüre katkı sağlar.
- ✓ IMF'nin finansal gelişme endeksi kullanılarak finansal gelişmenin farklı boyutlarının vergi gelirlerine etkisi metodolojik bir yenilik sunar.
- ✓ Gelişmekte olan ülkelerde finansal gelişme ile kamu maliyesi ilişkisine dair politika önerileri geliştirilmesine katkı sağlar.

Sonuç olarak, bu çalışma, finansal sistemlerin güçlendirilmesinin vergi gelirlerini artırma potansiyelini ele alarak, Türkiye gibi gelişmekte olan ekonomilere yönelik maliye politikası oluşturma süreçlerine ışık tutmayı hedeflemektedir.

3. VERİ SETİ, DURAĞANLIK ANALİZİ VE YÖNTEM

Bu çalışma, Türkiye ekonomisi örneğinde finansal gelişmenin vergi gelirleri üzerindeki etkilerini analiz etmeyi amaçlamaktadır. Analizin tahmin gücünü artırmak için ekonomik büyüme bir kontrol değişkeni olarak modele dahil edilmiştir. Araştırmanın kapsamı 1999-2021 dönemine ait yıllık verilere dayanmaktadır; bu dönem, verilerin uygunluğu nedeniyle çalışmanın sınırlarını belirlemektedir. Bu çerçevede, ekonomik büyümeyi temsilen Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (GSYH) büyüme oranı (“gdp”), finansal gelişmeyi temsilen finansal gelişme endeksi (“fd”) ve vergi gelirlerini temsilen devletin toplam vergi gelirlerinin GSYH içindeki payı (“tax”) kullanılmıştır.

Veri kaynakları olarak, “gdp” göstergesi Dünya Bankası (WB) verilerinden, “fd” göstergesi Uluslararası Para Fonu (IMF) veri tabanından, “tax” göstergesi ise Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın gösterge ve istatistiklerinden alınmıştır. Bu veriler, finansal gelişmenin vergi gelirleri üzerindeki doğrudan ve dolaylı etkilerini incelemek amacıyla ampirik modelde kullanılmıştır.

$$\text{tax}_t = f(\text{fd}_t, \text{gdp}_t) \quad (1)$$

$$\text{tax}_t = \alpha_0 + \alpha_1 \text{fd}_t + \alpha_2 \text{gdp}_t + \varepsilon_t \quad (2)$$

1 no’lu fonksiyonel ilişkiden hareketle, 2 no’lu denklem Türkiye özelinde analiz edilecek temel modeli temsil etmektedir. Bu denklemde t zamanı gösterirken, α_0 sabit terimi, ε_t hata terimini işaret etmektedir. Diğer taraftan, α_1 ve α_2 finansal gelişme endeksi ve ekonomik büyümedeki değişimlerin etkinliğini gösteren esneklik katsayılarıdır (Sevüktekin & Çınar, 2017). Bu denklem aracılığıyla, ampirik analizde finansal gelişme endeksinin vergi gelirleri üzerindeki etkisinin belirlenmesi hedeflenmektedir.

IMF’nin finansal gelişme endeksi, ülkelerin finansal sistemlerinin gelişmişlik seviyesini ölçmek için oluşturulmuş kapsamlı bir göstergedir. Bu endeks, finansal gelişimi finansal piyasa ve finansal kurumlar olmak üzere iki ana boyutta ele alır. Her iki boyut da kendi içinde derinlik, erişim ve verimlilik gibi bileşenlere ayrılarak, daha detaylı bir analiz sunmaktadır (IMF, 2023).

Metodolojik olarak, çalışmanın hedefi doğrultusunda öncelikle değişkenler arasındaki uzun ve kısa dönemli ilişkilerin tespitine yönelik ekonometrik analizler gerçekleştirilmiştir. GSYH büyümesi ve finansal gelişme değişkenlerinin vergi gelirleri üzerindeki etkilerini ampirik olarak incelemek amacıyla Otoregresif Gecikmesi Dağıtılmış (ARDL) model ve Dinamik En Küçük Kareler (DOLS) tahmincisi uygulanmıştır. Model, finansal gelişme ve ekonomik büyüme faktörlerinin Türkiye’de vergi gelirleri üzerindeki etkilerini hem kısa hem de uzun dönem açısından ortaya koymayı hedeflemektedir.

Ekonometrik modelleme ve analiz öncesinde, modeldeki serilerin durağanlık seviyelerinin belirlenmesi kritik bir adımdır. Bu süreçte, özellikle Genişletilmiş Dickey-Fuller (ADF) ve Phillips-Perron (PP) gibi standart birim kök testleri uygulanmaktadır (Yılmaz, 2023b). Bu testler, serilerdeki durağan olmayan özellikleri belirleyerek, modelde birim kök sorunlarının çözülmesine yardımcı olur. ADF ve PP testlerinde sıfır hipotezi (H_0), serinin birim köke sahip olduğunu, yani durağan olmadığını varsayar; alternatif hipotez (H_1) ise serinin durağan olduğunu belirtir (Dickey & Fuller, 1981; Phillips & Perron, 1988). Test sonuçlarında istatistik değeri yüksekse veya olasılık değeri %1, %5 ya da %10 anlamlılık seviyelerinin altındaysa H_0 reddedilir, bu da serinin durağan olduğu anlamına gelir. Tablo 1, model için hem sabit hem de trend bileşenlerini dikkate alarak ADF ve PP birim kök testi sonuçlarını özetlemektedir. Bu sonuçlar, serilerin durağanlık seviyelerine ilişkin karar vererek, modelin doğruluğunu artırmaya yönelik önemli bir adım sunmaktadır.

Tablo 1. Durağanlık Analizi ve Eşbütünleşme Derecesinin Tespiti

Değişken	ADF		PP		SONUÇ
	I(0)	I(1)	I(0)	I(1)	
tax	-1.828797 (0.8753)	-6.177311 (0.0004)***	-2.665098 (0.2584)	-8.414910 (0.0000)***	I(1)
fd	-3.351153 (0.0842)*	-4.177678 (0.0207)**	-3.399155 (0.0772)*	-11.15917 (0.0000)***	I(1)
gdp	-4.502951 (0.0088)***		-4.502184 (0.0088)***		I(0)

Not 1: ***, ** ve * sırasıyla %1, %5 ve %10 düzeylerindeki anlamlılıkları ifade etmektedir.

Not 2: Parantez içindeki değerler olasılık değerleridir.

Not 3: Sonuçlarda %5 anlam düzeyi dikkate alınmıştır.

Tablo 1’de yer alan ADF ve PP testi sonuçlarına göre, “gdp” serisi için sıfır hipotezi (H_0) reddedilememekte olup ekonomik büyüme serisinin düzeyde durağan olduğu ($I(0)$) sonucuna ulaşılmıştır. Diğer seriler incelendiğinde, ampirik analizde bağımlı değişken olan “tax” serisinin birinci farkının alınmasıyla birim kök içermediği ve dolayısıyla $I(1)$ seviyesinde durağan olduğu gözlenmektedir. Aynı şekilde, “fd” serisinin de $I(1)$ durağanlık seviyesinde olduğu belirlenmiştir. Tablo 1’deki geleneksel birim kök testlerinden elde edilen sonuçlar, ampirik analizde bağımlı değişkenin $I(1)$ seviyesinde; bağımsız değişkenlerin ise hem $I(0)$ hem de $I(1)$ düzeyinde durağanlık gösterdiğini ve dolayısıyla karma bir eşbütünleşme seviyesine sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

Uzun dönem katsayılarının hesaplanmasına olanak sağlayan ARDL modeli ve DOLS tahmincisi serilerin durağanlık düzeyinden bağımsız olarak uygulanabilmektedir. Her iki yöntem hem durağan hem de durağan olmayan değişkenleri test etmek için kullanılabilir. Diğer taraftan, ARDL modeli ve DOLS tahmin sürecine başlamadan ön test niteliği taşıyan eşbütünleşme seviyesinin belirlenmesi gerekmektedir (Dirir, 2023). Böylece, değişkenlerin düzeyde $I(0)$, birinci farkında $I(1)$ ya da ikinci farkında $I(2)$ durağanlığı belirlenebilmektedir. Bu doğrultuda, ARDL modeli kapsamında ampirik analizde yer alan hiçbir değişkenin ikinci farkında $I(2)$ ya da daha yüksek seviyede entegre olmaması gerekmektedir (Pesaran, Shin & Smith, 2001). Bununla birlikte, DOLS tahmincisi uygulanırken bağımlı değişkenin $I(1)$ düzeyinde olması beklenmektedir (Esteve & Requena, 2006). Tablo 1’deki geleneksel birim kök testi bulguları incelendiğinde, hem ADF hem de PP testinde bağımlı değişken $I(1)$ düzeyindedir. Bağımsız değişkenlerden hiçbirisi $I(2)$ düzeyinde değildir. Dolayısıyla, gerek ARDL modeli gerekse de DOLS tahmincisinin uygulanmasında teorik olarak bir engel tespit edilmemiştir. Diğer taraftan, her iki zaman serisi tahmincisinin metodolojik olarak çalışmamızın ampirik analizine uygun olduğu anlaşılmaktadır.

ARDL modeli, özellikle hem kısa hem de uzun dönem ilişkilerini analiz etmek için zaman serisi analizinde yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Bu model, hem bağımlı hem de bağımsız değişkenlerin gecikmeli değerlerini modele dahil ederek, bu değişkenler arasındaki dinamik ilişkilerin incelenmesine olanak sağlar. Bu model, değişkenlerin farklı seviyelerde durağan olmasına ($I(0)$ veya $I(1)$) izin verdiği için büyük avantaj sağlar. Pesaran vd. (2001) bu modelin eşbütünleşme analizi için güçlü bir yöntem olduğunu belirtmiştir. Özellikle küçük örneklem

büyükliklerinde diğer geleneksel yöntemlere kıyasla daha iyi sonuçlar verdiği literatürde sıkça vurgulanmaktadır. ARDL modeli, eşbütünleşme testlerinde alternatif bir yöntem olarak kullanılır. Bu model, Johansen eşbütünleşme testi gibi yöntemlerden farklı olarak, seriler arasında eşbütünleşme ilişkisi olup olmadığını belirlemede daha esnekler. Özellikle değişkenlerin farklı bütünleşme seviyelerinde olabilmesi, yani bazı değişkenlerin $I(0)$ ve diğerlerinin $I(1)$ olabilmesi, ARDL modelinin en büyük avantajlarından biridir (Nkoro & Uko, 2016). Bunun yanı sıra, ARDL modeli uzun dönem ilişkisinin tahmininde etkin olmakla birlikte, kısa dönem dengesizliklerin uzun dönem dengesine nasıl döndüğünü açıklayan hata düzeltme modeli (ECM) ile desteklenir (Engle & Granger, 1987; Pesaran & Shin, 1998). ECM'nin işlevselliği hata düzeltme parametresinin katsayısına (negatif yönlü ve istatistiksel olarak anlamlı) bağlıdır. (Narayan & Smyth, 2006).

$$\Delta tax_t = \beta_0 + \beta_1 tax_{t-1} + \beta_2 fd_{t-1} + \beta_3 gdp_{t-1} + \sum_{i=1}^k \beta_4 \Delta tax_{t-i} + \sum_{i=0}^m \beta_5 \Delta fd_{t-i} + \sum_{i=0}^n \beta_6 \Delta gdp_{t-i} + \mu_t \quad (3)$$

ARDL modelini yansıtan 3 no'lu denklemde β_0 sabit terimi; $k - n$ Akaike Bilgi Kriteri (AIC) tarafından belirlenen her bir değişken için en uygun gecikme uzunluklarını; $\beta_1 - \beta_3$ uzun dönem katsayıları; $\beta_4 - \beta_6$ kısa dönem katsayıları ve son olarak μ_t hata terimini temsil etmektedir.

$$\Delta tax_t = \Upsilon_0 + \sum_{i=1}^p \Upsilon_1 \Delta tax_{t-i} + \sum_{i=0}^r \Upsilon_2 \Delta fd_{t-i} + \sum_{i=0}^s \Upsilon_3 \Delta gdp_{t-i} + \Upsilon_4 coint_{t-1} + \pi_t \quad (4)$$

ECM mekanizmasını yansıtan 4 no'lu denklemde yer alan Υ_0 sabit terimi, $\Upsilon_1 - \Upsilon_3$ kısa dönem esneklikleri, Υ_4 uzun dönem dengesine uyum hızını gösteren katsayılarıdır. p-s uygun gecikme uzunluklarını, π_t ECM'nin hata terimini temsil etmektedir. Bu denklemdeki “coint” 1 dönem gecikmeli değeriyle ECM'ye eklenen hata düzeltme parametresidir.

Dinamik En Küçük Kareler (DOLS) tahmincisi, eşbütünleşme ilişkilerini daha doğru bir şekilde tahmin etmek amacıyla geliştirilmiş olan bir yöntemdir. Stock ve Watson (1993) tarafından önerilen bu yöntem, eşbütünleşik serilerin regresyon analizinde kullanıldığında otokorelasyon ve heteroskedastisite sorunlarını çözmek için gecikmeli ve ileri fark terimlerini modele dahil eder. Bu, sapmasız tahminler elde edilmesine yardımcı olur ve eşbütünleşik ilişkilerde daha güvenilir sonuçlar verir (Stock & Watson, 1993). DOLS yöntemi, uzun dönem ilişkilerini analiz ederken otokorelasyon ve durağanlık sorunlarını çözme avantajına sahiptir. Aynı zamanda, ARDL modelinde olduğu gibi küçük örneklerde bile başarılı sonuçları verdiği vurgulanmıştır (Gonzalo,

1994). Bu yöntemin önemli bir özelliği, tahmin sürecinde kullanılan değişkenlerin farklı bütünleşme seviyelerine sahip olabilmesidir. Bu esneklik, $I(1)$ ya da $I(0)$ seviyesinde olabilen değişkenler arasında eşbütünleşik bir ilişki olup olmadığını test etmek için büyük bir avantaj sağlar (Wagner & Hlouskova, 2009).

$$\Delta tax_t = \Omega_0 + \Omega_1 tax_{t-1} + \Omega_2 fd_{t-1} + \Omega_3 gdp_{t-1} + \sum_{i=-j}^{i=j} \Omega_4 \Delta tax_{t-1} + \sum_{i=-j}^{i=j} \Omega_5 \Delta fd_{t-0} + \sum_{i=-j}^{i=j} \Omega_6 \Delta gdp_{t-0} + z_t \quad (5)$$

DOLS tahmincisinin modellenme sürecini işaret eden 5 no'lu denklemde Ω_0 ve z_t sırasıyla sabit terim ve hata terimidir. Ω_4 - Ω_6 değişkenlerin öncü ve gecikmeli değerleri arasındaki ilişkiyi açıklayan tanımlayıcı katsayılardır. Çalışmamızın DOLS tahmincisine yönelik ampirik analizinde küçük örneklemle tahmin süreci yürütüldüğünden, Afolabi (2022) referans alınarak, bu değerler maksimum 2 gecikmede sabit tutulmuştur. Son olarak, Ω_1 - Ω_3 hesaplanan uzun dönem katsayıları temsil etmektedir (Bakhsh, Alam & Zhang, 2024).

4. ARDL MODELİ VE DOLS TAHMİNCİSİ BULGULARI

Durağanlık analizlerinin tamamlanmasının ve ilgili ön koşulun sağlanmasının ardından, ARDL modelinde değişkenler arasındaki uzun dönemli ilişki test edilmektedir. Bu çerçevede, uzun dönemli ilişkinin olmadığı varsayımına dayanan sıfır hipotezi (H_0), eşbütünleşmenin varlığını savunan alternatif hipoteze (H_1) karşı F-istatistiği ile sınanmaktadır (Shin, Yu, & Greenwood-Nimmo, 2014). Değişkenler arasındaki uzun dönem ilişkinin test edilmesi için ARDL modelinde kullanılan kritik değerler, Narayan (2005) ve Pesaran vd. (2001) tarafından sağlanan $I(0)$ alt sınır ve $I(1)$ üst sınır değerlerine dayanmaktadır. Modelden elde edilen F-istatistiği, bu kritik sınırlarla karşılaştırılmakta; eğer sınır değerler aşılsa, H_0 reddedilerek değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişkinin var olduğu sonucuna ulaşılmaktadır (Phillips & Ouliaris, 1990).

Çalışmanın ampirik analizinin önemli bir diğer yönü, gecikmeli değerler kullanılarak yapılan tahmin sürecidir. Gecikmeli değerler aracılığıyla, belirli bir süre sonra ortaya çıkabilecek ekonomik olay ve davranışlar bugüne uyarlanabilir. Ancak, iktisat teorisi bu uyarlama süreci ve uygun gecikme uzunluğu hakkında net bir rehber sunmamaktadır; dolayısıyla, modelde kaç gecikmeli değişkenin dahil edileceği teorik

olarak belirlenememektedir. Bu noktada, bir makroekonomik göstergede gerçekleşen değişimlerin, diğer göstergelerin geçmiş değerleri ile açıklanabileceği veya ekonomik birimlerin bu göstergelerdeki değişimlere tepkilerinin belirli bir gecikmeyle ortaya çıkabileceği göz önünde bulundurulmalıdır. Benzer gecikmeli tepki, ekonomik karar alma süreçlerinde ve politikalarındaki değişimlerde de görülebilir. Tablo 2’deki bulgulara göre, tax, fd ve gdp değişkenleri için en uygun gecikme uzunlukları, AIC bilgi kriterine göre sırasıyla 1, 0 ve 0 olarak belirlenmiştir. Bu nedenle, oluşturulan model ARDL (1, 0, 0) olarak adlandırılmaktadır.

Tablo 2’deki sonuçlar, Türkiye ekonomisi örneğinde sıfır hipotezinin (H_0) reddedildiğini ve değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişki bulunduğunu göstermektedir. F-istatistik değeri, %10, %5 ve %1 anlam düzeylerinde Pesaran vd. (2001) ile Narayan (2005) tarafından belirlenen $I(0)$ ve $I(1)$ kritik değerlerini aşmıştır. Aynı tabloda yer alan model tanı testleri incelendiğinde, ARDL (1, 0, 0) modelinin değişen varyans, otokorelasyon ve normal dağılım gibi yapısal sorunlardan arındırılmış olduğu gözlemlenmiştir. Bu sonuca, modeldeki yüksek olasılık değerleri temelinde ulaşılmaktadır. Sonuç olarak, oluşturulan ARDL (1, 0, 0) modeli istikrarlı ve tutarlıdır.

Tablo 2. ARDL (1, 0, 0) Modeli Bulguları

Sınır Testi			
F-İstatistik değeri	Anlam düzeyi	$I(0)$	$I(1)$
7.838707	%10	(4.19) [2.915]	(5.06) [3.695]
	%5	(4.87) [3.538]	(5.85) [4.428]
	%1	(6.34) [5.155]	(7.52) [6.265]
Tanı Testleri			
Tanı	Test Türü	Test İstatistik değeri	Prob.
Model Uyumluluğu	Ramsey Reset	0.073796	0.7894
Değişen Varyans	Breusch-Pagan-	0.731056	0.5831
Otokorelasyon	Breusch-Godfrey	0.389033	0.6844
Normallik	Jarque-Bera	0.681670	0.7112

Not 1: Parantez içi Pesaran vd. (2001) tarafından hesaplanan kritik değerleri, köşeli parantez içi $k = 2$ bağımsız değişken ve $n = 30$ gözlem sayısına göre Narayan (2005) tarafından hesaplanan kritik değerleri göstermektedir.

Not 2: Bulgular kısıtsız sabit ve kısıtsız trend içeren modeldir.

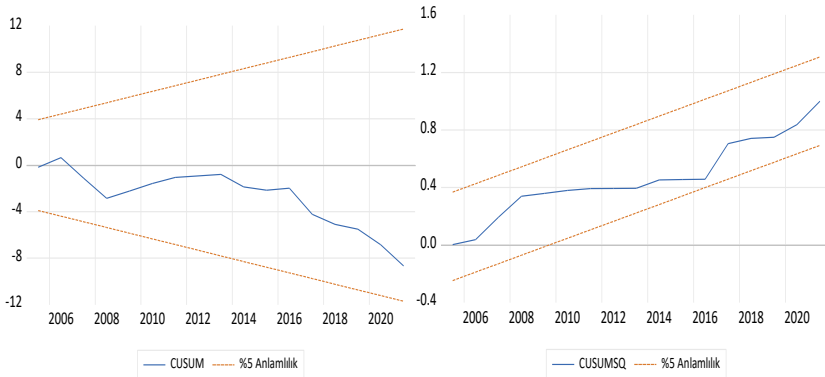
Oluşturulan modelin önemli bir avantajı esnekliklerin hesaplanabilmesidir. Buna göre, ARDL (1, 0, 0) modeli uzun ve kısa dönem katsayıları Tablo 3'te yer almaktadır.

Tablo 3. ARDL (1, 0, 0) Modeli Uzun ve Kısa Dönem Katsayılar

Değişkenler	Katsayı	T-Statistic	Olasılık
Uzun Dönem Katsayılar			
fd	0.005508	3.001481	0.0080***
gdp	-0.002008	-0.883066	0.3895
Kısa Dönem Katsayılar (ECM)			
coint (-1)	-0.544689	2.954887	0.0001***

Not: *** %10 düzeyinde anlamlılığı ifade etmektedir.

Tablo 3 incelendiğinde, finansal gelişme endeksinin vergi gelirleri üzerindeki uzun dönem etkisi istatistiksel olarak anlamlı, ekonomik büyümenin ise anlamsızdır. Finansal gelişme endeksindeki 1 birimlik değişim vergi gelirlerini yaklaşık 1.5 birim arttırmaktadır. Etkinin şiddeti sınırlıdır. Diğer taraftan, kısa dönem katsayıları ECM mekanizması aracılığıyla incelendiğinde, finansal gelişme endeksi ve ekonomik büyümenin vergi gelirleri üzerinde gecikmeli değerler aracılığıyla kısa dönemde anlamlı bir etkisinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Son olarak, hata düzeltme parametresinin negatif ve istatistiksel olarak anlamlı çıkması ECM mekanizmasının işlevselliğini göstermektedir. Bu noktada, 1 dönem gecikmeli değeri ile modele eklenen coint (-1) parametresi katsayısının -0.544689 çıkması başka bir açıdan önemlidir. Uzun dönem dengelenme hızının yaklaşık %54 oranında olduğu anlamına gelmektedir.



ARDL (1, 0, 0) modelinin istikrarına yönelik model tanı testlerine ek olarak, CUSUM ve CUSUMSQ grafik analizleri de yapılmıştır. Bu analizlerde, model uyumunun istikrarı için Pesaran ve Pesaran (1997) tarafından önerilen CUSUM ve CUSUMSQ grafiklerinden yararlanılmıştır. Bu grafikler, hata terimlerinin kritik değerlere göre

istatistiksel olarak sınanmasını sağlamaktadır. CUSUM testi, hata terimlerinin birikimli toplamalarını analiz ederken, CUSUMSQ testi bu terimlerin karelerinin birikimli toplamalarını incelemektedir. %5 anlamlılık düzeyinde yapılan karşılaştırmalarda, hata terimlerinin hem karelerinin hem de bu karelerin birikimli toplamalarının %5'lik kritik değerler arasında yer alması beklenmektedir (Brown, Durbin & Evans, 1975). Şekil 1 incelendiğinde, ARDL (1, 0, 0) modelinin uzun ve kısa dönem katsayılarının istikrarlı olduğu sonucuna varılmaktadır.

Çalışmamızda uzun dönem tahminlerde ARDL sonuçlarını doğrulamak için alternatif yöntem olarak DOLS tahmincisi kullanılmıştır.

Tablo 4. DOLS Tahmincisi Bulguları (Uzun Dönem Katsayıları)

Değişken	Katsayı	T-İstatistik	Olasılık
fd	0.035626	3.820119	0.0188**
gdp	0.012284	2.954887	0.0418**

Not 1: ** %5 düzeyinde anlamlılığı ifade etmektedir,

Not 2: Jarque-Bera =5.934750 (Prob. = 0.051438), $R^2 = 0.745174$

Tablo 4'e göre, finansal gelişme endeksi ve ekonomik büyüme değişkenlerinin vergi gelirleri üzerinde uzun dönemli etki katsayıları istatistiksel olarak anlamlıdır. Finansal gelişme endeksi ve ekonomik büyümede 1 birimlik bir değişim vergi gelirlerini yaklaşık olarak sırasıyla 0.04 ve 0.01 birim arttırmaktadır. Her iki gösterge için vergi gelirleri üzerindeki etkinliğin çok sınırlı olduğu anlaşılmaktadır. DOLS ve ARDL bulguları büyük ölçüde paralellik göstermektedir. Tek ekonomik büyümenin vergi gelirleri üzerindeki istatistiksel olarak anlamlı etkisidir. DOLS tahmincisinin model uyumluluğuna baktığımızda, Jarque-Bera test istatistik değeri %5 anlam düzeyinde hata terimlerinin normal dağılım sergilediğini, R^2 değeri modelin açıklama gücünün yüksek olduğunu göstermektedir.

5. SONUÇ, DEĞERLENDİRME VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

1999-2021 dönemine ait yıllık veriler kullanılarak gerçekleştirilen bu çalışmada, finansal gelişmenin Türkiye ekonomisindeki vergi gelirlerine olan etkisi, iki farklı zaman serisi yöntemi (ARDL modeli ve DOLS tahmincisi) ile analiz edilmiştir. Analiz sonuçları, finansal gelişmenin ve ekonomik büyümenin vergi gelirlerini pozitif etkilediğini,

ancak bu etkinin oldukça sınırlı olduğunu göstermektedir. Ayrıca, makroekonomik şoklar karşısında ekonominin uzun dönem dengesine %50'nin üzerinde bir hızla dönebildiği tespit edilmiştir.

Özellikle kayıt dışı ekonomi, finansal gelişmenin vergi gelirlerine katkısını sınırlayan en önemli faktörlerden biri olarak öne çıkmaktadır. Finansal sistemin genişlemesine rağmen, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin tam anlamıyla kayıt altına alınamaması, vergi gelirlerinde beklenen artışların gerçekleşmemesine neden olmaktadır. Ayrıca, finansal erişimin düşük gelirli bölgelerde sınırlı olması, bu kesimlerin ekonomik faaliyetlerinin kayıtlı ekonomiye dahil olmasını engellemektedir.

Bu bulgular ışığında, finansal gelişmenin vergi gelirlerine katkısını artırmak için bir dizi politika önerisi geliştirilmiştir. İlk olarak, etkin vergi denetim sistemleri oluşturulmalı ve elektronik fatura, dijital izleme mekanizmaları gibi teknoloji tabanlı çözümler yaygınlaştırılmalıdır. Bu, kayıt dışı ekonomiyi azaltmak ve finansal işlemleri daha izlenebilir hale getirmek için önemlidir.

Finansal erişimi artırmak için kırsal bölgelerde ve düşük gelirli kesimlerde mobil bankacılık gibi yenilikçi finansal araçlar yaygınlaştırılmalı ve bireylerin finansal sisteme dahil olması teşvik edilmelidir. Kayıt dışı ekonomik faaliyetleri kayıt altına almak için vergi indirimleri, teşvikler ve cezai yaptırımlar gibi mekanizmalar uygulanabilir.

Bankacılık sektöründeki verimliliğin artırılması için rekabetin güçlendirilmesi ve sektörde dijital dönüşümün teşvik edilmesi gerekmektedir. Sermaye piyasalarında ise şeffaflık artırılmalı ve vergiye tabi işlemlerin izlenebilirliği için düzenlemeler yapılmalıdır.

Sonuç olarak, Türkiye'de finansal gelişmenin vergi gelirleri üzerindeki etkisinin beklenenden zayıf kaldığı görülmektedir. Bu durum, finansal sistemdeki gelişmelerin kayıt dışı ekonomi ve düşük vergi uyumu ile dengelenmesiyle açıklanabilir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, finansal gelişmenin kamu maliyesine güçlü katkılar sunabilmesi için daha kapsamlı ve hedefe yönelik düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Afolabi, J. (2022). Financial development, trade openness, and economic growth in Nigeria. *Iranian Economic Review*, 26(1), 237-254.
- Aisen, A., & Veiga, F. J. (2008). Political instability and inflation volatility. *Public Choice*, 135, 207-223.
- Bakhsh, S., Alam, M. S., & Zhang, W. (2024). Green finance and sustainable development goals: Is there a role for geopolitical uncertainty?. *Economic Change and Restructuring*, 57(4), 137.
- Beck, T., & Levine, R. (2004). Stock markets, banks, and growth: Panel evidence. *Journal of Banking & Finance*, 28(3), 423-442.
- Brown, R. L., Durbin, J., & Evans, J. M. (1975). Techniques for testing the constancy of regression relationships over time. *Journal of the Royal Statistical Society Series B: Statistical Methodology*, 37(2), 149-163
- Demirgüç-Kunt, A., & Levine, R. (2008). Finance, financial sector policies, and long-run growth. The World Bank Policy Research Working Paper, (No. 4469). 9 Haziran 2023 tarihinde <http://hdl.handle.net/10986/6443> adresinden erişildi.
- Desai, M. A., & Dharmapala, D. (2009). Corporate tax avoidance and firm value. *The Review of Economics and Statistics*, 91(3), 537-546.
- Dickey, D. A., & Fuller, W. A. (1981). Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 49(4), 1057-1072.
- Dirir, S. A. (2023). Examining the factors that can foster technological transition in middle-income countries: Evidence from a cointegration approach. *Economic Insights-Trends & Challenges*, 12(1), 47-64.
- Engle, R. F., & Granger, C. W. J. (1987). Cointegration and error correction: Representation, estimation, and testing. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 55(2), 251-276.
- Esteve, V., & Requena, F. (2006). A cointegration analysis of car advertising and sales data in the presence of structural change. *International Journal of the Economics of Business*, 13(1), 111-128.

- Gonzalo, J. (1994). Five alternative methods of estimating long-run equilibrium relationships. *Journal of Econometrics*, 60(1-2), 203-233.
- Holmberg, S., Rothstein, B., & Nasiritousi, N. (2009). Quality of government: What you get. *Annual Review of Political Science*, 12(1), 135-161.
- IMF. (2023). Financial development index database. International Monetary Fund. 12 Ekim 2024 tarihinde <https://data.imf.org/?sk=f8032e80-b36c-43b1-ac26-493c5b1cd33b&sid=1480712464593> adresinden erişildi.
- Islam, W. U., & Siddique, H. M. A. (2017). Determinants of low tax revenue: A panel data analysis. *Bulletin of Business and Economics (BBE)*, 6(1), 28-34.
- Jappelli, T., & Pagano, M. (1994). Saving, growth, and liquidity constraints. *The Quarterly Journal of Economics*, 109(1), 83-109.
- Levine, R. (2005). Finance and growth: Theory and evidence. P. Aghion, & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of economic growth* içinde (ss. 865-934). Amsterdam: Elsevier.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. New York: McGraw-Hill.
- Narayan, P. K. (2005). The saving and investment nexus for China: Evidence from cointegration tests. *Applied Economics*, 37(17), 1979-1990.
- Narayan, P. K., & Smyth, R. (2006). What determines migration flows from low-income to high-income countries? An empirical investigation of Fiji–Us migration 1972–2001. *Contemporary Economic Policy*, 24(2), 332-342.
- Nkoro, E., & Uko, A. K. (2016). Autoregressive Distributed Lag (ARDL) cointegration technique: Application and interpretation. *Journal of Statistical and Econometric methods*, 5(4), 63-91.
- Nnyanzi, J. B., Bbale, J. M., & Sendi, R. (2018). Financial development and tax revenue: How catalytic are political development and corruption. *International Journal of Economics and Finance*, 10(8), 92-104.

- Pesaran, H. H., & Shin, Y. (1998). Generalized impulse response analysis in linear multivariate models. *Economics Letters*, 58(1), 17-29.
- 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.
- Petersen, H. G., Thießen, U., & Wohlleben, P. (2010). Shadow economy, tax evasion, and transfer fraud—definition, measurement, and data problems. *International Economic Journal*, 24(4), 421-441.
- Phillips, P. C., & Ouliaris, S. (1990). Asymptotic properties of residual based tests for cointegration. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 58(1), 165-193.
- Phillips, P. C., & Perron, P. (1988). Testing for a unit root in time series regression. *Biometrika*, 75(2), 335-346.
- Rajan, R. G., & Zingales, L. (1996). Financial dependence and growth. National Bureau of Economic Research Working Paper, (No. w5758). 20 Ocak 2021 tarihinde <https://www.nber.org/papers/w5758> adresinden erişildi.
- Sevüktekin, M., & Çınar, M. (2017). *Ekonometrik zaman serileri analizi: E-Views uygulamalı*. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Shin, Y., Yu, B., & Greenwood-Nimmo, M. (2014). Modelling asymmetric cointegration and dynamic multipliers in an ARDL framework. W.C. Horrace, & R.C. Sickles (Eds.), *Festschrift in honor of Peter Schmidt: Econometric methods and applications* içinde (ss. 281-314). Berlin: Springer Science & Business Media.
- Slemrod, J., & Yitzhaki, S. (2002). Tax avoidance, evasion, and administration. *Handbook of public economics* içinde (ss. 1423-1470). Amsterdam: Elsevier.
- Stock, J. H., & Watson, M. W. (1993). A simple estimator of cointegrating vectors in higher order integrated systems. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 61(4), 783-820.
- Svirydzenka, K. (2016). Introducing a new broad-based index of financial development. International Monetary Fund Working Paper, (No. 16/5). 6 Kasım 2023 tarihinde <https://ssrn.com/abstract=2754950> adresinden erişildi.

- Tanzi, V., & Zee, H. H. (2000). Tax policy for emerging markets: developing countries. *National Tax Journal*, 53(2), 299-322.
- Wagner, M., & Hlouskova, J. (2009). The performance of panel cointegration methods: Results from a large scale simulation study. *Econometric Reviews*, 29(2), 182-223.
- Yılmaz, T. (2023a). Finansal gelişmişlik ile finansal hizmetler güven endeksi arasında eşbütünleşme analizi. M. Mete & E. Akardeniz (Eds.), *İktisadi ve idari bilimlerde uluslar arası araştırma ve derlemeler* içinde (ss. 614-637). Ankara: Serüven Yayınevi.
- Yılmaz, T. (2023b). Türkiye'de sıcak para hareketleri ile borsa getirisi ve likiditesi arasında asimetrik ve nedensellik ilişkisinin analizi. *Journal of Mehmet Akif Ersoy University Economics and Administrative Sciences Faculty*, 10(1), 530-559.

2025 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUN TEKLİFİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kâmil TÜĞEN¹

1. GİRİŞ

2025 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi 17 Ekim 2024 perşembe günü Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye sunuldu. 1982 Anayasasının 18. maddesinde göre Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulması gerekiyor.

Ülkemizde merkezi yönetim bütçesinin büyüklüğü göz önüne alındığında 2025 yılı bütçesi şüphesiz önümüzdeki yılda ekonomimiz ve kamu hizmetlerinin gelişimi yönünden önemli bir role sahip olacaktır. Bütçemiz üzerinde yurt içi ve dışındaki gelişmelerin de etkileri görülecektir.

Bu çalışmamızda 2025 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin yapısı ele alındıktan sonra çeşitli açılardan değerlendirilmeler yapılacaktır.

2. DÜNYA VE TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ GELİŞMELER

2025 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi 2025-2027 dönemi Orta Vadeli Program (OVP), dünya ve ülkemiz ekonomisindeki gelişmeler, mali yapımız göz önünde bulundurularak hazırlanmıştır. Ancak günümüzde belirsizlikler ve riskler çoktur, belirsizliklerin ve risklerin yönünü, boyutlarını kestirmek kolay değildir. 6 Şubat 2023’de 11 ilimizi etkileyen Kahramanmaraş ve Elbistan merkezli 7.7 ve 7.6 büyüklüğündeki iki deprem gibi doğal felaketler yanında yurt içi ve dışı ekonomi/ekonomilerdeki beklenmeyen konjonktür hareketleri, krizler, siyasi istikrarsızlıklar vb., belirsizliklere, risklere örnek olarak verilebilir. Nitekim bütçeyi basına tanıtım toplantısında Cumhurbaşkanı Yardımcısı Cevdet Yılmaz, “Dünyanın farklı bölgelerinde güven ve istikrarı tehdit eden olayların yaşandığını, bu dönemde insanlık, toplumlar ve ekonomilerin köklü bir dönüşüm sürecine girdiğine dikkati çekmiş, artan belirsizlik ve risklerin hakim olduğu mevcut konjonktürün geleceğe yönelik tahminleri zorlaştırdığını, bu zorlu süreçlerin 2025 yılı bütçe hazırlıklarında da dikkatle ele alındığını” söylemiştir. Devamla şu

¹ Prof. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, İzmir, Türkiye. kamil.tugen@deu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002 7479-2608

hususlara değinmiştir:² Bu yıl, dünya ekonomisinde istenilen seviyelere düşmeyen enflasyon oranları ve buna bağlı sıkı para politikalarının gevşeme eğilimiyle birlikte, Rusya-Ukrayna savaşı ve Orta Doğu'daki İsrail saldırılarıyla artan jeopolitik gerilimler belirsizlikleri artırmıştır. Küresel iktisadi faaliyet Covid-19 salgını öncesi ortalamalarının altında seyrederek belirli bir istikrar kazanmıştır.

Uluslararası Para Fonunun (IMF) 2024 Temmuz Dünya Ekonomik Görünüm Rapor'una göre, dünya ekonomisi 2023 yılında yüzde 3,3 büyümüştür. 2024 yılında yüzde 3,2 büyümesi tahmin edilmektedir. 2025 yılında ise yüzde 3,3 ile ılımlı büyümeye devam etmesi beklenmektedir.

2023 yılında sıkılaştan finansal koşullar ve jeopolitik gerilimler küresel mal ve hizmet ticareti hacmini yüzde 0,8 oranında düşük bir büyüme ile sınırlamıştır. 2024 ve 2025 yıllarında tüketici güveninin iyileşmesi ve canlanan taleple küresel mal ve hizmet ticareti hacminin sırasıyla yüzde 3,1 ve yüzde 3,4 oranlarında artması beklenmektedir.

Covid-19 salgını sonrasında küresel enflasyon hızlanmış, 2000'li yılların ortalamasının yaklaşık iki katına çıkmıştır.

2023 yılında Türkiye Ekonomisi yüzde 5,1 oranında büyümüştür. GSYH'miz Cumhuriyet'in 100'üncü yılı itibarıyla 1 trilyon doları aşarak, 1,1 trilyon dolara ulaşmıştır. 2022 yılında dünya ekonomileri arasında 19'uncu sırada yer alan Türkiye Ekonomisi, 2023 yılı itibarıyla 17'nci sıraya yükselmiştir.

2023 yılının ikinci yarısından itibaren enflasyonu kontrol altına almak amacıyla uygulanan sıkı para ve maliye politikaları iktisadi faaliyet üzerinde etkilerini göstermeye başlamış, 2024 yılının ilk yarısında dezenflasyon süreciyle uyumlu olarak büyüme yüzde 3,8 oranında gerçekleşmiştir. 2024 yılında Türkiye Ekonomisinin yüzde 3,5 oranında büyümesi beklenmektedir. 2025 yılı büyüme tahmini yüzde 4'dür.

2023 yılı itibarıyla kişi başına düşen milli gelir 13 bin 243 dolar olarak gerçekleşmiştir. 2024 yılında kişi başına düşen milli gelirin 15 bin 551 dolar olması beklenmektedir. 2025 yılı tahmini 17 bin 028 dolardır.

2024 yılının Ağustos ayında işsizlik oranı yüzde 8,5'e gerilemiş, istihdam edilen kişi sayısı 78 bin artarak 32 milyon 776 bin kişiye ulaşmıştır. 2025 yılında dezenflasyon sürecinin etkisiyle işsizlik oranının yüzde 9,6 seviyesinde gerçekleşmesi beklenmektedir. İşsizlik oranının 2027 yılında yüzde 8,8 seviyesine gerileyeceğini öngörülmektedir.

2 <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/cumhurbaskani-yardimcisi-yil-maz-tbmm-plan-ve-butce-komisyonunda-2025-yili-butcesini-sundu/3370728>, 28.10.2024

6 Şubat 2023 depremi nedeniyle ortaya çıkan ek finansman ihtiyacının sağlanması için alınan kararlar, enflasyonla mücadelenin ivmesini bir miktar azaltmıştır.

Yıllık enflasyon 2023 yılı mayıs ayındaki yüzde 75,5 seviyesinden, 2024 yılı ağustos ayı itibarıyla 26 puanın üzerinde azalışla yüzde 49,4 seviyesine gerilemiştir. Haziran ayından itibaren dezenflasyon süreci başlamış, TÜFE yıllık artış oranı Eylül ayı itibarıyla yüzde 49,4 olarak kaydedilmiştir. 2025 yılı TÜFE tahmini yüzde 17.5'dir.

2023 yılında uluslararası ticaret bir önceki yıla kıyasla daha olumsuz bir görünüm sergilemiş, buna rağmen yıl genelinde ihracat değeri 255,6 milyar dolar ile Orta Vadeli Program (OVP) hedefiyle uyumlu bir seviyede gerçekleşmiştir. 2024 yılı Eylül ayı itibarıyla yıllıklandırılmış ihracatımız artış eğilimini sürdürerek 261,6 milyar dolar seviyesindedir. Yıl sonu hedefi 264 milyar dolar, 2025 yılı tahmini de 280 milyar dolardır.

Geçen yılın Mayıs ayında yıllıklandırılmış olarak 55,6 milyar dolar seviyelerine yükselen cari işlemler açığı, 2024 yılı Ağustos ayı itibarıyla 11,3 milyar dolara kadar gerilemiştir.

Geçen yıl Ağustos ayında 3,4 trilyon lira olan Kur Korumalı Mevduat (KKM) bakiyesi 11 Ekim 2024 tarihi itibarıyla 1,47 trilyon lira olmuştur. Dolar bazında 127,6 milyar dolardan 43 milyar dolara gerileyen KKM bakiyesi, yüzde 66 oranında düşüş göstermiştir. KKM'nin yurtiçi yerleşiklerin mevduatları içindeki payı yüzde 28,1 seviyesinden yüzde 9,1'e gerilerken, TL mevduatın payı yüzde 31,6'dan yüzde 55,9'a yükselmiş, yabancı para mevduatın oranı yüzde 35'e gerilemiştir.

11 Ekim 2024 itibarıyla Merkez Bankası brüt rezervleri geçen yılın aynı dönemine göre 32,9 milyar dolar artışla 157,4 milyar dolara, net rezervler ise 36,2 milyar dolar artışla 58,3 milyar dolara yükselmiştir.

3. BÜTÇENİN TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ (TBMM)'NE SUNULMASI

Bütçe, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin gelecek belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir hukuki tasarruftur (Feyzioğlu, 1976:15).

2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3. maddesinin f fıkrasında da bütçe için, "Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge" şeklinde bir tanım yapılmıştır. Aynı kanunun 15. maddesinde ise; "Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider

tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur.” denilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 18. maddesinde; “Merkezi yönetim bütçe kanun teklifi mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Merkezi yönetim bütçe kanun teklifine, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere Cumhurbaşkanlığı tarafından;

- a) Orta vadeli programı da içeren bütçe gerekçesi,
- b) Yıllık ekonomik rapor,
- c) Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,
- d) Kamu borç yönetimi raporu,
- e) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,
- f) Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- g) Merkezi yönetim kapsamında olmayıp, merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi, eklenir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay ile Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine, bir örneğini de Cumhurbaşkanlığına gönderirler.” hükmü yer almaktadır.

Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi metnine ek (bağlı) cetveller eşlik eder. Bu ek cetvellerden örneğin «A» cetvelinde gider bütçesi kapsamındaki kuruluşlar ve ödenek teklifleri; «B» cetvelinde ise, kalemler itibarıyla bütçe gelirleri gösterilir.

Bütçe kanun teklifi metni çeşitli bölümlerden meydana gelir. Anayasaya ve 5018 sayılı kanunun 13. maddesine göre, bütçe kanununa bütçe ile ilgisi bulunmayan hükümler konulamaz.

Bütçenin hizmet ve harcama yapısını iyi düzenlemek, harcamalarda öncelikleri ve öncelik sıralamasını iyi belirlemek, harcamaları en ekonomik biçimde yapmak ve tasarrufa azami özen göstermek önem taşımaktadır. Bu yöndeki kararlar siyasi bir özelliğe sahiptir. Çünkü, “bütçe hakkı”, halkın temsilcilerinden oluşan parlamentoya aittir. Kamu hizmetleri ile bu hizmetlerin yapılmasını (harcamaları) sağlayacak kamu gelirlerinin toplanması hakkında karar verme yetkisi anlamına gelen “bütçe hakkı”nı, parlamentolar, uzun mücadeleler sonucunda elde etmişlerdir. Siyasi bir ku-

rum olan parlamento, bu hakkını, bünyesinden çıkan hükümete bütçe hazırlama yetkisini verip hazırlanan bütçe tasarısını ya da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının hazırladığı Bütçe teklifini görüşme, onaylama, uygulama sonuçlarını denetleme şeklinde kullanmaktadır.

4. BÜTÇE TEKLİFİNDE GİDER, GELİR VE AÇIK

2025 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifinin, “yatırımı, istihdamı, üretimi, ihracatı destekleyen, sosyal refahı artırıcı yaklaşıma sahip olduğu ifade edilmiştir.”³.

2025-2027 dönemi Orta Vadeli Programı, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanarak 5 Eylül’de Resmi Gazete’de yayımlanmıştı. Orta vadeli programda ekonominin büyümesi, istihdam görünümü, finansal istikrar ve fiyat istikrarının sağlanması gibi alanlarda nasıl bir yol haritası izleneceği ortaya konulmuştu.

2023 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Teklifi 28 Haziran 2024’de TBMM’ye sunulmuştu.

2025 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin 7’nci bütçesidir. TBMM’de bütçe görüşmeleri Cumhurbaşkanı Yardımcısının 22 Ekim’de TBMM’de Plan ve Bütçe Komisyonu’na yaptığı sunum ile başlamıştır. Bütçe teklifi Aralık ayı başında TBMM Genel Kurulunda görüşülecektir. Aralık ayının sonlarına doğru oylanması, kabul edilirse Cumhurbaşkanlığına onay için gönderilmesi ve 1 Ocak 2025 tarihinden önce Resmi Gazetede yayınlanıp yürürlüğe girmesi beklenmektedir.

2025 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifinin, ekonomik kalkınma ve sosyal refahı önceleyen bir perspektifle hazırlandığı, yatırımı, istihdamı, üretimi ve ihracatı destekleyen, sosyal refahı kalıcı bir şekilde artırıcı bir yaklaşıma sahip olduğu ifade edilmiştir. Bütçede, büyümenin sağladığı imkanların, toplumun bütün kesimleri ile paylaşılması esas alınmıştır.

2025 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi kapsamında 227 kamu idaresinin bütçesi yer almaktadır. 2025 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinde bütçe giderlerinin 14 trilyon 731 milyar lira, bütçe gelirlerinin de 12 trilyon 800 milyar lira olacağı öngörülmüştür. 2024 yılı merkezi yönetim bütçe giderleri 11 trilyon 89 milyar 37 milyon TL’ydi. Bu durumda geçen yıla göre bütçede yüzde 23.8’lik bir artış söz konusudur. Enflasyonun (TÜFE) yıllık artış oranının Eylül 2024 ayı itibarıyla yüzde 49,4 olarak kaydedildiği dik-

3 <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/cumhurbaskani-yardimcisi-yilmaz-2025-merkezi-yonetim-butce-kanunu-teklifimiz-sosyal-refahi-artirici-yaklasima-sahip/3365345>, 28.10.2024

kate alınırsa bütçede enflasyonun altında (yüzde 25.6 puanlık) bir artış olmuştur.

Bütçe açığının gayri safi yurtiçi hasılaya oranının ise yüzde 3,1 olarak gerçekleşeceğini tahmin edilmektedir.

Bütçe gelirlerinin alt kalemleri şöyledir: Gelir Vergisi 2 trilyon 130 milyar lira, Kurumlar Vergisi 1 trilyon 637 milyar lira, Özel Tüketim Vergisi 2 trilyon 121 milyar lira, Katma Değer Vergisi 3 trilyon 599 milyar lira, diğer vergi gelirleri 1 trilyon 652 milyar lira, vergi dışı gelirler ise 1 trilyon 662 milyar lira.

2023'te yaşanan tarihin en büyük deprem afetinde hasar gören bölgelerin yeniden ihyası, imarı ve depremin etkilerinin süratle ortadan kaldırılması için 2023 yılında 960 milyar lira harcama yapılmıştır. Deprem harcamalarının bütçe açığına etkisi GSYH'ye oranla yüzde 3,6 olmuştur.

2023'te yüzde 5,2 olarak gerçekleşen bütçe açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı, deprem harcamaları hariç tutulduğunda yüzde 1,6 seviyesindedir. 2024'te bütçede, depremlerin yol açtığı hasarların süratle giderilmesi ve deprem bölgesinde yaşayan vatandaşların ihtiyaçları için toplam 1 trilyon 28 milyar lira ödenek tahsis edilmiştir. 2024 yılının sonunda bütçe açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı yüzde 4,9 olarak öngörülmüştür. Deprem harcamaları dışarda tutulduğunda bu oranın yüzde 2,5 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.

2025 yılı bütçesinde deprem bölgesinin iyileştirilmesi ve afetlere karşı dirençliliğin artırılması için 584 milyar lira tutarında ödenek öngörülmüştür. Bu kapsamda Afetlere Dirençli Şehirler Projesi için ayrılan kaynak tutarı toplam 120 milyar liradır. Bu miktarın GSYH'ye oranı yüzde 0,9'dur. Deprem hariç bütçe açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranının yüzde 2,2 seviyesinde gerçekleşeceği öngörülmektedir.

Aşağıdaki tabloda 2025 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi ödenekleri, gelirleri ve bütçe dengesi yer almaktadır.

Tablo. 2025 MALİ YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ/

	2025	2026	2027
	Bütçe Teklifi	Tahmin	Tahmin
(Milyon TL)			
TOPLAM GELİRLER (GRÜT) (I)	14.373.070	17.091.139	19.611.142
A. GENEL BÜTÇE GELİRLERİ (GRÜT)	14.202.110	16.969.360	19.319.593
a. Genel Bütçe Gelirleri (GRÜT)	103.905	118.918	130.181
c. Dözenleyici ve Denetimci Kurum Gelirleri (GRÜT)	66.810	102.861	161.369
RED VE İADALAR (-)	1.531.804	1.776.796	2.025.804
Genel Bütçe	1.531.804	1.776.776	2.025.804
Özel Bütçe ve DOK	20	20	20
GELİRDEN AYRILAN PAYLAR (-) *	40.821	75.136	127.635
TOPLAM GELİRLER (NET) (II) **	12.800.325	15.239.207	17.457.693
Genel Bütçe Gelirleri (NET)	12.670.431	15.093.584	17.293.789
Vergi Gelirleri	11.138.753	13.187.539	15.046.803
Ticaretin ve Mülkiyet Gelirleri	165.061	185.402	220.638
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	58.967	68.337	79.852
Patent, Paylar ve Cezalar	1.248.101	1.267.536	1.880.487
Sermaye Gelirleri	41.293	42.308	43.416
Aksiyonlardan Tahsilat	17.227	20.412	23.272
Genel Bütçe ve Dözenleyici ve Denetimci Kurum Gelirleri (NET)	129.894	146.622	163.894
Özel Bütçe	103.905	118.918	130.181
DOK	66.810	102.861	161.369
DOK Gelirden Ayrılan Paylar (-)	40.821	75.136	127.635
TOPLAM GELİRLER (GRÜT) (III)	14.034.405	16.912.655	19.366.618
A. GENEL BÜTÇE GELİRLERİ (GRÜT)	14.855.801	17.158.627	19.319.590
a. Genel Bütçe Gelirleri (GRÜT)	1.360.241	1.648.236	1.864.351
c. DOK Gelirleri (GRÜT)	66.362	105.299	161.507
HAZİNE YARDAHI ve GELİRDEN AYRILAN PAYLAR (-)	1.303.391	1.612.103	1.869.857
TOPLAM GELİRLER (NET) (IV)	14.731.014	17.299.953	19.496.761
Personel Giderleri	3.475.521	4.185.636	4.677.634
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	404.991	520.898	605.431
Hall ve Hizmet Alım Giderleri	1.623.745	1.157.590	1.287.028
Paiz Giderleri	1.950.000	2.282.245	2.518.903
Carli Transferler	5.813.430	6.955.049	7.803.899
Sermaye Giderleri	1.102.418	1.311.861	1.495.498
Sermaye Transferleri	377.652	305.280	314.246
Borç Verme	306.085	305.150	314.402
Yedek Ödemeler	286.861	326.804	379.652
PAİZ DAĞI TOPLAM GİDERLER	12.781.014	15.017.707	16.977.858
PAİZ DAĞI BÜTÇE DEKARİ	19.211	221.506	479.825
PAİZ DAĞI BÜTÇE FAZLASI / ARŞIN (Yüzde)	0,0	0,3	0,6
BÜTÇE DEKARİ (D-IV)	-1.930.689	-2.060.746	-2.039.078
BÜTÇE DEKARİ / ARŞIN (Yüzde)	-2,1	-2,6	-2,5

* Dözenleyici ve Denetimci Kurumları gelirden ayrılan payları Tablo 1/II'de gösterilmektedir.

** Red ve İadalar ile Dözenleyici ve Denetimci Kurumları gelirden ayrılan payları katmıştır.

2025 yılı bütçe ödeneklerinin ekonomik sınıflandırmaya göre dağılımı ise, Personel giderleri 3 trilyon 911 milyar lira, mal ve hizmet alım giderleri 1 trilyon 24 milyar lira, cari transferler 5 trilyon 813 milyar lira, sermaye giderleri 1 trilyon 102 milyar lira, sermaye transferleri 338 milyar lira, borç verme giderleri 306 milyar lira, yedek ödenekler 287 milyar lira, faiz giderleri 1 trilyon 950 milyar lira şeklindedir.

2002’de 8 milyar lira olan Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi 2025’de 1 trilyon 452 milyar liraya, yükseköğretim kurumları bütçeleri de 488 milyar liraya yükseltilmiştir. Yükseköğretim de dahil edildiğinde eğitim bütçesi 2025 yılında 2 trilyon 181 milyar lira olacaktır. Eğitimin payı bütçede yüzde 14,8 olmaktadır.

Sağlık hizmetleri için 1 trilyon 106 milyar lira ödenek ayrılmıştır. Merkezi yönetim bütçesinden sağlık için ayrılan ödeneye Sosyal Güvenlik Kurumundan yapılacak sağlık harcamaları da eklendiğinde sağlık alanına ayrılan toplam kaynak 2 trilyon 435 milyar liraya ulaşmaktadır.

Bütçede faiz giderleri için ayrılan ödenek 1 trilyon 950 milyar liradır. 1980’li yılların ikinci yarısından sonra ve 1990’lı yıllarda faiz ödemeleri bütçenin en büyük kalemiydi. Vergiler yerine borçlanmaya ağırlık verilmesi böyle bir sonucu ortaya çıkarmıştı.

Sosyal yardım ve destekler için 651 milyar lira ödenek ayrılmıştır. Bu tutar 2025 yılı bütçesinin yüzde 4,4’üne karşılık gelmektedir. Ödeme gücü olmayan vatandaşların sağlık primi giderlerini karşılamak amacıyla 131 milyar lira, 65 yaş üstü yaşlılar, bakıma ihtiyacı olan engelli vatandaşlar ve yakınlarına bağlanan aylıklar kapsamında 88 milyar lira, engelli vatandaşların evde bakımına destek amacıyla 70 milyar lira, engelli vatandaşların eğitim desteği için 47 milyar lira, sosyal konut finansmanının desteklenmesi amacıyla 23 milyar lira, ekonomik yoksunluk içinde olan çocukların aileleri yanında yetişmelerine imkan sağlayan sosyal ve ekonomik destek ödemeleri için 17 milyar lira, gelir düzeyi düşük vatandaşlara sağlanan elektrik tüketim desteği kapsamında 10 milyar lira, engelli eğitim taşıma giderleri için 8 milyar lira, koruyucu aile uygulaması kapsamında yaklaşık 2 milyar lira kaynak ayrılmıştır.

Daha ucuz elektrik ve doğal gaz kullanımı için 472 milyar lira kaynak öngörülmüştür.

Covid-19 salgını sürecinde enerji maliyetleri çok yükselmiş, bu maliyetlerin vatandaşlara, topluma yansımalarını en aza düşürmek için bütçeden ciddi sübvansiyonlar başlatılmıştı. Bu sübvansiyon 2025 yılında da 472 milyar lirayla devam edecektir. Bu kapsamda konut tüketicileri için doğal gaz ve elektrik maliyetinin yaklaşık yüzde 60’ı bütçeden finanse edilmektedir.

2022 Ocak ayından itibaren asgari ücret vergi dışı tutulmuştur. Sadece asgari ücretlilerde değil tüm gelir gruplarında asgari ücrete kadar olan tutar vergi dışı tutulmuştur.

Doğal gaz ve elektrik sübvansiyon destekleri ve asgari ücretin vergi dışı tutulması da dikkate alındığında sosyal harcamalara ayrılan kaynaklar 1 trilyon 933 milyar liraya ulaşacaktır. Bu tutarın bütçeye oranı yüzde 13,1 seviyesindedir.

2025 yılında 810 milyar lira vergi istisnası öngörülmüştür.

Tarıma 703 milyar lira kaynak ayrılmıştır. Tarımsal destek programları için 135 milyar lira, özellikle sulama başta olmak üzere tarım sektörü yatırım ödenekleri için 166 milyar lira, tarımsal kredi sübvansiyon desteği için 160 milyar lira, tarım sektörü vergi harcamaları kapsamında 200 milyar lira, tarımsal KİT'lerin finansmanı, müdahale alımları ve ihracat destekleri için 45 milyar lira kaynak ayrılmıştır.

Reel kesim destekleri için bütçeden 561 milyar lira ödenek öngörülmüştür. Sosyal Güvenlik Kurumu işveren prim ödemeleri için 223 milyar lira, tarımsal krediler sübvansiyon desteği olarak 160 milyar lira, Halk Bankası esnaf kredileri sübvansiyon desteği için 60 milyar lira, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı teşvik ödemeleri için 32 milyar lira, mesleki eğitim kapsamında ödenen devlet katkısı için 30 milyar lira, ihracat başta olmak üzere diğer reel sektör destekleri için 57 milyar lira kaynak ayrılmıştır.

Savunma harcamaları için 913,9 milyar lira, iç güvenlik için 694,5 milyar lira ödenek öngörülmüştür. Savunma Sanayii Destekleme Fonu için ayrılan kaynak da dahil edildiğinde toplamda savunma ve güvenlik sektörü için 2025 yılında 1 trilyon 608 milyar lira ödenek tahsis edilmiştir. Savunma sanayisinde son 20 yılda yüzde 80'lerden yüzde 20'lere düşürülen bir bağımlılık söz konusudur.

Büyükşehir ve diğer belediyeler ile il özel idarelere ayrılan toplam kaynak 1 trilyon 344 milyar liraya çıkarılmıştır. 2002'de bu kaynağın bütçe içindeki payı yüzde 4 iken bu oranın 2025'te yüzde 9,1'e yükselmesi beklenmektedir.

Kamu görevlilerinin mali hakları 2024'te kümülatif olarak yüzde 78 oranında artırılmıştır. 2023 yılında yapılan kanuni düzenlemeyle 2023 yılı temmuz ayından itibaren memur ve diğer kamu görevlilerine net 8 bin 77 lira tutarında ilave ödeme yapılmaya başlanmıştır. Halen bu tutar net 14 bin 383 lira olarak devam etmektedir. Bunun yanında 2024-2025 yılları için uygulanacak olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı ile hizmet kollarına ilişkin toplu sözleşmelerde öğretmen, akademik personel, mühendis, mimar, teknik personel, sağlık personeli gibi birçok kamu görevlisinin halihazırda yararlanmakta oldukları ek ödeme, zam ve tazminat, ilave

ödeme, nöbet ücreti, fazla mesai ödemesi gibi birçok mali ve sosyal haklarında önemli iyileştirmeler yapılmıştır. En düşük emekli aylıklarında da iyileştirme yapılmış ve 7 bin 500 lira olan en düşük emekli aylığı 2024 yılı ocak ayından geçerli olmak üzere 10 bin liraya, temmuz ayından itibaren geçerli olmak üzere ise 12 bin 500 liraya yükseltilmiştir.

2025 yılı bütçesinde yatırımlara ayrılan kaynak 1 trilyon 569 milyar liradır. Bu tutar 2025 yılı bütçesinin yüzde 10,7'sine karşılık gelmektedir.

5. BÜTÇE TEKLİFİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

2025 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi 1982 Anayasası ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre hazırlanmış, TBMM'ye sunulmuştur. Bütçemiz üzerinde Covid-19 salgınının ve 6 Şubat 2023'deki 11 ilimizi etkileyen deprem felaketinin etkisi giderek azalmaktadır. 31 Mart 2024 mahalli idareler seçimlerinden sonra 13 Mayıs'ta açıklanan ve yürürlüğe giren Kamuda Tasarruf ve Verimlilik Tedbirlerinin etkisini gösterdiği söylenebilir. Zira Haziran 2022 ve Haziran 2023'de Cumhurbaşkanı tarafından Merkezi Yönetim Ek Bütçe Kanun Teklifi TBMM'ye sunulmuş ve kabul edilmiş, Haziran 2024'de ek bütçe kanun teklifi hazırlanmamıştır.

Bütçemiz kamu hizmetlerinin daha kaliteli ve yaygın olarak topluma sunulması yanında karşı karşıya olduğumuz çok sayıda toplumsal probleme çözüm bulunması bakımından da önem taşımaktadır. Çözüm yolları çok defa harcama yapmayı gerektirmektedir.

Bütçemizin sıkıntılı tarafı, gelirlerdir. Bilhassa Covid-19 salgının devam ettiği dönemde vergiler başta olmak üzere kamu gelirlerinin toplanmasında zorluklar yaşanmıştı. Bu dönemde, birkaç defa, süresinde ödenmemiş vergi ve kamu alacakları için yeniden yapılandırma kanunları yürürlüğe konulmuştu. Yeniden yapılandırmalara rağmen gelir hedeflerine ulaşılabildiğini söylemek güçtür. Nitekim 1 Kasım 2024 tarihinde Hazine ve Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından ikmalen, re'sen veya idarece yapılan tarhiyatlar nedeniyle kesinleşen ve toplam tutarı 5 milyon lira ve üzerinde olan vergi ve cezalar ile 31 Aralık 2023 tarihi itibarıyla vadesi geldiği halde ödenmemiş ve tutarı 5 milyon lirayı aşan vergi ve cezalarla ilgili mükellefler iki ayrı listeye duyurulmuştur. Alacakların yüzde 88,8'inin tahsilat imkanı bulunmamaktadır⁴.

Borçlular listesine göre, devlete 5 milyon liranın üzerinde vergi borcu bulunan kişi ve kuruluş sayısı 36 bin 806'dır. Bu mükelleflerin 7 bin

4 <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/gelir-idaresi-baskanligi-vergi-borclularini-acikladi/3381580>, 01.11.2024

948'i gerçek, 28 bin 858'i ise tüzel kişidir. Mükelleflerin 4 bin 807'si faal mükelleftir (toplam mükelleflerin yüzde 13,1'i). İşini terk eden mükellef sayısı da 31 bin 999'dur.

Vadesi geçtiği halde ödenmemiş vergi ve cezaların toplamı 914,9 milyar lira olarak açıklanmıştır. Faal mükelleflerin borç tutarı 113,8 milyar lira olurken, borç içindeki oranları yüzde 12,4'd r. İşini terk eden mükelleflerin borç tutarı da 801,1 milyar liradır.

6. SONUÇ

2025 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifinin yöneldiği temel amaçlar kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi, mali disiplinin sağlanması, ekonomik istikrarın korunması, sürdürülebilir büyümenin desteklenmesi, 6 şubat 2023 depreminin bütçe üzerindeki etkilerinin azatılması vb. olmakla birlikte bu amaçların yanında, çevresel sürdürülebilirlik, yeşil ve dijital ekonomiye geçiş yönünde teknolojik dönüşüm de bulunmaktadır.

Bütçe  deneklerinin enflasyon oranının altında artmış olması bütçenin amaçlarına ulaşmasını zorlaştırabilecektir ancak, 2025 yılı enflasyon hedefi OVP'de yüzde 17.5 olarak öngörülmüştür. 2025 yılında enflasyonun düşme eğilimini devam ettirmesi bütçe yönünden olumlu bir geleişme olacaktır.

2025 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin  lkemizde kamu hizmetleri, ekonomik, mali ve sosyal istikrar, gelir dağılımı ve refah yönünden ve yöneldiği diğer amaçlar bakımından olumlu sonuçlar ortaya koymasını temenni ediyoruz.

KAYNAKÇA

FEYZİOĞLU, Bedî N.; Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, 5. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1976.

TÜĞEN, Kamil; Devlet Bütçesi (Yirmi Birinci Baskı), Bassaray Yayınları, İzmir, 2024.

1982 Anayasası

2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Orta Vadeli Program (2025-2025), Eylül 2024.

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor 2024.

2025 Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, Ekim 2024.

2025 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi ve Bağlı Cetveller

<https://www.aa.com.tr/tr/gundem/cumhurbaskani-yardimcisi-yilmaz-tbmm-plan-ve-butce-komisyonunda-2025-yili-butcesini-sundu/3370728>, 28.10.2024.

<https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/cumhurbaskani-yardimcisi-yilmaz-2025-merkezi-yonetim-butce-kanunu-teklifimiz-sosyal-refahi-artirici-yaklasima-sahip/3365345>, 28.10.2024.

<https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/gelir-idaresi-baskanligi-vergi-borclularini-acikladi/3381580>, 01.11.2024.

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN YAŞLILARA YÖNELİK HİZMETLERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

Ayşe ATILGAN YAŞA¹

1. GİRİŞ

Yaşlılık, bireylerin yaşam döngüsünün ileri bir aşamasını ifade eden ve çeşitli boyutlarla tanımlanan bir kavramdır. Genellikle üç ana boyut ile açıklanabilmektedir: Bunlar: demografik, biyolojik ve sosyal boyutlardır.

Demografik boyutta yaşlılık, çoğunlukla yaş kriteri kullanılarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda Dünya Sağlık Örgütü (WHO), genellikle 65 yaş ve üzeri olan kişileri ‘yaşlı’ belirlemiştir (World Health Organization, 2021). Bu yaş limiti, birçok ülkede emeklilik yaşı olarak bir kriter olup, yaşlı nüfus oranı hesaplamalarında sıkça referans alınmaktadır. Biyolojik boyutta yaşlılık, yaşa bağlı fizyolojik değişikliklerle karakterizedir. Bu değişiklikler, genetik, çevresel ve yaşam tarzı faktörlerinin etkisiyle ortaya çıkmakta ve genellikle fizyolojik işlevlerde azalma, organ sistemlerinde değişiklikler ve artan hastalık riskleri şeklinde kendini göstermektedir (Aalami ve diğerleri, 2003:1070). Sosyal boyutta yaşlılık ise, bireylerin toplumsal rollerinin ve sosyal destek sistemlerinin değişimini ifade etmektedir ve emeklilik, sosyal hizmetlere erişim, toplumsal algılar ve yaşlılar için tasarlanmış politikaları içermektedir (Harper, 2014: 589). Tüm bu tanımlar, yaşlılık kavramının çok boyutlu doğasını yansıtmaktadır ve bu konuda yapılan araştırmaların kapsamını genişletmektedir.

Küresel ölçekte olduğu gibi, Türkiye’nin nüfus yapısında yaşlı nüfusun giderek artmasıyla birlikte, yerel yönetimlerin yaşlılara yönelik hizmetleri ve bütçe tahsisleri önem kazanmaktadır. Bu bağlamda çalışmanın amacı, Türkiye’de yerel yönetimlerin yaşlılara yönelik sunduğu hizmetlerin kapsamını, etkinliğini ve karşılaşılan zorlukları toplumsal refahın sağlanması ve sosyal entegrasyonun güçlendirilmesi açısından incelemektir. Ayrıca çalışmada, Türkiye’de yaşlılara yönelik hizmetlerin finansmanı ve hizmetlerin yürütülmesine ilişkin mevzuat ele alınmış, yerel yönetimlerin bu alandaki yasal sorumlulukları ile mevcut uygulamalar arasındaki ilişkiye yer verilmiştir.

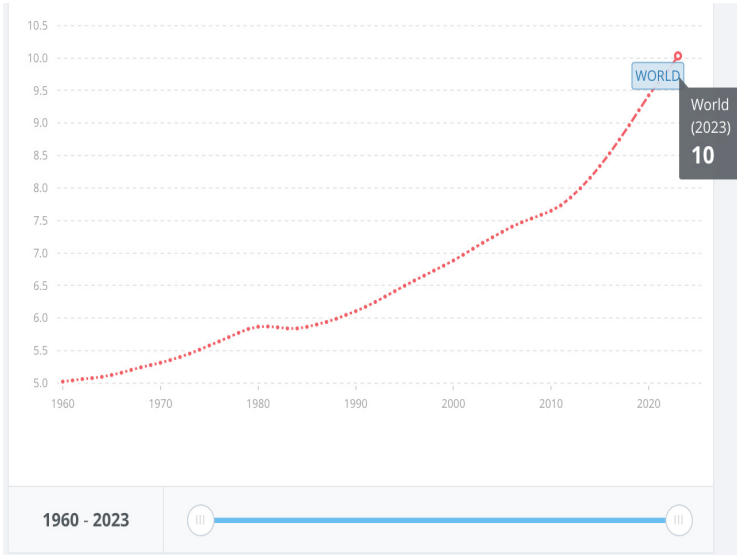
¹ Doç. Dr., Manisa Celal Bayar Üniversitesi, Salihli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, ayse.yasa@cbu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8890-0553.

2. DÜNYADA YAŞLI NÜFUS VE YEREL YÖNETİMLERİN SORUMLULUKLARI

Yaşlanan nüfus, dünya genelinde hızla artan bir demografik trend olup toplumsal yapıyı derinden etkilemektedir (Magnus, 2012: 9). Birleşmiş Milletler (BM) ve Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) gibi uluslararası kuruluşlar, yaşlı nüfusun artışı, ekonomik büyüme, sosyal güvenlik sistemleri, sağlık hizmetleri ve toplumsal entegrasyon gibi birçok alanda yeni zorluklar olarak tanımlamaktadır (Brundtland, 2002: 6). Bu bağlamda, yerel yönetimlere, yaşlanan toplumların ihtiyaçlarını karşılamak ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak adına önemli sorumluluklar yüklemektedir. Bu gelişmeler de yerel yönetimlerce yaşlıların sosyal refahını, sağlığını ve toplumsal entegrasyonunu sağlamak için kapsamlı politika ve stratejiler geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Yaşlanma süreci, özellikle gelişmiş ülkelerde daha belirgin hale gelirken, gelişmekte olan ülkelerde de hızla artmaktadır (Higo ve Khan, 2015: 47). Küresel nüfus yaşlanması, birçok ülkede ortalama yaşam beklentisindeki artışlar ve doğurganlık oranlarındaki düşüşlerle ilişkilidir (Bloom & Luca, 2016: 5). Birleşmiş Milletler Dünya Nüfus Verileri (2024)'ne göre, 2023 yılı için 8 milyar 45 milyon 311 bin 448 kişi olan dünya nüfusunun 807 milyon 790 bin 294 kişininin 65 yaş ve üzeri olduğu tahmin edilmektedir (United Nations, 2024). Şekil 1'de yer alan Dünya Bankası (2024a) verilerine göre de, dünya nüfusunun %10'unu yaşlı nüfus oluşturmaktadır (World Bank, 2024a). İlgili verilerden, 1960 yılında %5 olan yaşlı nüfus oranının günümüzde iki kat artış gösterdiği ortaya çıkmaktadır.

Şekil 1. Dünya Nüfusu İçinde Yaşlı Nüfusu (%)

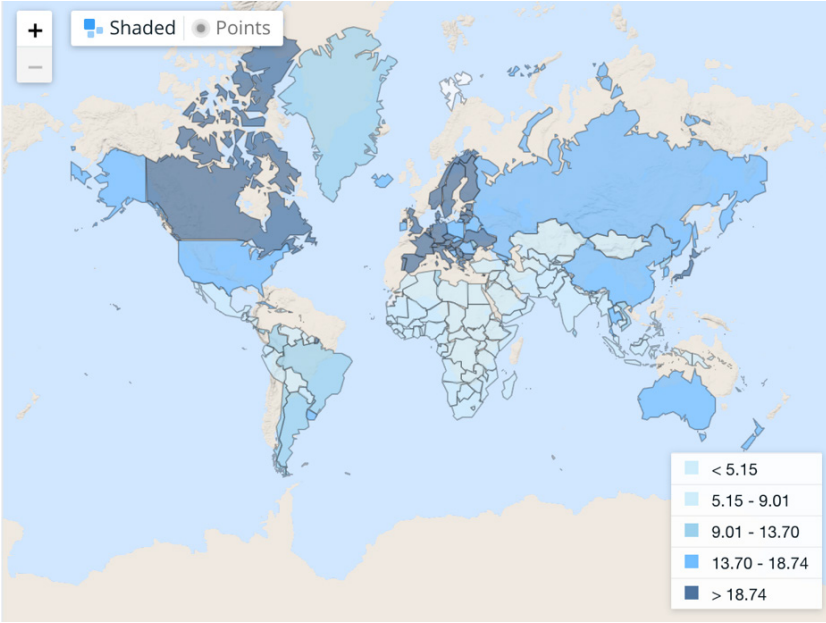


Kaynak: Dünya Bankası, 2024a.

Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA) (2024) verilerine göre ise bu oranın 2074'te %20,7'ye ulaşması beklenmektedir ve 80 yaş ve üzerindeki kişilerin sayısının üç katından fazla artması öngörülmektedir (United Nations Population Fund, 2024).

Dünya Bankası'na göre dünyada yaşlı nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu ülkeler başlıca şöyledir (World Bank, 2024a): Monako (%36), Japonya (%30), Finlandiya ve İtalya %24, Hırvatistan, Almanya, Yunanistan, Man Adası, Portekiz %23, Bulgaristan Fransa ve Letonya %22, Bermuda, Çekya, Danimarka, Estonya, Cebelitarık, Çin, Hollanda, Slovenya, İspanya %21, Avusturya, Belçika, Kanada, Macaristan, Sırbistan, İsveç, İsviçre, Ukrayna %20, Bosna Hersek, Norveç, Birleşik Krallık %19, Amerika Birleşik Devletleri %18 ile genellikle Avrupa ülkelerinden oluşan ve yüksek gelirli ülkeler (%19) kategorisi ortalamasıdır. Türkiye ise %9 ile ilgili kategoride orta gelirli ülkeler ortalamasında yer almaktadır. Düşük gelirli ülkelerde ise söz konusu oran % 3 olarak tahmin edilmektedir.

Şekil 2. Dünya Yaşlı Nüfusu Haritası, 2023



Kaynak: World Bank, 2024a.

Şekil 2'de yer alan haritada Kuzey Amerika, Avrupa, Kuzey ve Doğu Asya'da dünya yaşlı nüfus yoğunluğunun en fazla olduğu ülkeler yer alırken, Afrika kıtasında ise dünya yaşlı nüfus yoğunluğunun en az olduğu ülkeler bulunmaktadır.

Yerel yönetimler, yaşlı nüfusun artışı karşısında hem toplumsal dayanışma hem de ekonomik sürdürülebilirlik açısından kritik bir rol oynamak-

tadır. Söz konusu demografik değişim, yerel yönetimler için temel sorumluluk alanları yaratmaktadır. Yaşlanan toplumlar, sağlık, sosyal hizmetler, konut, ulaşım, istihdam ve sosyal güvenlik gibi birçok alanda yeni stratejiler gerektirmektedir. Nitekim yerel yönetimler, yaşlı nüfusun artışıyla doğrudan etkileşimde olan en yakın idari birimlerdir (Ingraham, 2007: 1). Bu nedenle, yerel yönetimler yaşlılara yönelik hizmetlerin planlanması ve uygulanmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Yaşlanma ile artan kronik hastalıklar, mobilite sorunları ve zihinsel sağlık problemleri, yerel sağlık altyapısının güçlendirilmesini gerektirmektedir (Satariano ve diğerleri, 2012:1511). Yerel yönetimler, yaşlılar için evde bakım, huzurevi, rehabilitasyon ve acil sağlık hizmetlerini geliştirebilmektedir. Nitekim Dünya Sağlık Örgütü'nün "Yaşlı Dostu Şehirler Kılavuzu" (2007), yaşlıların sağlık hizmetlerine erişimini artırmayı hedeflemektedir. Bu kılavuz, açık alanlar, ulaşım, konut, sosyal etkileşim, saygı, toplumsal kapsayıcılık gibi unsurları içermektedir (Herman ve diğerleri, 2021:464).

Evde bakım hizmetleri, yaşlıların fiziksel ve zihinsel sağlıklarını evde sürdürmelerini sağlamakta ve hastane başvurularını azaltmaktadır (Leff ve diğerleri, 2005:807). Teknolojik çözümler, yaşlıların sağlık hizmetlerine erişimini kolaylaştırmaktadır. Örneğin, giyilebilir cihazlar ve tele-sağlık, sürekli izleme ve hızlı müdahale imkânı sunmaktadır (Helbostad ve diğerleri, 2017:622; Ahmed ve diğerleri, 2023:7096). Yerel yönetimler, bu teknolojilerin erişilebilirliğini artırarak bağımsızlıklarını güçlendirebilmekte ve yalnızlık hissini azaltabilmektedir.

Acil sağlık ve rehabilitasyon hizmetleri, yaşlıların yaşam kalitesini artırmada kritik rol oynamaktadır. Japonya, afet durumlarına yönelik özel acil altyapılar geliştirirken, İsveç'teki multidisipliner rehabilitasyon modelleri bu alanda örnek teşkil etmektedir (Huang ve Zhang, 2008:8; Hut-ton, 2008:34; Bernsten ve diğerleri, 2001:72).

Sosyal hizmetler, yaşlıların ihtiyaçlarına yönelik esnek ve erişilebilir destekler sunabilmektedir (Patmore ve McNulty, 2005:3). BU kapsamda yerel yönetimler, evde bakım, gündüz bakım merkezleri ve hareketsizlikle mücadele gibi hizmetler sunmaktadır. Örneğin, İsveç'te yerel yönetimler, yaşlı bireylerin mutluluğunu artıran kapsamlı evde bakım modelleri uygulamaktadır (Genet ve diğerleri, 2011:6). Almanya'da akıllı ev sistemleri ve dijital teknolojilerle yaşlıların sosyal entegrasyonu güçlendirilirken, Kanada'da "Yaşlanan Nüfus İçin Toplum Temelli Program"lar yaşlıların toplumsal bağlarını artırmayı hedeflemektedir (Angermann, 2011:214; Jeste ve diğerleri, 2016:15).

Yaşlanan nüfus, konaklama ve ulaşım açısından özel ihtiyaçlara sahiptir. Yaşlıların güvenli yaşamalarını sağlamak için yerel yönetimler uygun

konut projeleri ve engelli dostu ulaşım altyapıları geliştirebilmektedir. Örneğin Norveç'teki "yeni nesil konut projeleri", sosyal etkileşim alanları ve sağlık hizmetlerine yakınlık sunmaktadır (Galster ve Wessel, 2019:131). Hollanda'da "yaşayan mahalleler" modeli, sosyal entegrasyonu artırmaya yönelik tasarlanmıştır (Hoogerbrugge ve Burger, 2018:1499). İsveç, toplu taşıma sistemlerini yaşlıların erişimine uygun hale getirmiştir (Sulaiman, 2024:20). Almanya, yaşlılar için "yaşlı dostu güzergâhlar" belirleyerek toplu taşımaya entegrasyonu teşvik etmektedir (Xiaojing ve Xiaojuan, 2022:1879).

Yerel yönetimler, yaşlıların finansal güvenliğini sağlayarak, düşük gelirli yaşlılar için sosyal yardımlar, emeklilik desteği ve vergisel kolaylıklar sunabilmektedir. Örneğin, Türkiye'de belediyeler, yaşlılara sağlık ve toplu taşıma hizmetleri sunmaktadır (Erkuş, 2022:94). Brezilya'da düşük gelirli yaşlılara nakit yardım yapılırken, Güney Afrika'da yaşlılık maaşı sağlanmaktadır (Zviniene ve Raquel, 2024:7; Tondini ve diğerleri, 2017:4). Almanya ve Singapur, esnek iş modelleriyle yaşlıların iş gücüne katılımını teşvik etmektedir (Thang, 2011:23). ABD'de bazı şehirlerde, düşük gelirli yaşlılara emlak vergisi indirimi uygulanmaktadır (Olsen, 2003:368).

Yerel yönetimler, yaşlılara yönelik eğitim programları ve yaşam boyu öğrenme kursları düzenleyerek zihinsel ve fiziksel sağlıklarını destekleyebilmektedir. Örneğin, Japonya, yaşlılar için özel kolejlere ve sürekli eğitim programlarına sahiptir (Young ve Rosenberg, 2006:79). ABD'de, yaşlıların eğitime erişimini destekleyen federal programlar ve SCSEP gibi hizmetler bulunmaktadır (Van Horn ve diğerleri, 2015:17). UNESCO, dijital beceriler ve iş gücüne katılım gibi konularda eğitim programları önermektedir (UNESCO, 2024).

Yaşlı hakları konusunda yerel mevzuatların oluşturulması ve ayrımcılıkla mücadele edilmesi önemlidir. Yerel yönetimler, yaşlıların savunmasızlıklarını önlemek amacıyla adli ve psikolojik destek sunmalıdır. Japonya ve Almanya, kapsamlı bakım sistemleriyle başarılı uygulamalara sahiptir (Kavalcı ve Arslan, 2014:37). Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ise yenilikçi ve sürdürülebilir projeler geliştirilmesi gerekmektedir.

2. TÜRKİYE'DEKİ YAŞLANAN NÜFUS SÜRECİ VE YEREL YÖNETİMLERİN YAŞLILARA YÖNELİK HİZMETLERİ

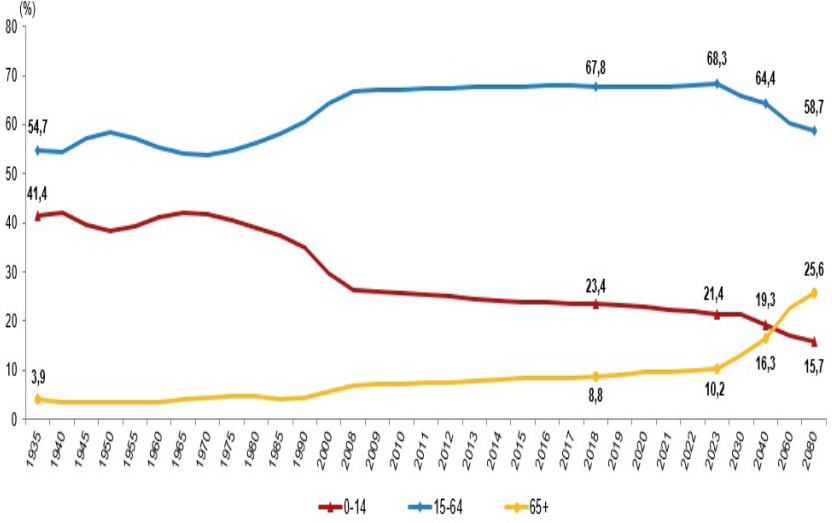
Türkiye'deki yaşlanma süreci, genel demografik eğilimler ve ekonomik, sosyal, kültürel faktörlerle şekillenmiştir. Bu süreç, özellikle 1980'lerin sonlarından itibaren hızlanmaya başlamış ve 21. yüzyılın başlarından itibaren daha belirgin hale gelmiştir. Türkiye'nin yaşlanma sürecinin başlıca sebeplerinden biri, doğurganlık oranlarındaki düşüştür (Kalaycıoğlu ve

Küçükural, 2003:18). 1970’lerde, Türkiye’de her kadın için doğurganlık oranı (çocuk başına doğum sayısı) 6 civarındayken, bu oran 2000’lerde 2,11 civarına düşmeye başlamış ve 2023 itibariyle 1,51 civarına gerilemiştir (TÜİK, 2024). Bu durum, yeni doğan çocuk sayısının yavaşlamasında ve genç nüfusun azalmasında oldukça etkili olmuştur.

Doğurganlık oranındaki düşüş, Türkiye’nin sosyoekonomik dönüşümüyle paralel bir gelişmedir. Eğitim seviyesinin yükselmesi, kadınların iş gücüne katılımının artması, kentleşme ve yaşam standartlarındaki iyileşmeler gibi faktörler, ailelerin daha az çocuk sahibi olma eğiliminde olmasına neden olmuştur. Bir diğer önemli demografik eğilim, Türkiye’deki yaşam süresinin önemli ölçüde uzamış olmasıdır. 1960’larda ortalama yaşam süresi yaklaşık 50 yıl civarındayken, 2023 yılı itibariyle bu rakam 75-80 yılın üzerine çıkmıştır (TÜİK, 2023). Bu artış, sağlık hizmetlerinin iyileşmesi, beslenme alışkanlıklarındaki değişiklikler, çevre koşullarındaki iyileşme ve modern tıbbın gelişmesiyle doğrudan ilişkilidir. Ancak bu durum, nüfusun yaşlanmasını hızlandıran bir diğer faktör olmuştur. Sağlık ve yaşam süresindeki iyileşme, yaşlı nüfusun uzun yıllar aktif ve üretken olmasına olanak tanırken, aynı zamanda yaşlılıkla ilgili bakım hizmetleri ve sosyal güvenlik politikalarının daha fazla önem kazanmasına yol açmıştır.

Yaşlı nüfusun oranındaki artış, Türkiye’deki demografik değişimin en çarpıcı göstergelerindendir. 65 yaş ve üzeri nüfus, 1980’lerin başında toplam nüfusun yaklaşık %3-4’ü civarındayken, 2023 itibariyle bu oran %10,2’ye ulaşmıştır (TÜİK, 2024). 65 yaş ve üzeri yaşlı nüfusun sayısının artışı, özellikle 2000’lerin sonlarından itibaren hız kazanmıştır. Bu artışın devam etmesi beklenmektedir, çünkü Türkiye’deki doğurganlık oranları düşük ve yaşam süresi yüksek bir seyir izlemektedir. 2050 yılına kadar Türkiye’deki 65 yaş ve üzeri nüfus oranının %23,1 olması ve 2075 yılında ise her 3 kişiden 1 kişinin yaşlı olması beklenmektedir (TÜİK, 2024b). Türkiye’de yaşlanma sürecine ait bilgilere Şekil 3 ve Şekil 4’te yer verilmiştir.

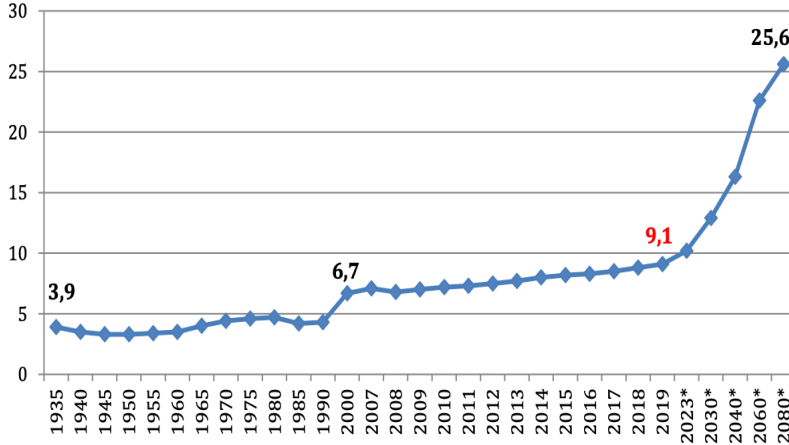
Şekil 3. Türkiye’de Yaş Grubuna Göre Nüfus Oranı, 1935-2080



Kaynak: T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (2020). <https://www.aile.gov.tr>, Erişim tarihi: 20.11.2024.

Şekil 3’e göre, Türkiye’de 0-14 yaş grubu 1935 yılından 2023 yılına -%48 oranında, 15-64 yaş grubu aynı yıl aralığında %24,86, 65 yaş ve üstü ise % 556 yani yaklaşık olarak 4 katı bir artış göstermiştir.

Şekil 4. Türkiye’de Yıllara Göre Yaşlı Nüfusun Toplam Nüfus İçindeki Oranı



Kaynak: T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (2020). <https://www.aile.gov.tr>, Erişim tarihi: 20.11.2024.

Şekil 4'e göre, Türkiye'deki yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki oranı, 1935 yılına kıyasla 2,3 kat artarak 2019'da %9,1'e, 2023 yılı itibariyle ise %10'a yaklaşmıştır. Yapılan nüfus tahminlerine göre, yaşlı nüfus oranındaki artışın devam etmesi beklenmektedir. Projeksiyonlara göre, yaşlı nüfus oranının 2030 yılında %12,9, 2040 yılında %16,3, 2060'ta %22,6 ve 2080'de ise %25,6 seviyelerine ulaşması öngörülmektedir (T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2020).

Türkiye'deki iç göç ve yerinden edilme hareketleri de yaşlanma sürecini etkileyen bir başka önemli faktördür. 1980'ler ve 1990'larda hızlanan kırsal alandan kentsel alanlara göç, genç nüfusun büyük şehirlerde yoğunlaşmasına yol açmışken, kırsal alanlarda ise yaşlı nüfusun oranı daha yüksek olmuştur. Kırsal alanlardaki yaşlı nüfus oranı, büyük şehirlerle karşılaştırıldığında çok daha yüksektir (Köse ve Erkan, 2021: 135). Bu durum, kırsal alanlarda yaşlıların sosyal hizmetlere, sağlık hizmetlerine ve diğer olanaklara erişimlerini zorlaştıran bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Eğitim düzeyindeki artış ve kadınların iş gücüne katılımındaki yükseliş de Türkiye'deki yaşlanma süreci üzerinde etkili olmuştur. Kadınların daha uzun eğitim hayatları ve profesyonel iş yaşamına katılımları, doğurganlık oranlarını düşürmüş, erken yaşta evlenme ve çocuk sahibi olma oranlarını da azaltmıştır (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2013: 20). Bu bakımdan kadınların çocuk sayısını sınırlama eğilimleri, yaşlanan nüfusun artmasına katkı sağlamaktadır.

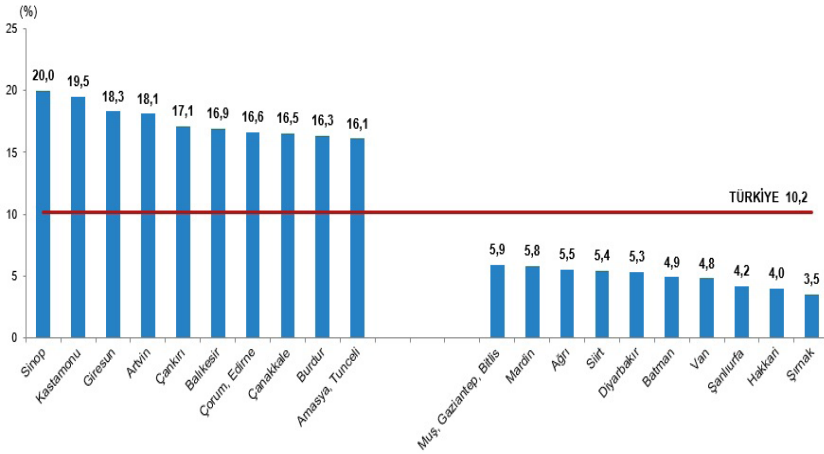
Türkiye'deki sosyal güvenlik ve sağlık sistemindeki reformlar, yaşlanan nüfusun artışıyla birlikte önemli bir gündem maddesi olmuştur. Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği, yaşlı nüfusun artışıyla daha büyük bir sorun haline gelmiştir. Türkiye'deki aktif ve pasif sigortalı sayıları arasındaki dengesizlik giderek büyümektedir. Bu durum, özellikle yaşlanan nüfusun artışıyla daha da belirginleşmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun, aktif sigortalılardan alınan primlerle pasif sigortalılara ödeme yapabilmesi için aktif sigortalı sayısının yüksek olması gerekmektedir. Ancak yaşlanan nüfusun sağlık hizmetleri ve emeklilik ödemeleri için daha fazla kaynak talep etmesi, SGK'nın sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir.

Türkiye'de Kalkınma Planları'nın hazırlanması ve değerlendirilmesi aşamalarında kullanılan göstergelerden biri, yaş gruplarına göre nüfusun analizi olup, bu süreç özellikle gelecekteki nüfus tahminleri, yatırım ihtiyaçlarının belirlenmesi ve kaynak yönetiminin etkinliği açısından büyük önem arz etmektedir. Geçmişte genç bir nüfusa sahip olarak bilinen Türkiye, son yıllarda özellikle doğum oranlarındaki düşüş nedeniyle nüfus artışında belirgin bir azalma yaşamıştır. Bu gelişmenin sonucu olarak, yaşlı nüfusun hem sayıca hem de oransal olarak artması dikkat çeken bir trend halini almıştır (Avcı, 2014: 300). Türkiye'de çalışma çağındaki her 100

kişiyeye düşen yaşlı sayısını gösteren yaşlı bağımlılık oranı, 2018 yılında %12,9 iken 2023'te %15,0'ye çıkmıştır. Nüfus projeksiyonlarına göre, bu oran 2030'da %19,6, 2040'ta %25,3, 2060'ta %37,5 ve 2080'de %43,6'ya yükselecektir (TÜİK, 2024).

Türkiye'de yaşlanma sürecine ait tespitlerin yapılması bu kategoride yer alan bireylerin alacağı hizmeti, standardını, sunan kesimi ve etkinliğini doğrudan etkileyecektir. Türkiye'de yerel yönetimlerin yaşlı nüfusa yönelik hizmetlerinin kapsamı ve içeriğini değerlendirebilmek için iller bazında yaşlı nüfus oranlarını ele almak önemlidir. Bu kapsamda Grafik 1'de Türkiye'de yaşlı nüfus oranlarının en yüksek ve en düşük olduğu illere yer verilmiştir.

Grafik 1. Türkiye'de Yaşlı Nüfus Oranlarının En Yüksek ve En Düşük Olduğu İller (2023)



Kaynak: TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi, 2023

Grafik 1'e göre, 2023 yılında yaşlı nüfus oranının en yüksek olduğu il %20,0 ile Sinop olmuştur. Sinop'u %19,5 ile Kastamonu, %18,3 ile Giresun takip etmiştir. Yaşlı nüfus oranının en düşük olduğu il ise %3,5 ile Şırnak olmuştur. Şırnak'ı sırasıyla %4,0 ile Hakkari ve %4,2 ile Şanlıurfa izlemiştir. 2023 yılında yaşlı nüfus oranı %10,0 ve üzerinde olan il sayısı ise 54 olmuştur. Karadeniz Bölgesi'nde yaşlı nüfus oranının diğer bölgelere göre yüksek olmasının nedenleri arasında, genç nüfusun göç eğilimleri, bölgenin sosyoekonomik yapısı ve emeklilik sonrası yerleşim tercihlerinin etkili olduğu sayılabilmektedir. Yaşlı nüfus oranının düşük olduğu illerde ise özellikle Şırnak, Hakkari ve Şanlıurfa gibi Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerinde, yüksek doğurganlık oranları ve genç nüfusun ağırlıklı olmasının etkisi bulunmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimler kapsamında belediyeler, yaşlıların evde yaşamlarını sürdürebilmeleri amacıyla evde bakım hizmetleri sunmaktadır. Bu hizmetler, yaşlıların günlük yaşam aktivitelerinde ihtiyaç duyduğu yardımı sağlamayı, sağlık kontrolleri, ilaç takibi ve fiziksel yardım gibi uygulamaları içermektedir. Örneğin, Ankara Büyükşehir Belediyesi 2022 yılında 50.000’den fazla haneye evde bakım hizmeti sunmuştur. İstanbul Büyükşehir Belediyesi, evde sağlık hizmetleri kapsamında yaşlılara uzman hekimler ve hemşireler tarafından profesyonel destek sağlamaktadır. Ayrıca, düzenlenen sağlık kontrolleri ile erken teşhis ve tedaviye olanak tanınmaktadır. Benzer uygulamalar, Türkiye’nin birçok büyükşehir ve ilçe belediyesinde de sürdürülmektedir.

Belediyeler, yaşlıların sosyal etkileşimlerini artırmak amacıyla geziler ve kültürel etkinlikler düzenlemektedir. Örneğin, Ankara Büyükşehir Belediyesi “Yaşlılar Gezisi” ile yaşlıları şehri tanımaya ve kültürel ziyaretlere teşvik etmektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi ise 2023 yılında 65 yaş ve üzeri bireyler için 300’den fazla kültürel etkinlik düzenlemiştir. Ayrıca, yaşam boyu öğrenme prensibi doğrultusunda dijital okuryazarlık kursları ve hobi atölyeleri gibi eğitim programları sunulmaktadır. İzmir Karşıyaka Belediyesi, yaşlılar için bilgisayar kursları düzenleyerek 100’ün üzerinde katılımcıya ulaşmıştır.

Belediyeler, yaşlıların yalnızlık hissini azaltmak ve topluma aidiyet duygusunu pekiştirmek amacıyla özel gün kutlamaları da yapmaktadır. İzmir Büyükşehir Belediyesi, yaşlıların doğum günü gibi özel günlerini kutlayarak bu duyguyu pekiştirmektedir. Bunun yanı sıra, çeşitli açık hava etkinlikleri, kamplar ve sosyal aktiviteler de düzenlenmektedir. Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin “Yaşlılar Kampı” programı, yaşlıların doğayla iç içe zaman geçirmelerini sağlamak ve fiziksel sağlıklarını desteklemektedir.

Belediyelerin yaşlılara yönelik sunduğu hizmetlerde karşılaşılan en büyük zorluklardan biri finansal kaynak eksikliğidir. Küçük ve kırsal belediyelerde bu hizmetlerin sunumu sınırlıdır. Ayrıca, yaşlıların ihtiyaçlarını doğru bir şekilde tespit edebilmek için veri tabanlarının oluşturulması ve bu verilere dayalı planlamaların yapılması önemlidir. Sosyal yardımlar, sigorta sisteminden yararlanamayan yaşlılara maddi destek sağlayarak yaşam kalitelerini artırmaktadır. Örneğin Mersin Büyükşehir Belediyesi’nin “Yaşlılara Yönelik Ekonomik Yardım Programı” gibi uygulamaları yaşlıların temel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik bir programdır.

Yaşlıların yaşam alanlarını güvenli hale getirmek amacıyla belediyeler, evde bakım ve tadilat hizmetleri sunmaktadır. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi’nin “Evde Bakım ve Tadilat Hizmeti” programı, yaşlıların evlerinde gerekli güvenlik önlemleri olarak yaşamlarını kolaylaştırmaktadır.

Ayrıca, belediyeler evde temizlik, kişisel bakım hizmetleri sunarak, yaşlıların hijyenik ve sağlıklı bir yaşam sürmelerini sağlamaktadır. Örneğin, Adana Büyükşehir Belediyesi evde temizlik hizmeti sunarak yalnız yaşayan yaşlılara yardımcı olmaktadır.

Belediyeler, yaşlıların bağımsız hareket edebilmesi için ücretsiz veya indirimli toplu taşıma hizmetleri de sunmaktadır. Antalya Büyükşehir Belediyesi, yaşlılar için toplu taşıma hizmeti sağlamaktadır. Ayrıca, psikolojik danışmanlık hizmetleri ile yaşlıların ruhsal sağlıklarını desteklemekte ve yalnızlıklarını azaltmaktadır. Konya Büyükşehir Belediyesi, yaşlılar için psikolojik destek hizmeti sunarak, grup terapisi gibi seçeneklerle ruhsal sağlıklarını güçlendirmektedir.

Huzurevleri de belediyelerin sunduğu önemli hizmetlerden biridir. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin "Huzurevi" hizmeti, yaşlıların güvenli bir ortamda kalmalarını ve bakımlarının düzenli bir şekilde yapılmasını sağlamaktadır. Bu huzurevlerinde yaşlılara yönelik sosyal aktiviteler de düzenlenmektedir.

3.TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YAŞLILARA YÖNELİK YASAL MEVZUATI VE SUNULAN HİZMETLERİNİN ETKİNLİĞİ

Türkiye'deki yerel yönetimlerin yaşlılara yönelik sundukları hizmetlerin hukuki altyapısı, başta Anayasa ve çeşitli sosyal hizmetler yasaları olmak üzere birçok yasal düzenleme ile şekillendirilmektedir. Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin etkinliğini ve kapsamını belirleyen bu mevzuatlar, yaşlıların yaşam haklarını güvence altına almakta ve onların toplumsal hayata katılımını teşvik etmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, yaşlı bireylerin toplumsal yaşamda eşit haklara sahip olmalarını güvence altına alırken, diğer yandan yerel yönetimlerin yaşlılar için sunduğu hizmetlerin temel çerçevesini çizmektedir.

Anayasa'nın 60. Maddesinde, "*Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.*" ifadeleri yaşlıları da kapsayan sosyal güvenlik hakkı ile ilgilidir. Sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenleri düzenleyen Anayasa'nın 61.Maddesi ise, "*Yaşlılar, Devletçe korunur; Yaşlılara Devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir.*" şeklinde yaşlılara yönelik daha net düzenlemeleri içermektedir. Bu madde, devletin yaşlı bireylerin korunmasına yönelik sosyal güvenlik ve sosyal yardım sağlamakla devletin yükümlü olduğunu belirtmektedir. Bu çerçevede, söz konusu yükümlülük yerel yönetimlerin yaşlılara yönelik sunduğu hizmetlerin temelini oluşturmakta ve belediyelere bu hizmetlerin sunulması noktasında sorumluluk yüklemektedir. Ayrıca, Anayasa'nın

2. Maddesi gereği Türkiye Cumhuriyeti'nin «sosyal bir devlet» olarak tanımlanması, yaşlıların korunması için devletin yükümlülüklerini artırmaktadır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, yerel yönetimlerin hizmet sunumunu düzenleyen en önemli mevzuatlardan biridir. Belediyelere çeşitli hizmetleri sunma yetkisi ve yükümlülüğü veren bu Kanun, yaşlıların toplumsal hayata entegrasyonunu sağlamak amacıyla belediyelere bir dizi görev vermektedir. Örneğin, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14. Maddesinde, *“Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirli olanların durumuna uygun yöntemler uygulanır.”* ifadeleri yer almaktadır. Bu madde, belediyelerin sosyal hizmetler alanında yaşlılara yönelik hizmetler sunma yükümlülüğünü doğrudan düzenlemektedir.

Belediyeler, yaşlıların toplumsal hayata katılımını destekleyen sosyal hizmetler, bakım hizmetleri ve diğer destekleyici hizmetleri sunma yükümlülüğü taşımaktadır. Bu bağlamda, belediyeler yaşlıların sağlık hizmetleri, sosyal dayanışma, bakım hizmetleri ve psikolojik destek gibi hizmetleri sağlayabilmek için çeşitli projeler geliştirebilmektedir. Nitekim ilgili Kanun'un 77.Maddesinde, *“Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular”* cümlelerine yer verilmesi, yerel yönetimlerin yaşlı bireylerin ihtiyaçlarına yönelik bir dizi hizmet sunabilmelerine olanak tanımaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, yerel yönetimlerin büyükşehirler ile ilgili ve merkezden yönetilen il ve ilçe belediyelerinin görev ve hizmetlerine dair makro planlama yapmayı hedeflemektedir. 5216 sayılı Belediye Kanunu'nun büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 7. Maddesi'nde; yaşlılara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek ve geliştirmenin amaçlandığı görülmektedir.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, yerel yönetimlerin daha küçük şehir ve kasabalarda yaşlılara yönelik sunduğu hizmetler için de geçerli olan bir başka önemli mevzuattır. Bu kanun, il özel idarelerinin sosyal hizmetler alanında gerçekleştirdiği faaliyetleri düzenlemektedir. Örneğin, İl Özel İdaresinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 6. Maddesi: *“İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirli olanların durumuna uygun yöntemler uygulanır”* ifadelerine yer verilmiştir. Ayrıca İl özel idareleri, yaşlıların bakım ve rehabilitasyon hizmetlerine yönelik

projeler geliştirebilmekte ve bu hizmetleri sunabilmektedir. Örneğin, ilgili Kanun'un 65.Maddesinde, *"İl özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular"* denilmektedir. Bu madde, il özel idarelerinin yaşlılara yönelik bakım, sağlık ve rehabilitasyon hizmetlerine yönelik faaliyet göstermelerine olanak tanımaktadır.

6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, özellikle yaşlı bireylerin çalışma hayatındaki hakları ve güvenliğini düzenleyen bir diğer önemli kanundur. Bu kanun, yaşlıların çalışma hayatına katılımı ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi açısından yerel yönetimlere bazı sorumluluklar yüklemektedir. Örneğin, 6331 Sayılı Kanun'un 10. Maddesi: *"İşveren, iş sağlığı ve güvenliği yönünden risk değerlendirmesi yapmak veya yaptırmakla yükümlüdür. Risk değerlendirmesi yapılırken, genç, yaşlı, engelli, gebe veya emziren çalışanlar gibi özel politika gerektiren gruplar ile kadın çalışanların durumu dikkate alınır."* Bu ifadeler, işyerlerinde yaşlı bireylerin sağlık, güvenlik ve çalışma koşulları özel düzenlemelerle iyileştirilmesi gerektiği hakkında bir temel oluşturmaktadır. Yaşlıların çalışma ortamında karşılaştıkları risklerin en aza indirgenmesi ve güvenli çalışma koşullarının sağlanması gerekliliği, yerel yönetimlerin de bu alanda yapacağı düzenlemeleri kapsamaktadır.

2828 Sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu, Türkiye'deki sosyal hizmetlerin genel çerçevesini belirleyen önemli bir düzenlemedir. Yaşlıların sosyal hizmetlerden faydalanabilmesi, belediyelerin sundukları hizmetlerin daha geniş bir yapıya oturması ve sistemli hale gelmesi açısından bu kanun da oldukça kritik bir öneme sahiptir. Nitekim 2828 Sayılı Kanun'un 1. Maddesi: *"Bu Kanunun amacı; korunmaya, bakıma veya yardıma ihtiyacı olan aile, çocuk, engelli, yaşlı ve diğer kişilere götürülen sosyal hizmetlere ve bu hizmetleri yürütmek üzere kurulan teşkilatın kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklar ile faaliyet ve gelirlerine ait esas ve usulleri düzenlemektir."*

Yerel yönetimlerin sundukları sosyal hizmetler, bu kanunun kapsamına girmekte ve belediyelere yaşlılara yönelik sağlık, bakım, kültürel ve sosyal hizmetler sunma sorumluluğu verilmektedir. Nitekim ilgili Kanun'un 4.Maddesinde, yaşlılara yönelik hizmet sunma sorumluluğu olan birimlerin içinde yerel yönetimler yer almaktadır. Ayrıca, 2828 Sayılı Kanun'un 3. Maddesi gereği, yaşlılar için belediyeler huzurevi ve bakım evleri açabilmekte, sosyal merkezler kurarak yaşlı bireylerin sosyal hayata katılmalarını destekleyebilmektedir.

Yerel yönetimler, yukarıda bahsi geçen kanuni alt yapıya dayanarak yaşlılara yönelik uygulamaları yürütebilmektedir. Örneğin, İstanbul Bü-

yükşehir Belediyesi'nin “Evde Sağlık Hizmeti” programı, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesi ve 2828 Sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'na dayanmaktadır. Bu hizmet, yaşlıların evlerinde sağlık bakımlarını alabilmeleri için profesyonel sağlık ekiplerinin evlerine gönderilmesini kapsamaktadır. Büyükşehirlerde, yaşlılara yönelik sosyal etkinliklerin düzenlenmesi, kültürel ve psikolojik destek hizmetlerinin sunulması da yine 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na dayanmaktadır. Bu tür hizmetler, yaşlıların toplumsal hayata katılımını sağlamayı amaçlamaktadır. Yaşlıların bakım ve barınma ihtiyaçlarını karşılamak için belediyeler huzurevi ve bakım merkezleri açabilmektedir. Bu tür hizmetler, 2828 Sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na dayalı olarak yerel yönetimler tarafından sağlanmaktadır.

Yerel yönetimlerin yaşlılara yönelik harcama yapabilmesi de yasal düzenlemelere dayanmaktadır. Bu kapsamda 5393 sayılı Kanun, belediyelere, yerel düzeyde sosyal hizmetler sunma ve toplumsal hizmetler için bütçe ayırma yetkisi tanımaktadır. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın sorumluluğunda olan yaşlılar için bakım ve rehabilitasyon hizmetleri, aynı zamanda belediyelerin de sorumluluğundadır. Belediyeler, yaşlı bireylere yönelik çeşitli sosyal hizmetleri sunabilmek için yerel bütçelerinden pay ayırabilmektedir.

Yerel yönetimlerin sosyal hizmetler alanındaki yükümlülükleri, çeşitli yönetmeliklerle ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu yönetmelikler, belediyelerin yaşlılara yönelik hizmetlerdeki rolünü, hizmetlerin kapsamını ve hangi bütçe kalemlerinden bu hizmetler için kaynak ayrılacağını belirlemektedir. Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Müdürlüğü, sosyal yardım çalışmalarını hukuki bir zemine dayandırmak için “İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sosyal İşler ve Yardım Esasları Yönetmeliği”ni düzenlemiştir (Tiyek, 2016: 68). Bu yönetmelik çerçevesinde yapılan yaşlılara yardım uygulamalarına ilişkin aşağıdaki ifadelerle yer verilmiştir: “*Ayni ve nakdi yardımda bulunan belediyeye bu amaçla bütçeye her yıl ödenek konulacağı ve yıl içerisinde yapılacak sosyal yardımların toplam tutarı, bütçenin % 3'ünü geçemez.*” Ayrıca, “*Ayni ve nakdi yardım programlarının uygulanmasında yaşlı, özürlü, çocuklar, kimsesiz ve düşkünlere öncelik tanınır*” şeklinde bir düzenleme ile belediyenin yapacağı hizmetlerde yaşlılara öncelik verileceği de hizmetleri şekillendiren bir karar niteliği taşımaktadır.

Türkiye'deki en büyük bütçeye sahip yerel yönetimler, genellikle büyükşehir belediyeleri olup bu belediyeler yaşlılar için ayrılan bütçeler konusunda da daha fazla harcama yapmaktadır. Büyükşehirlerdeki harcama miktarları, nüfus yoğunluğu ve yaşlı nüfus oranına bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Türkiye'de bazı büyükşehir belediyelerinin yaşlılara yöne-

lik yapmış oldukları çeşitli hizmetlere ayırdıkları finansman kaynaklarına ilişkin örneklere Tablo 1’de yer verilmiştir.

Tablo 1. Türkiye’de Nüfusa Göre En Kalabalık İlk Beş Büyükşehir Belediyesince Yaşlılara Yönelik Yürütülen Harcama Dağılımı (2023)

Belediye Adı	Nüfus	Yaşlılara Yönelik Harcanan Miktar	Hizmet çeşidi
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	15.655.924	100 Milyon TL	Evde bakım, sosyal yardım, yaşlı yaşam merkezleri, huzurevleri ve sosyal aktiviteler
Ankara Büyükşehir Belediyesi	5.803.482	50 Milyon TL	Sosyal yardımlar, yaşlılara yönelik gıda ve temel ihtiyaç yardımları, huzurevi ve yaşlı yaşam merkezleri.
İzmir Büyükşehir Belediyesi	4.479.525	40 Milyon TL	Yaşlı yaşam merkezleri, sosyal etkinlikler, ulaşım hizmetleri ve evde bakım hizmetleri
Bursa Büyükşehir Belediyesi	3.214.571	20 Milyon TL	Sosyal etkinlikler, kültürel faaliyetler, yaşlılar için evde bakım hizmetleri ve sosyal yardımlar
Antalya Büyükşehir Belediyesi	2.696.249	15 Milyon TL	Yaşlılara yönelik ulaşım, kültürel etkinlikler ve yaşlılar için psikolojik danışmanlık hizmetleri

Kaynak: TÜİK ve Büyükşehir Belediyelerinin Mali Bütçe Raporları’ndan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yerel yönetimlerin yaşlılara yönelik sunduğu hizmetlerin etkinliği, doğrudan hizmetin kapsamı, kalitesi ve erişilebilirliği ile ilişkilidir. Türkiye’de bazı belediyeler, daha kapsamlı ve çeşitli hizmetler sunarken, bazıları belirli hizmetlerle sınırlı kalabilmektedir. Örneğin, büyükşehir belediyelerinin bazıları yalnızca sağlık hizmetleri, psikolojik destek veya gezi hizmetleri gibi belirli alanlarda hizmet sunarken, bazı belediyeler tüm hizmetleri kapsamlı bir şekilde sağlayabilmektedir. Bunun yanı sıra, belediyelerin sundukları hizmetlerin kapsamı, yıl bazında da değişebilmektedir.

Türkiye’de bazı bölgelerde, yaşlı nüfus oranı daha yüksek olduğu için belediyeler daha fazla hizmet sunabilmektedir. Diğer bölgelerde ise yaşlılara yönelik hizmetlerin kapsamı sınırlı olabilmektedir. Her beledi-

ye, sunduğu hizmetleri farklı şekillerde organize edebilmektedir. Örneğin, bazı belediyeler yaşlılar için geziler veya kamp etkinlikleri düzenlerken, diğerleri bu tür etkinlikleri sunmayabilmektedir. Aynı şekilde, bazı belediyeler ev içi tadilat veya kişisel bakım hizmetleri sunarken, diğerleri bu tür hizmetleri sınırlı bir şekilde sunabilmektedir. Bazı belediyeler, yaşlılar için yeni projeler başlatabilirken, diğerleri yalnızca mevcut hizmetleri sunuyor olabilmektedir.

İstanbul gibi büyükşehirlerde, neredeyse her yaşlıya yönelik hizmet türü sağlanmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi, «Evde Sağlık Hizmeti», «Kişisel Bakım Hizmetleri», «Gezi ve Kamp Etkinlikleri», «Psikolojik Danışmanlık» gibi çok çeşitli hizmetler sunmaktadır. Ankara, yaşlılar için birçok hizmet sunsa da bazı hizmetler yalnızca belirli bir yaş grubuna yönelik olabilmekte veya sınırlı bir bütçeyle sağlanabilmektedir. Örneğin, «Kamp Etkinlikleri» veya «Ev İçi Tadilat» hizmetleri daha az yaygın olabilmektedir. Bursa ve Antalya gibi şehirlerde, özellikle sosyal destek hizmetlerine daha fazla ağırlık verilebilirken, «Psikolojik Danışmanlık» veya «Ev Temizliği Hizmetleri» gibi bazı hizmetler daha az yaygın olabilmektedir. Eskişehir, Gaziantep gibi şehirler de yaşlılar için birçok hizmet sunsa da bu hizmetlerin kapsamı ve çeşitliliği büyükşehirlerle kıyaslandığında daha sınırlı olabilmektedir.

Her belediye, yaşlılara yönelik tüm hizmetleri sunmak zorunda değildir. Belediyelerin sunduğu hizmetlerin kapsamı, yerel yönetimlerin politika ve önceliklerine, bütçelerine ve yerel ihtiyaçlara göre değişmektedir. Bu nedenle, Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin sunduğu yaşlı hizmetleri her şehirde aynı şekilde sunulmamakta; her belediye farklı hizmetlerle ve farklı kapsamda yaşlı bireylere destek vermektedir.

4. Sonuç

Türkiye'deki yerel yönetimler, yasal yükümlülüklerine dayanarak yaşlılara yönelik çeşitli hizmetler sunabilmektedir. Ancak, bu hizmetlerin etkinliği büyükşehir ve küçük şehirler arasında önemli ölçüde değişiklik göstermektedir. Büyükşehir belediyeleri, özellikle daha fazla nüfus ve kaynak kapasitesine sahip olmaları sayesinde, daha kapsamlı ve çeşitlendirilmiş yaşlı hizmetleri sunabilmektedir. İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyükşehirler, yaşlı bireylerin sağlık bakımlarından kültürel etkinliklere, psikolojik danışmanlık hizmetlerinden evde bakım hizmetlerine kadar geniş bir hizmet yelpazesi sunarken; daha küçük belediyeler bu hizmetlerin çoğunu ya sınırlı bir şekilde ya da belirli bir yaş grubuna yönelik olarak sunabilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin sundukları hizmetlerin etkinliği, nüfus yoğunluğu ve yaşlı nüfus oranına göre farklılaşmaktadır.

Örneğin, İstanbul'daki hizmetler genellikle daha çeşitlenmişken, diğer büyükşehirlerde bu çeşitlilik sınırlı kalabilmektedir. Küçük yerleşim yerlerinde ise, belediyeler bütçe ve personel yetersizlikleri nedeniyle yaşlılara yönelik hizmetlerde kısıtlamalar yaşamakta ve yalnızca temel sağlık ve bakım hizmetleriyle sınırlı kalabilmektedir. Türkiye'deki yerel yönetimlerin yaşlılara yönelik sosyal hizmetleri sunarken karşılaştıkları en büyük zorluklardan biri finansman zorluğu, diğeri ise hizmetlerin sürdürülebilirliğini sağlamak ve her yaşlı bireye ulaşabilecek etkili bir dağıtım ağı kurmaktır. Bu bağlamda, yasal düzenlemelere dayanan sosyal hizmet projelerinin, finansal kaynaklar, altyapı ve personel açısından iyileştirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin yaşlılara yönelik hizmetlerine ilişkin çalışma kapsamında geliştirilen öneriler şu şekilde özetlenebilir:

- Yerel yönetimlerin yaşlılar için uygulayacakları hizmetlerin sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla, merkezi yönetim tarafından yerel bütçelere ek finansal destek sağlanmalıdır. Belediyeler arası ortak projeler ve kamu-özel sektör iş birlikleri de finansman anlamında önemli bir çözüm önerisi oluşturabilir.
- Yerel yönetimler, yaşlılara yönelik sundukları hizmetlerin kapsamını arttırarak, farklı yaşlı gruplarının ihtiyaçlarına göre özelleştirilmiş hizmetler sunmalıdır. Örneğin, yalnızca sağlık hizmetleriyle sınırlı kalmayıp, yaşlıların sosyal entegrasyonunu sağlayacak kültürel, psikolojik ve sosyal hizmetler de geliştirilmelidir. Bu tip hizmetlerin diğer belediyeler nezdinde de yaygınlaşması gerekmektedir.
- Yaşlıların hizmetlere erişiminde yaşadıkları zorlukların aşılabilmesi için hizmetlerin erişilebilirliğinin artırılması gerekmektedir. Belediyeler, ulaşım altyapısını güçlendirerek yaşlı bireylerin hizmetlere kolayca ulaşmalarını sağlamalıdır. Ayrıca, tüm yaşlı bireylerin eşit bir şekilde hizmetlerden faydalanabilmesi için, yerel yönetimler hizmetleri gelir durumu, fiziksel engeller veya diğer demografik özellikler gibi faktörlere göre farklılaştırarak sunmalıdır.
- Yaşlılara yönelik hizmetlerin etkinliği, bu hizmetleri sunan personelin bilgi ve becerilerine büyük ölçüde bağlıdır. Belediyeler, sağlık çalışanları, sosyal hizmet uzmanları ve bakım personeline yönelik eğitimler düzenleyerek, yaşlı bireylere daha nitelikli hizmet sunulmasını sağlayabilir. Ayrıca, yerel yönetimler, yaşlı hizmetlerinde gönüllülerin katılımını teşvik ederek, insan kaynağının verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayabilirler.

- Yerel yönetimlerin yaşlılara yönelik sundukları hizmetlerin etkinliğini artırmak için, düzenli veri toplama ve izleme sistemleri kurulmalıdır. Bu sistemler, belediyelerin sundukları hizmetlerin ihtiyaçları ne kadar karşıladığını ve hangi alanlarda iyileştirmeye ihtiyaç duyulduğunu gösterecektir. Böylelikle, hizmet sunumunda dinamik bir yapının oluşturulması mümkün olacaktır.

Türkiye’deki yerel yönetimlerin yaşlılara yönelik sundukları hizmetlerin etkinliğini artırmak ve tüm yaşlı bireylere ulaşmak için kaynakların doğru bir şekilde dağıtılması, hizmetlerin çeşitlendirilmesi ve sürdürülebilirliğinin sağlanması gerekmektedir. Yasal düzenlemelere dayanan sosyal hizmet projelerinin, daha kapsayıcı ve eşitlikçi bir yapıya kavuşturulması, yerel yönetimlerin etkinliklerini artıracaktır.

KAYNAKÇA

- Aalami, O. O., Fang, T. D., Song, H. M., & Nacamuli, R. P. (2003). Physiological features of aging persons. *Archives of Surgery*, 138(10), 1068-1076.
- Ahmed, S., İrfan, S., Kiran, N., Masood, N., Anjum, N., & Ramzan, N. (2023). Remote health monitoring systems for elderly people: a survey. *Sensors*, 23(16), 7095.
- Angermann, A. (2011). Eldercare Services in Europe—Home Care, Family Support and Domestic Services for Older People. *German Association for Public and Private Welfare (DV)*, funded by the German Federal Ministry for Family Affairs.
- Avcı, Sedat. (2024). Türkiye’de 65 ve Üzeri Yaştaki Nüfusun Gelişimi ile Mekânsal Dağılışı, Nüfus ve Kent Araştırmaları, IV. Sektör, Editörler: Murat Yüceşahin ve Suat Tuysuz, 299-308.
- Bernsten, C., Björkman, I., Caramona, M., Crealey, G., Frøkjær, B., Grundberger, E.,...& Winterstein, A. (2001). Improving the well-being of elderly patients via community pharmacy-based provision of pharmaceutical care: a multi-centre study in seven European countries. *Drugs & aging*, 18, 63-77.
- Bloom, D. E., & Luca, D. L. (2016). The global demography of aging: facts, explanations, future. In *Handbook of the economics of population aging* (Vol. 1, pp. 3-56). North-Holland.
- Brundtland, G.H. (2002). Global Ageing: A Triumph and a Challenge.Active Ageing: A Policy Framework. World Health Organization.
- Erkuş, S., & Balun, B. (2022). Yaşlı Bireylerin Kentsel Alan Deneyimlerine İlişkin Bir Alan Araştırması. *Karabük Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(2), 87-99.
- Galster, G., & Wessel, T. (2019). Reproduction of social inequality through housing: A three-generational study from Norway. *Social science research*, 78, 119-136.
- Genet, N., Boerma, W. G., Kringos, D. S., Bouman, A., Francke, A. L., Fagerström, C., ... & Devillé, W. (2011). Home care in Europe: a systematic literature review. *BMC health services research*, 11, 1-14.
- Harper, S. (2014). Economic and social implications of aging societies. *Science*, 346(6209), 587-591.
- Havan, C. (2024). Belediyelerde Yaşlılara Yönelik Sosyal Hizmet Uygulamaları. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 25(54), 93-112.
- Helbostad, J. L., Vereijken, B., Becker, C., Todd, C., Taraldsen, K., Pijnappels, M., ... & Mellone, S. (2017). Mobile health applications to promote active and healthy ageing. *Sensors*, 17(3), 622.
- Herman, L., Walker, R., & Rosenberg, M. (2021). Age-friendly communities and cultural pluralism: Examining Saskatoon’s Chinese-Canadian social

- enclave. *Canadian Journal on Aging/La Revue Canadienne du vieillissement*, 40(3), 463-474.
- Higo, M., & Khan, H. T. (2015). Global population aging: Unequal distribution of risks in later life between developed and developing countries. *Global Social Policy*, 15(2), 146-166.
- Hoogerbrugge, M. M., & Burger, M. J. (2018). Neighborhood-based social capital and life satisfaction: the case of Rotterdam, the Netherlands. *Urban Geography*, 39(10), 1484-1509.
- Hutton, D. (2008). *Older people in emergencies: considerations for action and policy development*. World Health Organization. ISBN: 978 924 154 73 90.
- Jeste, D. V., Blazer II, D. G., Buckwalter, K. C., Cassidy, K. L. K., Fishman, L., Gwyther, L. P., ... & Feather, J. (2016). Age-friendly communities initiative: public health approach to promoting successful aging. *The American Journal of Geriatric Psychiatry*, 24(12), 4-19.
- Ingraham, P.W. (2007). In Pursuit of Performance: Management Systems in State and Local Government. Chapter I: Studying State and Local Management System. The Johns Hopkins University Press.
- Kavalcı, B., & Arslan, A. (2024). Büyükşehir Belediyelerindeki Sosyal Girişimlerin Sosyal Hizmet Bakış Açısıyla İncelenmesi. *Türkiye Sosyal Hizmet Araştırmaları Dergisi*, 8(1), 34-62.
- Kalaycıoğlu, S., Tol, U. U., Küçükural, Ö., & Cengiz, K. (2003). Yaşlılar ve yaşlı yakınları açısından yaşam biçimi tercihleri. *Türkiye Bilimler Akademisi Raporları*, 5, 7-31.
- Köse, N., & Erkan, N. Ç. (2021). Türkiye’de 65 Yaş Üstü Nüfusun Yaşlı Yığılması Konusunda Farklılık Gösteren İllere Göre Yaşam Kalitesinin İncelenmesi. *Megaron*, 16(1): 129-142.
- Leff, B., Burton, L., Mader, S. L., Naughton, B., Burl, J., Inouye, S. K., ... & Burton, J. R. (2005). Hospital at home: feasibility and outcomes of a program to provide hospital-level care at home for acutely ill older patients. *Annals of internal medicine*, 143(11), 798-808.
- Li, X., Huang, J., & Zhang, H. (2008). An analysis of hospital preparedness capacity for public health emergency in four regions of China: Beijing, Shandong, Guangxi, and Hainan. *BMC public health*, 8, 1-11.
- Magnus, G. (2012). *The age of aging: How demographics are changing the global economy and our world*. John Wiley & Sons.
- Olsen, E. O. (2003). Housing programs for low-income households. In *Means-tested transfer programs in the United States* (pp. 365-442). University of Chicago Press.
- Patmore, C., & McNulty, A. (2005). Flexible, person-centred home care for older people. *Research Works*, 4.

- Satariano, W. A., Guralnik, J. M., Jackson, R. J., Marottoli, R. A., Phelan, E. A., & Prohaska, T. R. (2012). Mobility and aging: new directions for public health action. *American journal of public health*, 102(8), 1508-1515.
- Sulaiman, S. (2024). ENHANCING URBAN MOBILITY OF VISUALLY IMPAIRED INDIVIDUALS: An Examination of Door-to-Door Accessibility in Helsingborg Sweden.
- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2013). Türkiye’de Doğurganlık Oranlarının Düşmesi, Potansiyel Etkiler ve Proaktif Politika Önerileri. <https://aile.gov.tr>. Erişim tarihi: 25.11.2024.
- T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, (2020). Yaşlı Nüfusun Demografik Değişimi Raporu, <https://www.aile.gov.tr>, Erişim tarihi: 20.11.2024.
- Thang, L. L. (2011). Population aging, older workers and productivity issues: the case of Singapore. *Journal of Comparative Social Welfare*, 27(1), 17-33.
- Tiyek, R. (2016). Yerel yönetimlerin Sosyal Politika Uygulamalarındaki Rolü: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sosyal Yardım Birimi Örneği. *Yerel Politikalar*, (2), 53-84.
- Tondini, A., Ardington, C., & Woolard, I. (2017). Public pensions and elderly informal employment: Evidence from a change in retirement age in South Africa.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). (2024). Doğum İstatistikleri, 2023. Sayı:53708. <https://data.tuik.gov.tr/>, Erişim tarihi:01.11.2024.
- UNESCO, (2024). The benefits of lifelong learning for older adults. <https://www.ui.unesco.org/>, Erişim tarihi: 24.11.2024.
- United Nations (2024). World Population Prospects, <https://population.un.org/wpp/>, Erişim tarihi:18.09.2024.
- United Nations Population Fund (2024). Ageing. <https://www.unfpa.org/ageing>, Erişim tarihi: 10.09.2024.
- Van Horn, C. E., Krepcio, K., & Heidkamp, M. (2015). Improving education and training for older workers. *Washington, DC: AARP Public Policy Institute*. tinyurl.com/y3ezjckj. Retrieved March, 15, 2019.
- World Bank Group (2024a). World Bank Open Data. <https://data.worldbank.org/indicator>. Erişim tarihi: 05.09.2024.
- World Health Organization. (2021). *World Report on Ageing and Health*. WHO.
- World Health Organization. (2007)†. Global age-friendly cities: a guide. World Health Organization. <https://iris.who.int/handle/10665/43755>. Erişim tarihi: 15.10.2024.
- Xiaojing, Y. A. N. G., & Xiaojuan, H. E. (2022). Experience and Implications of Foreign Countries Public Transportation under the Age-friendly Concept. In *2022 7th International Conference on Social Sciences and Economic Development (ICSSSED 2022)* (pp. 1877-1880). Atlantis Press.

- Young, K., & Rosenberg, E. (2006). Lifelong Learning in the United States and Japan. *LLI Review*, 1.
- Zviniene, A., & Raquel, T. (2024). The Brazilian Pension System Under an Equity Lens. Technical Note. World Bank Group.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). (2023). Hayat Tabloları, 2019-2021. Sayı:45592. <https://data.tuik.gov.tr/>, 21.10.2024.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). (2024). İstatistiklerle Yaşlılar, 2023. Sayı: 53710. <https://data.tuik.gov.tr/>, 21.10.2024.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). (2024b). Nüfus Projeksiyonları, 2023-2100. Sayı: 53699. <https://data.tuik.gov.tr/>, 21.10.2024.

KÜRESEL İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ İLE MÜCADELEDE SINIRDA KARBON DÜZENLEMESİ

Ahmet İNNECİ¹

1. GİRİŞ

Küresel iklim değişikliği ekonomik, ekolojik ve sosyal etkileriyle her geçen gün üzerinde önemli durulan ve küresel politika önlemlerini gerektiren bir durumdur. Küresel iklim değişikliği hava deėiőimlerine neden olarak kimi yerlerde ani su baskınlarına kimi yerlerde ise aşırı kuraklığa neden olmaktadır. Küresel iklim değişikliğine bağlı olarak buzulların erimesi ile gelecekte birçok yerleşim yerinin su altında kalması ve deniz sıcaklığının düşmesi ile canlı yaşamının olumsuz yönde etkileneceği öngörülmektedir. Küresel iklim değişikliği birçok hayvan ve bitki türünün yok olmasına neden olarak biyoçeőitlilik kaybına ve tarım alanlarının kullanımı ve temiz su kaynaklarına erişimi engelleyerek gıda güvenliğini tehlikeye atmaktadır.

Küresel iklim değişikliğinin olumsuz etkileri ve önlem alınması yönündeki küresel anlayış gerek ulusal gerekse uluslararası bir takım politika önlemlerinin alınmasını gerekli kılmaktadır. Öncelikle fosil yakıtlardan yenilenebilir ve temiz enerjiye geçiş için gerekli düzenleme ve stratejileri ifade eden enerji dönüşüm politikalarına (Turna, 2024: 118) öncelik verilmelidir. Ulusal anlamda evre kirliliğinin önlenmesine yönelik politikalar her ne kadar iklim değişikliği ve olumsuz etkilerinin azaltılması konusunda bir adım olsa da alınacak küresel önlemler, tam bir mutabakat ile uygulandığında, ulusal politikalara göre daha büyük önem arz etmektedir. İklim değişikliğinin boyutu ve ortaya çıkardığı etkilerin azaltılması amacıyla günümüze kadar küresel anlamda bir uzlaőı sağlandığı görülmektedir. 1992 yılında “Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği ereve Sözleşmesi” ile atmosferdeki sera gazı salınımının kontrol altına alınması ve belirli bir seviyede tutulması, böylece ekosistemlerin iklim değişikliğine uyum sağlaması, gıda güvenliğinin tehlikeye atılmaması ve ekonomik kalkınmanın sürdürülebilir bir şekilde devam etmesi amaçlanmıőtır (United Nations, 1992). 1997 yılında “Kyoto Protokolü” ile 37 sanayileőmiő ölke ve Avrupa Birliği (AB) sera gazı emisyonlarını 2008-2012 yılları arasında 1990 yılındaki seviyenin %94,8’ine indirmeyi hedeflemiőlerdir (Aichele ve Felbermayr, 2013: 731). Benzer şekilde 2002 yılında “Ekvator Prensipleri”, 2009

1 Öğr. Gör. Dr., Pamukkale Üniversitesi Çivril Atasay Kamer Meslek Yüksekokulu, Finans Bankacılık ve Sigortacılık Bölümü, Maliye Programı, ainnecci@pau.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1229-7182.

yılında “Kopenhag Mutabakatı” ve 2016 yılında “Paris Anlaşması” gibi birçok uluslararası anlaşma ile de çevrenin korunmasına yönelik adımlar atılmıştır (Li vd., 2018: 421).

Küresel iklim değişikliği ve etkilerinin azaltılması konusunda önemli uzlaşılardan biri de Avrupa Yeşil Mutabakatıdır (European Green Deal). AB tarafından 2019 yılında tanıtılan ve AB ekonomisini sürdürülebilir kılmak, iklim ve çevresel zorlukları bir fırsata çevirmek ve geçiş sürecini herkes için adil ve kapsayıcı kılmak amacıyla oluşturulan bir yol haritasıdır. Bu Mutabakat kapsamında 2050 yılına kadar iklim nötr ilk kıta olunması hedeflenmektedir. Ayrıca temiz ve döngüsel bir ekonomiye geçmek suretiyle kaynakların verimli bir şekilde kullanımının sağlanması ve iklim değişikliğinin durdurulması, biyoçeşitliliğin korunması ve kirliliğin azaltılması konusunda bir rehber niteliğindedir (European Commission, 2019). 2021 yılında kabul edilen Avrupa İklim Yasası (European Climate Law) ile Mutabakatta belirtilen hedefler yasal bir zemine oturtulmuştur. Ayrıca Mutabakatta 2050 yılına kadar kıtanın iklim nötr hale gelmesi için 2030 yılına kadar net sera gazı emisyonlarının 1990 seviyelerine göre en az %55 oranında azaltılması yönünde ara bir hedef de belirlenmiştir. Ayrıca karbon kaçağı riskinin azaltılması amacıyla seçilmiş sektörler için sınırda karbon düzenleme mekanizması (Carbon Border Adjustment Mechanism-SKDM) önerilmesi planlanmıştır (European Climate Law, 2021). Avrupa İklim Yasası’nın, AB’nin 2030 yılına kadar sera gazı emisyonlarını en az %55 oranında azaltma hedefine ulaşmasını zorunlu hale getirmesi, AB ülkelerinin bu hedefe ulaşılması için yeni mevzuat düzenlemeleri üzerinde çalışmasını gerekli kılmış ve bu kapsamda bir dizi öneriden oluşan “Fit for 55” paketi teklif edilmiştir. Bu paket AB mevzuatını 2030 hedefleri ile uyumlu hale getirmeyi amaçlamaktadır. Bu pakette ilgili hedefe ulaşmak için “AB Emisyon Ticaret Sistemi”, “Çaba Paylaşımı Tüzüğü”, “Arazi Kullanımı, Ormancılık ve Tarım Tüzüğü”, “Yenilenebilir Enerji Direktifi”, “Enerji Verimliliği Direktifi”, “Alternatif Yakıtlar Altyapı Yönetmeliği”, “ReFuel Havacılık ve FuelEU Denizcilik Girişimleri”, “Sınırda Karbon Düzenleme Mekanizması” alanlarında değişiklik yapılması öngörülmektedir (Türkoğlu Üstün, 2021: 348-349).

Bu çalışmada AB’nin 2050 yılında iklim nötr hedeflerine ulaşmada bir araç olarak gördüğü SKDM incelenmektedir. Çalışmada öncelikle SKDM’nin kapsam ve amacına değinilecek, ardından temel etkileri konusunda bilgiler verilecektir. SKDM’nin benzer diğer uygulamalardan farklarına da değinilerek olumlu-olumsuz yönleri hakkında değerlendirmeler yapılacaktır. Düzenlemenin Türkiye açısından ortaya çıkaracağı olası sonuçlar hakkında da bilgiler verilecektir.

2. SINIRDA KARBON DÜZENLEME MEKANİZMASI

2.1. Amaç ve Kapsam

Küresel iklim değişikliği ile mücadelede ülkelerin birçok farklı politika hedefledikleri görülmektedir. Ancak bu politika ve önlemlerden istenen faydanın sağlanabilmesi için küresel iklim değişikliği ile mücadelede küresel bir uzlaşının varlığı gerekmektedir. Nitekim karbon azaltma politikalarına öncülük eden ülkeler, küresel bir uzlaşısı olmadığı takdirde çeşitli ekonomik dezavantajlar yaşama riski ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Bunlardan en önemlisi de tek taraflı bir iklim politikasının uygulanmasının rekabet gücünün kaybolmasına ve karbon kaçağı riskinin ortaya çıkmasına neden olmasıdır. Karbon kaçağı, üretim faaliyetlerinin emisyon kısıtlamaları konusunda sıkı politikaları uygulamayan bölgelere kaydırılması durumunda ortaya çıkmaktadır (Akkaya, 2014: 6; Aşıcı, 2021: 14; Zhong ve Pei, 2023: 229). SKDM, karbon kaçağının önlenmesi amacıyla yönelik bir araç olup, karbon fiyatı olmadan faaliyet gösteren yabancı ülke üreticilerinin ürünlerini, karbon fiyatına tabi yerli üreticilerin ürünleriyle eşit koşullara getirmek için uygulanan bir tür ticaret önlemidir (Cosbey vd., 2019: 4). Daha açık bir ifadeyle karbon vergisi uygulamayan ülkelere üretilen üzerinde ithalat ücreti olarak hizmet etmesi beklenen bir mekanizmadır (Acar vd., 2022: 8163-8164). Bu yönleriyle SKDM karbon yoğun üretim yapan ülkelerin karbon kaçağı riski nedeniyle sahip oldukları rekabet avantajını ortadan kaldırmakta ve temiz enerji kullanımını teşvik etmektedir. Aynı zamanda adil bir karbon fiyatlandırma sistemi getirerek ülkeler arasında adil rekabet sağlanmasına hizmet etmektedir.

Paris Anlaşmasına uygun olarak 2050 yılına kadar iklim nötr ilk kıta olmayı amaçlayan AB, bu hedef doğrultusunda Avrupa Yeşil Mutabakatı ile de hedeflendiği üzere 1990 yılı seviyelerine göre sera gazı emisyonlarını en az %55 oranında azaltma hedefine yönelik olarak SKDM'yi hayata geçirmeyi hedeflemektedir. Dolayısıyla SKDM iklim nötr hedefine ulaşmada AB'nin politikalarının bütünlüğü korumayı amaçlayan bir önlemdir. SKDM karbon kaçağı riskini azaltmanın yanında Emisyon Ticaret Sisteminin (ETS) güçlendirilmesini de içermektedir (European Commission, 2021a).

SKDM öncelikle karbon yoğun üretim yapılan ve karbon kaçağı riski yüksek olan çimento, demir ve çelik, alüminyum, gübre, elektrik ve hidrojen sektörleri için uygulanacaktır. Tam olarak uygulandığında ise ETS kapsamındaki sektörlerin yaklaşık yarısından fazlasını kapsanmış olacaktır (European Commission, 2024).

SKDM'nin hukuki temelleri AB'nin kendi iç hukukunda yer alan Avrupa Birliğinin İşleyişine Dair Antlaşma, Avrupa Yeşil Mutabakatı, Avrupa

İklim Yasası ve Emisyon Ticaret Sistemi Yönetmeliği ile Dünya Ticaret Örgütü kuralları ve Paris Anlaşması gibi uluslararası anlaşmalara dayanmaktadır. Nitekim bu düzenlemelerin tamamı SKDM'nin hedeflerine ulaşmasında dikkate alınmakta ve bu düzenlemelere uyumlu şekilde işlemesi hedeflenmektedir.

2.2. Süreç ve İşleyiş

SKDM geçiş aşaması ve kesin rejim (uygulama) aşaması olmak üzere iki aşamada işletilecektir. Geçiş aşaması Ekim 2023'ten başlayarak yaklaşık iki yıllık bir süreci kapsamaktadır. Bu süreçte ithalatçıların sadece raporlama yükümlülükleri söz konusu olacak ve 2026 yılından itibaren kesin rejim uygulamasına geçilecektir (European Commission, 2024; Bellora ve Fontagne, 2023). Geçiş dönemi boyunca SKDM kapsamındaki malları ithal edenler sertifika satın alma ve teslim zorunluluğu olmaksızın sadece ithalatlarına gömülü sera gazı emisyonlarını bildirmek zorunda olacaktır (European Commission, 2024).

SKDM'nin kesin olarak uygulanmaya başlamasının (2026) ardından düzenleme kapsamındaki malları ithal edenler öncelikle sertifika satın almak zorunda kalacaklardır. Bu ithalatçılar ithal ettikleri mallardaki emisyon miktarlarını beyan ederek emisyon miktarına isabet eden sertifikayı yetkili kurumlara teslim edeceklerdir. Eğer ithalatçılar ithal ettikleri malların üretimi sırasında karbon bedelinin (vergisinin) ödendiğini ispat ederlerse, ödenen karbon bedeli ödenmesi mahsup edilecektir. Satın alınması gereken sertifika fiyatları ETS ile uyumlu şekilde belirlenecektir (European Commission, 2024). 2026 yılında SKDM'nin tam olarak yürürlüğe girmesi ile ETS kapsamında verilen ücretsiz emisyon izinleri de kademeli olarak kaldırılacaktır. Böylece AB ülkelerindeki üreticilere uygulanmakta olan karbon bedelleri ithal edilecek ürünlere de uygulanarak eşit rekabet ortamı sağlanacak ve karbon kaçağı riski azalacaktır.

2.3. Temel Etkiler ve Uygulama Zorlukları

SKDM'nin uygulamaya konulma amacı da göz önüne alındığında en önemli etkisinin küresel iklim değişikliği üzerinde olması beklenmektedir. Nitekim SKDM AB dışındaki ülkelerin ürettikleri karbon vergisine tabi olmayan mallar için gerekli düzenlemeleri yaparak karbon salınımını azaltmalarına ve böylece küresel ısınma ve iklim değişikliğine karşı bölgesel değil küresel anlamda bir katkı sağlanmasına imkân tanıyacaktır (Özsalman ve Derindağ, 2023: 32). Karbon salınımının azaltılması konusunda SKDM ile sağlanan katkı, iklim değişikliğinin etkilerinin azaltılmasına ve temiz enerji kullanımının teşvik edilmesine, su ve diğer doğal kaynakların korunması ve böylece gıda güvenmesine de katkıda bulunacaktır.

SKDM'nin çevresel etkileri yanında ekonomik ve politik birtakım etkileri de bulunmaktadır. Karbon yoğun üretim yapan ülkelerin mallarının SKDM nedeniyle AB ülkelerine ihracında önemli daralmalar söz konusu olacaktır. Bunun yanında karbon yoğun üretim yapan ülkelere ithal edilecek mallar için vergi ödenmesi ya da karbon emisyonu düşük üretim yapabilmek için ortaya çıkan maliyetlerdeki artışlar ticaret sapmalarına neden olabilecektir. Bu durum küresel ticaret dengelerinin değişmesine, yeni ticaret ortaklıklarının kurulmasına, AB'ye ihraç edilen ürünlerin farklı bölgelere kaymasına ve AB'nin ara mal ve ham madde temininde çeşitli zorluklar yaşamasına neden olabilecektir (Yıldız ve Öztürk, 2024: 605). SKDM nedeniyle artan maliyetler tüketiciler açısından fiyat artışlarını beraberinde getirecektir. Nitekim karbon fiyatlandırma mekanizmaları, ekonomideki malların fiyatlarını, bu malların emisyon içeriğiyle orantılı şekilde arttırmaktadır (Stiglitz vd., 2017). Bu mekanizmayı uygulayacak ülkeler açısından ise ek bir gelir kaynağı söz konusu olabilecektir. SKDM uygulamayan ülkeler açısından bu düzenleme nedeniyle elde edilen gelirlerden mahrum kalma riski, bu ülkeler üzerindeki ekonomik baskıların artmasına neden olabileceği düşünülmektedir (Keen vd., 2021: 5).

Politika yapıcılar açısından ise SKDM'nin uygulamasının ticaret ortakları tarafından nasıl karşılanacağı önemli bir konudur. Nitekim karbon fiyatlandırması uygulayan bir ülkenin karbon kaçağı ve rekabet konusundaki endişeleri ne kadar doğalsa, ticaret ortaklarının da SKDM'nin korumacı tedbirleri kamufle eden bir mekanizma olabileceği yönündeki endişeleri de o kadar doğaldır (Keen vd., 2021: 5-6). Bunun yanında SKDM Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) kurallarını ihlal etme konusunda da endişeler bulunmaktadır. Özellikle SKDM'nin tarife bağlayıcılıkları, ulusal muamele, ithalat kısıtlamaları ve en çok kayırlan ülke prensibi gibi çeşitli kurallara karşı durumu endişe kaynağıdır. Nitekim AB ithal edilen her bir ürün için bu ürüne uygulanacak maksimum ithalat vergilerini veya tarifesi belirlemiştir. Bunun yanında AB benzer AB ürünlerine kıyasla ithal edilecek ürünlere hukuki veya fiili olarak ayrımcılık (ulusal muamele) yapmayacağını taahhüt etmiştir. Ayrıca ithalatı sınırlayan sınır düzenlemeleri ve farklı ülkelere ithal edilen benzer ürünler arasında ayırım yapılamamaktadır. Tüm bu endişelere rağmen SKDM'nin DTÖ kurallarına uyumlu şekilde uygulanabileceği ifade edilmektedir (Pauwelyn ve Kleimann, 2020: 6-7)

SKDM her ne kadar AB ülkeleri tarafından uygulanması öngörülen bir politika olsa da etkileri nedeniyle AB ile ticaret ilişkisi olan tüm ülkeleri yakından ilgilendirmektedir. SKDM'nin bir tür iklim politikası olması çeşitli zorlukları beraberinde getirmektedir. İklimin korunmasının küresel bir kamusal mal olması iklim politikalarının temel zorluklarından biridir. Nitekim her ülke diğer ülkelerin iklim politikaları nedeniyle emisyonu azaltım politikalarından faydalanmakta, buna karşılık emisyon azaltılması an-

layışına minimum katkı vermek istemektedir. Dolayısıyla ortak bir eylemi zorunlu kılacak uluslararası bir otoritenin olmaması halinde her ülke kendi çıkarını ön planda tutacağı için ortak mallar trajedisine yol açabilecektir (Böhringer vd., 2022: 22). Buna ek olarak SKDM'nin içerdiği mali yük nedeniyle, ülkelerin maliyete katlanmak yerine ticaret savaşına yönelebileme potansiyeli de söz konusudur (Gültekin, 2022: 208). Nitekim uygulamayan ülkeler açısından bir tür korumacılık olarak algılanması, ticaret çatışması (misillemesi) riskini arttıracaktır (Böhringer, 2022: 23; Foure vd., 2016: 349-350). Bunun yanında SKDM'nin tasarlanmasının zor ve uygulamasının maliyetli olacağı ifade edilmektedir (Korpar vd., 2023). AB, karbon emisyonlarını azaltmak için düşük ve orta gelirli ülkelerle iş birliği yapmayı planlamakta ve SKDM çerçevesinde sertifikaların satışından elde edilen gelirlerin en az gelişmiş ülkelere teknik destek ve finansman sağlamak amacıyla kullanılması öngörülmektedir. Dolayısıyla bu ülkelerin SKDM ile getirilen yükümlülükleri yerine getirmelerine imkân tanınmış olacaktır (Chu vd., 2024: 4).

3. SINIRDA KARBON DÜZENLEMESİ VE EMİSYON TİCARET SİSTEMİ

Karbon vergisi ve ETS karbon fiyatlandırmasında kullanılan iki temel politika seçeneğidir (Çelikkaya, 2023: 4). Karbon fiyatlandırması, karbon emisyonlarının toplumsal maliyetlerinin içselleştirilmesi, emisyonların azaltılmasının teşvik edilmesi ve düşük karbonlu bir ekonomiye geçişin kolaylaştırılmasında kullanılan önemli politika araçlarından biridir. Bu yönüyle SKDM sera gazı emisyon maliyetleri düşük veya sıfır olan ülkelere AB'ye ithal edilen mallara uygulanan ve rekabet gücünü azaltan ek bir karbon vergisi niteliğindedir (UNFCCC, 2023). ETS ise AB'nin ilk uluslararası emisyon ticaret planı olup, iklim değişikliği ile mücadelede önemli politikalarından biri konumundadır (European Commission, 2021b)

SKDM ile emisyon ticaret sistemi arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Öncelikle SKDM, ithal edilen mallar üzerindeki karbon maliyetlerinin yerli üreticilerle eşitlenmesine ve böylece karbon salınımının azaltılmasına hizmet etmektedir. Emisyon ticaret sisteminde ise karbon emisyonu için bir piyasa oluşturulması ve böylece şirketleri emisyonu azaltmaları konusunda teşvik edilmesi söz konusudur. Karbon vergilerine ilişkin politika tasarımlarında genellikle vergi oranları sabit olup, ani değişiklikler göstermemektedir. Ancak ETS'de fiyat belirsizliği büyük bir risk teşkil etmektedir. Bu nedenle ETS'de katılımcıların fiyat endişelerini giderecek fiyat kontrol mekanizmaları gerekmektedir (Çelikkaya, 2023: 7). Daha açık bir ifadeyle karbon vergilerinde emisyonun fiyatı bellidir ancak emisyon miktarını ne kadar azaltacağı belirsizken; ETS'de emisyon miktarının ne kadar azalacağı belli ancak emisyon fiyatı belirsizdir.

Karbon vergisi uygulaması ülkelerin zaten var olan vergilendirme altyapıları nedeniyle ETS sistemine göre daha kolaydır (Özdemir ve Köse, 2024: 527-528). ETS, belirli sektörlerdeki sanayi tesislerinden salınabilecek sera gazı emisyonlarına bir üst sınır koymaktadır ve emisyon izinlerinin satın alınması gerekmektedir. Karbon kaçığının önlenmesi amacıyla belirli sayıda ücretsiz izin de dağıtılmaktadır. Ancak bu durum hem yurtiçinde hem de yurtdışında çevre dostu üretime yatırım yapma konusunda isteksizlik ortaya çıkarmaktadır. SKDM bu duruma bir alternatif olacak ve ücretsiz izinler kademeli olarak azaltılarak kaldırılacaktır (European Commission, 2021b). Karbon vergi gelirleri ülke uygulamalarına bakıldığında genellikle genel kamu bütçesine gelir kaydedilirken, ETS gelirleri daha çok yeşil harcamalara ayrılmaktadır (Çelikkaya, 2023: 13-15). SKDM nedeniyle elde edilecek gelirlerin, küresel iklim değişikliğinin etkilerinin azaltılmasına yönelik alanlarda kullanılması mekanizmanın getiriliş amacına da uygun olacaktır.

4. SINIRDA KARBON DÜZENLEMESİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN OLASI SONUÇLARI

Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre 2023 yılı itibarıyla Türkiye'nin toplam ihracatının %40,8'i AB ülkelerine yapılmıştır. 2023 yılı itibarıyla SKDM kapsamındaki ürünlerde AB'ye toplam ihracat 9,8 milyar Dolar olarak gerçekleşmiştir. Aynı zamanda bu tutar, söz konusu ürünlerde AB'ye ihracatın dünyaya ihracatımızın %42'sini oluşturmaktadır (Ticaret Bakanlığı, 2024). Buna ek olarak SKDM kapsamındaki ürün ihracı, AB'ye yapılan toplam ihracatın yaklaşık %10,5'i oluşturmaktadır. Bu nedenle özellikle elektrik, çimento ve gübre sektörlerinde ek maliyet artışlarına yol açabilme potansiyeline sahiptir. Demir-çelik, alüminyum ve çimento gibi sektörlerde Türkiye'nin AB'ye ihracatının diğer AB dışı ülkelere göre fazla olması, bu sektörlerde rekabetçiliğin etkilenebileceğini göstermektedir (Tsarouhas, 2024: 7).

Yeldan vd. (2020) tarafından hazırlanan bir raporda SKDM kapsamındaki ürünlerden ton başına 30 Euro ve 50 Euro emisyon hakkı alınması durumunda karbon maliyetinin ne kadar olacağı hesaplanmıştır. Buna göre ton başına 30 Euro emisyon hakkı alınması durumunda 1,09 milyar Euro; 50 Euro alınması halinde 1,81 milyar Euro karbon maliyeti ortaya çıkacaktır (s. 12-13). Benzer şekilde Acar vd. (2022) yaptıkları çalışmada SKDM'nin 2030 yılına kadar GSYH'de %2,7 ilâ %3,6 oranında kayba yol açabileceği sonucuna ulaşmışlardır.

SKDM'ye ilişkin Türkiye açısından bir diğer problem, mekanizma kapsamında faaliyette bulunan Türkiye'deki üreticilerin emisyonlarının nasıl hesaplanacağını belirlemesidir. AB tarafından verilen referans de-

ğrlerin AB dışı ülkeler için geçerli olup olmadığı da belirsizdir. AB kendi üreticilerine belli değerlere kadar ücretsiz kota tahsis ederken AB dışındaki ülkeleri tüm emisyon üzerinden sorumlu tutması DTÖ kurallarına aykırılık teşkil edecektir (Aşıcı, 2021: 5).

5. SONUÇ

SKDM günümüzün en ciddi küresel problemlerinden biri olan küresel iklim değişikliği ile mücadelede önemli bir adımdır. Bu mekanizmanın sadece uygulamaya koyan AB ülkelerini değil, AB ile ticaret ilişkisi olan tüm ülkeleri etkileme potansiyeline sahip olması, ekonomik ve siyasi anlamda çeşitli zorlukları da beraberinde getirecektir. Mekanizmanın özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından ortaya çıkaracağı ekonomik maliyetlerin azaltılması yönünde adımlar atılmalıdır. Nitekim mekanizmanın etkinliği tam bir mutabakat ile uygulandığında sağlanabilecektir.

SKDM uyum maliyetlerinin azaltılmaması halinde ülkeler tarafından bir tür ticaret savaşına dönüştürülme potansiyeline de sahiptir. AB tarafından uygulamaya konulan bu ek mali yük getiren uygulama, diğer ülkeler tarafından bir tür korumacılık anlayışı olarak değerlendirilerek ithalatta benzer karşı uygulamaların ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Bu nedenle mekanizmanın en önemli amaçlarından biri olan karbon kaçağı riski daha da artabilecektir.

Düzenleme uygulamaya ilişkin belirsizlikler ve küresel ticaret üzerindeki potansiyel olumsuz etkilerine rağmen, küresel iklim değişikliği ile mücadele açısından atılan önemli adımlardan biri konumundadır. Türkiye gibi AB'ye ihracatı yüksek olan ülkelerin de bu mekanizmadan en az etkilenecek şekilde derhal kendi ulusal karbon emisyon fiyatlama uygulamalarını, AB uygulamalarına uyumlu şekilde yürürlüğe koymaları gerekmektedir. Böylece AB uygulamaların olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi mümkün olabilecektir.

KAYNAKÇA

- Acar, S., Aşıcı, A.A., Yeldan, A. (2022). “Potential Effects of the EU’s Carbon Border Adjustment Mechanism on the Turkish Economy” *Environment, Development and Sustainability*, 24, 8162–8194, <https://doi.org/10.1007/s10668-021-01779-1>
- Aichele, R. and Felbermayr, G. (2013), The Effect of the Kyoto Protocol on Carbon Emissions, *Journal of Policy Analysis and Management*, 32 (4), 731–757. <https://doi.org/10.1002/pam.21720>.
- Akkaya, Ş. (2014). “Karbon Vergisinde Sınırdaki Vergi Düzenlemelerinin İktisadi ve Hukuki Analizi”, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, 36(2), 1-24, <https://doi.org/10.14780/iibd.44324>.
- Aşıcı, A. A. (2021). The EU’s Carbon Border Adjustment Mechanism and the Turkish Economy, IPC-Mercator Policy Brief, Ocak 2021, <https://ipc.sabanciuniv.edu/Content/Images/CKeditorImages/20210106-00013649.pdf>.
- Bellora, C., Fontagne, L. (2023). “EU in Search of Carbon Border Adjustment Mechanism”, *Energy Economics*, 123, <https://doi.org/10.1016/j.ene-co.2023.106673>.
- Böhringer, C., Fischer, C., Rosendahl, K. E., Rutherford, T. F. (2022). “Potential Impacts and Challenges of Border Carbon Adjustments”, *Natura Climate Change*, 22, 22-29, <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01250-z>.
- Chu, H. L., Do, N. T., Nguyen, L., Le, L.,....(2024). “The Economic Impacts of the European Union’s Carbon Border Adjustment Mechanism on Developing Countries: The Case of Vietnam”, *Fulbright Review of Economics and Policy*, 4(1), <https://doi.org/1-17>, 0.1108/FREP-03-2024-0011.
- Cosbey, A., Droege, S., Fischer, C., Munnings, C. (2019). “Developing Guidance for Implementing Border Carbon Adjustments: Lessons, Cautions, and Research Needs from the Literature”, *Review of Environmental Economics and Policy*, 13(1), 3–22, doi:10.1093/reep/rey020.
- Çelikkaya, A. (2023). “Karbon Fiyatlandırması Seçenekleri ve Tasarım Sorunları” *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 9(1), 1-26.
- European Climate Law. (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119>.
- European Commission. (2019). “The European Green Deal sets out how to make Europe the first climateneutral continent by 2050, boosting the economy, improving people’s health and quality of life, caring for nature, and leaving no one behind”, 11 Aralık 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/e%20n/ip_19_6691,
- European Commission. (2021a). “Proposal for a Regulation of the European Parliament And of the Council Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism”, 14 Temmuz 2021, <https://eur-lex.europa.eu/resource.htm->

l?uri=cellar:a95a4441-e558_11eb-a1a501aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&-format=PDF.

- European Commission. (2021b). “Carbon Border Adjustment Mechanism: Questions and Answers”, 14 Temmuz 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/qanda_21_3661/QANDA_21_3661_EN.pdf.
- European Commission. (2024). “Carbon Border Adjustment Mechanism”, 4 Kasım 2024, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en, 10.11.2024.
- Foure, J., Guimbard, H., Monjon, S. (2016). “Border Carbon Adjustment and Trade Retaliation: What Would Be the Cost for the European Union?”, *Energy Economics*, 54, <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2015.11.021>.
- Gültekin, R. (2022). “Avrupa Birliği Sınırdaki Karbon Düzenlemesi ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Balkan ve Yakın Doğu Sosyal Bilimler Dergisi*, 8, 203-213.
- Keen, M., Parry, I., Roaf, J. (2021). Border Carbon Adjustments: Rationale, Design and Impact, IMF Working Paper, WP/21/239, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/09/24/Border-Carbon-Adjustments-Rationale-Design-and-Impact-466176>.
- Korpar, N., Larch, M., Stöckinger, R. (2023). “The European Carbon Border Adjustment Mechanism: A Small Step in the Right Direction”, *International Economics and Economic Policy*, 20, 95-138, <https://doi.org/10.1007/s10368-022-00550-9>.
- Li, Z., Liao, G., Wang, Z. ve Huang, Z. (2018). “Green Loan and Subsidy for Promoting Clean Production Innovation”, *Journal of Cleaner Production*, 187, 421-431. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.03.066>.
- Özdemir, H., Köse, M. (2024). “Karbon Vergisi, Emisyon Ticaret Sistemi ve Sınırdaki Karbon Düzenlemesi: Türkiye Açısından Değerlendirmeler”, *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25(3), 518-541, <https://doi.org/10.53443/anadoluibfd.1464955>.
- Özsalman, E., Derindağ, Ö. F. (2023). “Modern Tarife Dışı Engel Olarak Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması”, *Gümrük Ticaret Dergisi*, 10(31), 31-42.
- Pauwelyn, J., Kleimann, D. (2020). Trade Related Aspects of a Carbon Border Adjustment Mechanism. A Legal Assessment, European Parliament Policy Department for External Relations, [https://www.europarl.europa.eu/cms-data/210514/EXPO_BRI\(2020\)603502_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cms-data/210514/EXPO_BRI(2020)603502_EN.pdf).
- Stiglitz, J. E., Stern, N., Duan, M., Edenhofer, O., (2017). Report of the High-Level Commission on Carbon Prices, Carbon Pricing Leadership Coalition, 29 Mayıs 2017, <https://www.carbonpricingleadership.org/report-of-the-highlevel-commission-on-carbon-prices>.

- Ticaret Bakanlığı (2024). AB Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması, <https://ticaret.gov.tr/data/65dc9d3113b8762768385d66/Ticaret%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%20SKDM%20Sunum-23022024.pdf>.
- Tsarouhas, D. (2024). Turkey's "Green" Transformation and the CBAM: Challenges and Opportunities, Hellenic Foundation for European & Foreign Policy, Policy Paper 165/2024, <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2024/07/Policy-paper-165-Tsarouhas.pdf>.
- Turna, Y. (2024). Enerji Dönüşümü ve Sürdürülebilir Kalkınma, *Ekonomik Dönüşüm ve Sürdürülebilirlik* (Ed.) Ağcakaya, S., içinde, 107-121, Ankara: Nobel Yayınları.
- Türkoğlu Üstün, K. (2021). "Yeni Bir Dönemin Başlangıcı: Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Türk Çevre Hukuku ve Politikalarına Etkileri", *Memleket Siyaset Yönetim*, 16(36), 329-366.
- UNFCCC. (2023). "About Carbon Pricing" <https://unfccc.int/about-us/regional-collaboration-centres/the-ciaca/about-carbon-pricing#What-are-the-benefits-of-carbon-pricing?->.
- United Nations (1992). United Nations Framework Convention on Climate Change, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.
- Yeldan, E., Acar, S., Aşıcı, A. A. (2020). Ekonomik Göstergeler Merceğinden Yeni İklim Rejimi, TÜSİAD, <https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/10633-ekonomik-gostergeler-merceginden-yeni-i-klim-rejimi-raporu>.
- Yıldız, S., Öztürk, Z. (2024). "Avrupa Birliği Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizmasının Dünya Ticaret Örgütü Hukukuna Uygunluğu," *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 20(ICMEB'24 Özel Sayı), 601-613. <https://doi.org/10.17130/ijmeh.1498269>.
- Zhong, J., Pei, J. (2023). "Carbon Border Adjustment Mechanism: A Systematic Literature Review of the Latest Developments", *Climate Policy*, 24(2), 228-242, <https://doi.org/10.1080/14693062.2023.2190074>.

VERGİ ÖDEMENİN AHLAKİ BİR GÖREV OLARAK KABUL EDİLMESİNİ BELİRLEYEN FAKTÖRLER: AVRUPA'DAKİ TÜRKİYE'Lİ GÖÇMENLER ÖRNEĞİ

Ahmet Tekin¹

1. GİRİŞ

Genel itibariyle vergi ödeme motivasyonu niteliğindeki vergi ahlakı, mali psikoloji ve mali sosyoloji literatürünün yaygın kavramlarından biridir. Bununla birlikte bilimsel literatürde oldukça yeni olduğu söylenebilir. Mali psikoloji ile ilgili çerçevenin bilimsel literatürdeki yeri, Günter Schmolders tarafından 1960'lı yıllarda kurulan Köln Vergi Psikolojisi Okulu öncülüğünde yapılan vergi psikolojisi ile ilgili çalışmalar ile geliştirilmiştir.

Diğer taraftan vergi psikolojisinin gelişimi, sadece neoklasik iktisadın mikro temelli yaklaşımı ile sınırlı kalmayarak, ekonomik ve sosyal olgular arasındaki ilişkiyi de dahil edecek şekilde gerçekleşmiştir. Bu kapsamda ilk olarak Michael Allingham ve Agnar Sandmo (1972) tarafından, mükellef davranışlarının “beyan edilen gelir ile elde edilen gelir arasında fark olması halinde bu durumun ortaya çıkma olasılığı ve ceza miktarının büyüklüğü” gibi değişkenlere bağlı olarak farklılık gösterdiğini varsayan bir model geliştirilmiştir. Bu model her ne kadar eleştirilere maruz kalsa da, sonrasında literatürde geliştirilerek kullanılmaya devam etmiştir (Gemmell, 2016). Bununla birlikte mali sosyoloji alanındaki gelişmeler ile birlikte söz konusu modellere yönelik eleştirilerin artmasıyla birlikte pek çok farklı değişkeni içeren ampirik çalışmalar ile ilgili literatür oldukça zenginleştirilmiştir.

Bu çalışma kapsamında da mali psikoloji ve mali sosyoloji literatürlerine katkı sağlamak amacıyla vergi ödemenin ahlaki bir görev olarak kabul edilmesi üzerinde belirleyici olan sosyo-ekonomik faktörlerin saptanması amacıyla ampirik bir değerlendirme sunulmaktadır. Bu doğrultuda ilk olarak literatür incelemesi sonrasında ise ampirik değerlendirme ve sonuç sunulmaktadır.

1 Prof. Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, ahmettekin444@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6675-6500>

2. LİTERATÜR İNCELEMESİ

Literatürde vergi ödemenin ahlaki bir görev olarak kapsamında ele alındığında çalışmalar, çoğunlukla doğrudan vergi ahlaki kavramsal çerçevesinde ele alınmış olmakla birlikte, bir kısmı vergi uyumu ve vergi bilinci, bir kısmı da vergi ödemeyi belirleyen faktörler gibi daha genel çerçeveler dahilindedir.

Türkiye örneklemindeki çalışmalar incelendiğinde en kapsamlı olanın 18 ilde 6546 kişiye uygulanan Mükellef Eğilimleri Anketi bulguları ile vergi ahlakının temel bir sorun olarak vurgulandığı çalışma olduğu görülmektedir (Tuay ve Güvenç, 2007). Ayrıca vergi ahlakının sosyal ve psikolojik unsurlardan bağımsız değerlendirilemeyeceği (Bilgin, 2011) ve vergi ahlakının toplumsal bir olgu olarak sosyal ve kültürel unsurlar ya da kaynaklar ile desteklenmesi gerektiğini belirten çalışmalar da (Tosuner ve Demir, 2007) bulunmaktadır. Ayrıca vergi ahlakı ve ilişkili kavramsal çerçeve dahilindeki çalışmaların bir kısmı (Akçay ve Pınar, 2022; Ayrangöl ve Çadırcı, 2024; Çelik, 2024; Gürçam, vd., 2023; Karakoyun, 2023; Özcan ve Akyel, 2020; Özdemir, 2021; Yoruldu, 2020) öğrenim tür ve düzeyleri arasındaki ilişkinin karşılaştırıldığı benzer demografik yapıyı oluşturan farklı düzeylerdeki öğrencilerden oluşan örnekleme sahipken, bir kısmı da (Aktaş ve Özer, 2023; Bişgin, vd., 2018, Daştan, 2011; Dinç ve Tunçer, 2015; Güzel ve Özer, 2023; Hocaoglu, vd., 2023; Organ ve Yegen, 2013; Öztürk ve Hüryurt, 2020; Yoruldu ve Yoruldu, 2016; Yücel, 2017) meslek mensuplarından oluşan örneklemeleri kapsamakta olup, söz konusu grubun vergi ahlakı üzerindeki etkisini incelemektedir.

Diğer taraftan vergi ahlakı üzerinde belirleyici olan faktörleri içeren ve kapsanan örneklem itibarıyla farklı faktörlerin etkisini ortaya koyan çalışmalar da bulunmaktadır. Çalışmaların bir kısmında (Bilgin, 2014; Can ve Duran, 2015; Gökbunar ve Yanıkkaya, 2007; İpek ve Kaynar, 2009; İpek, vd., 2012; Kırıl, 2018) demografik faktörlerin vergi ahlakı üzerinde belirleyici etkisi bulunduğu şeklinde sonuçlara ulaşılrken, bir kısmında (Bilgin, 2011; Bilgin ve Kaynar, 2014; Uğur ve Günay, 2022) ise demografik faktörlerin genel itibarıyla belirleyici etkisi bulunmadığı saptanmıştır. Bununla birlikte farklı illerde ikamet eden ancak benzer demografik özelliklere sahip mükelleflerin vergi ahlakına yönelik yaklaşımlarının farklılaştığı yönünde bulgulara erişen çalışmalar (Tekin, vd., 2019) da bulunmaktadır. Demografik faktörlerin yanısıra özellikle dindarlık ve vatandaşlık bilinci ile ilişkili bağlamlarda devlet ile kurulan ilişkinin de vergi ahlakı üzerinde belirleyici olduğu yönünde saptamalarda bulunan çalışmalar da mevcuttur. Buna göre dindarlık, devlete olan

güven gibi soyut ve subjektif nitelikli faktörlerin düzeylerinde artış oldukça vergi ahlakının da arttığı şeklinde bulgulara erişilmiştir (Bilgin, 2014; Bilgin ve Kaynar, 2014; Çevik, 2012; Doğan ve Seçilmiş, 2020; Gökbunar, ve Kaynar., 2007; Hacıköylü ve Ay, 2023; Uğur ve Günay, 2022).

Bu çerçevede literatürde yer alan çalışmalar bütün olarak değerlendirildiğinde farklı örneklemeler dahilinde farklı sonuçlara ulaşılmış olmakla birlikte demografik, kültürel, ekonomik faktörler ile subjektif ve soyut nitelikli pek çok farklı faktörün de vergi ahlakı üzerinde belirleyici etkiye sahip olduğunun ortaya koyulduğu görülmektedir. Literatürdeki çalışmalardan hareketle bu çalışma kapsamında da vergi ahlakı üzerinde belirleyici olan sosyo-ekonomik faktörlerin etkisi araştırılmaktadır. Ancak içerilen örneklem itibarıyla literatürdeki çalışmalardan farklılaşarak ilgili literatüre katkı sunulması hedeflenmektedir.

3. AMPİRİK DEĞERLENDİRME

3.1. Araştırmanın Amacı ve Kapsamı

Araştırmanın amacı Avrupa ülkelerinde yaşayan Türkiye’li göçmenlerin vergi ödemenin ahlaki bir görev olarak görülmesi üzerinde etkili olan faktörlerin ortaya koyulmasıdır. Bu amaç doğrultusunda Almanya, Avusturya, Belçika, Hollanda, Fransa ülke başkentlerinde yerleşik bulunan ve serbest meslek kazancı, ticari kazanç, zirai kazanç, gayrimenkul sermaye iradı ve menkul sermaye iradı olmak üzere farklı gelir türlerindeki toplam 400 mükellef ile görüşülmüş ancak analiz kapsamında 343 mükellefe ilişkin veriler kullanılmıştır².

3.2. Yöntem

Araştırmanın amacı doğrultusunda veri toplam saha araştırması ile gerçekleştirilmiştir. Saha araştırmasında kullanılacak anket formunun hazırlanmasında literatürde yer alan çalışmalardan yararlanılmıştır (Tekin, vd., 2018; Doğan, vd., 2019).

Anket formunun geçerliliği ($KMO=0,774>0,6$ ve Barlett Testi anlamlılığı= $0,000$) ve güvenilirliği (Alpha değeri: $0,84$) test edilerek örneklemin tümüne uygulanabilirliği kontrol edilmiştir. Anket çalışmasında ilk olarak anketin uygunluğu ve güvenilirliğine yönelik pilot çalışma yapılmış, son-

2 Örnekleme büyüklüğü ilgili ülke başkentlerinde bulunan toplam mükellef sayısı göz önünde bulundurularak hesaplanmış ve örneklem büyüklüğünün asgari 325 olması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

rasında ise veri toplama süreci saha çalışması aracılığıyla doğrudan mükellefler ile görüşülerek gerçekleştirilmiştir.

Veri toplama sürecini takip eden analiz sürecinde mükelleflerin sosyo-ekonomik niteliklerinin (yaş, cinsiyet, medeni hal, sahip olunan çocuk sayısı, öğrenim düzeyi, gelir düzeyi, gelir türü, iş tecrübe süresi, yaşanılan ülke) değişken olarak kullanıldığı ve bu niteliklerin vergi ahlakı üzerindeki etkilerinin incelenmesi amacıyla lojistik regresyon analizi yapılmıştır.

Lojistik regresyon analizi aracılığıyla kurulacak olan modelde, bağımlı ve bağımsız değişkenler arasındaki ilişkinin, en az değişken ile en iyi uyuma sahip olması sağlanmaktadır (Atasoy, 2001). Yöntemin tahmin etmeye çalıştığı ilişki, kategorik nitelikli bağımlı değişkenin değeri ile bağımsız değişkenler arasındaki ilişkinin değeridir. Diğer yöntemlerden farklı olarak lojistik regresyon analizinin sağladığı avantaj ise doğrusal regresyon analizi ve diskriminant analizinde olduğu gibi normal dağılım, doğrusallık, varyans-kovaryans matrislerinin eşitliği gibi koşullarının sağlanmasını gerektirmemesidir (Çokluk, 2010).

3.3. Araştırmanın Bulguları

Analiz öncesinde ilk olarak Cronbach Alpha güvenilirlik testi yapılmış ve Alpha değeri, 0,84 olarak bulunmuştur. Verilerin güvenilirliğine ilişkin bu değer 0,80-1,00 aralığında yer aldığı için verilerin yüksek ölçüde güvenilir olduğu kabul edilmiştir.

Bu kapsamda ilk olarak modelin uygunluğuna, ikinci olarak modeldeki değişkenler arasında çoklu doğrusal bağlantı sorununun bulunmadığına, son olarak ise lojistik regresyon analizine ilişkin bulgular sunulmaktadır.

3.3.1. Modelin Uygunluğu

Modelin uygunluğu, modelde yer alan bağımsız değişkenler arasında ilişki bulunması halinde ortaya çıkan çoklu doğrusal bağlantının bulunmamasını gerektirmektedir. Yapılan inceleme sonucunda tolerans değerinin 0,1'den yüksek olması ve varyans artış değerinin 10'dan küçük olması nedeniyle çoklu doğrusal bağlantının olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

3.3.2. Model Katsayılarının Anlamlılığı

Omnibus testi aracılığıyla her bir adımda hesaplanan ki-kare istatistiği ile model katsayıların anlamlılığı test edilmektedir. Bu test ile sınanan boş hipotez “sadece sabit terimin yer aldığı başlangıç modeli ile bağımsız değişkenlerin analize girmesiyle oluşan sonuç modeli arasında fark yoktur” şeklindedir.

Tablo 1. Omnibus Testi

		Ki-Kare	df	Anl.
Aşama 1	Aşama	76,268	25	0,000
	Blok	76,268	25	0,000
	Model	76,268	25	0,000
Aşama 2	Aşama	-0,546	2	0,761
	Blok	75,722	23	0,000
	Model	75,722	21	0,000
Aşama 3	Aşama	-0,281	1	0,596
	Blok	75,441	22	0,000
	Model	75,441	19	0,000
Aşama 4	Aşama	-4,548	4	0,337
	Blok	70,894	18	0,000
	Model	70,894	18	0,000
Aşama 5	Aşama	-5,073	3	0,167
	Blok	65,821	15	0,000
	Model	65,821	14	0,000

Model ki-kare değişkenine ilişkin p değeri anlamlıdır ($p < 0,05$). Boş hipotezin reddedilmesi ile bağımsız ve bağımlı değişkenler arasında ilişki bulunduğu kabul edilmiştir. Bu durum da model katsayılarının anlamlı olduğunu göstermektedir.

3.3.3. Modelin Uyum İyiliği

Hosmer ve Lemeshow uyum iyiliği testi ile modelin uyum iyiliği, değişkenler arasındaki ilişkinin derecesini gösteren amaçlanan model özeti ve lojistik regresyon modelinin bütün olarak uyumu değerlendirilmektedir.

Tablo 2. Amaçlanan Modelin Özeti

Aşama	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	377,946	0,199	0,272
2	378,491	0,198	0,270
3	378,773	0,197	0,269
4	383,320	0,187	0,254
5	388,393	0,175	0,238

Modeldeki bütün bağımsız değişkenler analize dâhil edildiğinde, bağımlı değişkendeki varyansın Cox & Snell değeri olarak % 17,5 ve Nagelkerke değeri olarak da % 23,8'lik kısmını açıklamaktadır. Bu değerler düşük görülmekle birlikte, klasik regresyondan farklı olarak bu testlerde 0,20-0,40 arasındaki bir değer yüksek olarak kabul edilmektedir (Şenel & Alatlı, 2014, s. 41). Ayrıca Nagelkerke değeri standardize edilmiş olduğu için Cox & Snell değerine göre daha çok dikkate alınmaktadır (Rençber, 2018, s. 107).

Tablo 3. Hosmer ve Lemeshow Test Sonuçları

Aşama	Ki-Kare	df	Anl.
1	9,565	8	0,297
2	6,428	8	0,599
3	9,481	8	0,303
4	10,969	8	0,203
5	6,824	8	0,556

Hosmer ve Lemeshow testi sonucu hiçbir adımda anlamlı değildir ($p>0,05$). Bu durumdan hareketle modelin uyumunun kabul edilebilir olduğu, ayrıca modelin veri ile de yeterli düzeyde uyumlu olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

3.3.4. Amaçlanan Modelin Değerlendirilmesi

Modelin değerlendirilmesinde değişkenlerin ilk kategorileri referans olarak belirlenmiştir. Lojistik regresyon modelinin sonuçları aşağıdaki tablo kapsamında değerlendirilmektedir.

Tablo 4. Amaçlanan Model Değişkenlerinin Tahmin Sonuçları

							95% C.I.for EXP(B)	
	B	S.E.	Wald	df	Anl.	Exp(B)	Alt	Üst
Med.Du- rum(1)	0,554	0,306	3,279	1	0,070	1,741	0,955	3,172
Öğrenim			13,306	4	0,010			
Öğrenim(1)	-1,108	0,648	2,929	1	0,087	0,330	0,093	1,175
Öğrenim(2)	-1,302	0,583	4,985	1	0,026	0,272	0,087	0,853
Öğrenim(3)	-1,637	0,571	8,211	1	0,004	0,195	0,063	0,596
Öğrenim(4)	-1,865	0,550	11,480	1	0,001	0,155	0,053	0,456
Tecrübe			6,456	3	0,091			
Tecrübe(1)	-0,921	0,438	4,424	1	0,035	0,398	0,169	0,939
Tecrübe(2)	-0,751	0,450	2,786	1	0,095	0,472	0,195	1,140
Tecrübe(3)	-1,095	0,449	5,958	1	0,015	0,334	0,139	0,806
Gelir			6,220	3	0,101			
Gelir(1)	0,937	0,382	6,019	1	0,014	2,553	1,207	5,399
Gelir(2)	0,515	0,391	1,740	1	0,187	1,674	0,779	3,601
Gelir(3)	0,351	0,402	0,763	1	0,382	1,420	0,646	3,121
Ülke			23,873	4	0,000			
Ülke(1)	-1,060	0,444	5,696	1	0,017	0,346	0,145	0,827
Ülke(2)	-1,022	0,432	5,589	1	0,018	0,360	0,154	0,840
Ülke(3)	,060	0,447	,018	1	0,893	1,062	0,442	2,548
Ülke(4)	-1,565	0,394	15,794	1	0,000	0,209	0,097	0,452
Sabit	2,701	0,713	14,346	1	0,000	14,900		

Amaçlanan modelin tahmin sonuçlarına göre değişkenlerin kategorik bazda katsayıları farklılık göstermekle birlikte, medeni durum, öğrenim düzeyi, iş tecrübesi süresi, gelir düzeyi ve yaşanan ülke değişkenlerinin vergi ödemenin ahlaki bir görev olarak kabul edilmesi üzerinde belirleyici bir etkiye sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bununla birlikte yaş, cinsiyet, sahip olunan çocuk sayısı, gelir türü değişkenleri amaçlanan modelde içerilmemektedir. Buna bağlı olarak söz konusu değişkenlerin vergi ödemenin ahlaki bir görev olarak kabul edilmesi üzerinde belirleyici bir etkisinin bulunmadığı söylenebilir.

Lojistik regresyon analizi aracılığıyla saptanan vergi ödemenin ahlaki bir görev olarak kabul edilmesi üzerinde belirleyici olan değişkenlere ilişkin detaylar çapraz tablo analizleri aracılığıyla incelenerek sırayla sunulmaktadır. İlk olarak mükelleflerin yaşadığı ülke değişkeni incelendiğinde, ülkeler arasında belirgin farklılık bulunduğu görülmektedir. Belçika'daki mükelleflerin çok büyük bir kısmı (%80) vergi ödemeyi ahlaki bir görev olarak kabul ederken, Hollanda'daki mükellefler de bu düzey oldukça

düşüktür (%37,3). Diğer ülkelerde ise vergi ödemenin ahlaki bir görev olarak görev olarak kabul edilme düzeyi oldukça yüksektir (%60 üzeri). Dolayısıyla Hollanda harici diğer ülkelerin tamamındaki Türkiye’li göçmen mükelleflerin vergi ödemeyi ahlaki bir görev olarak kabul ettiği görülmektedir (Tablo 5).

Tablo 5. Vergi Ödemenin Ahlaki Bir Görev Olarak Kabul Edilmesi-Ülke İlişkisi Çapraz Tablosu

Almanya			Yaşanılan Ülke					Toplam
Avusturya			Belçika	Hollanda	Fransa			
Ahlak	Hayır	Sayı	26	26	14	42	21	129
		% Ahlak	20,2%	20,2%	10,9%	32,6%	16,3%	100,0%
		% Ülke	37,7%	38,8%	20,0%	62,7%	30,0%	37,6%
	Evet	Sayı	43	41	56	25	49	214
		% Ahlak	20,1%	19,2%	26,2%	11,7%	22,9%	100,0%
		% Ülke	62,3%	61,2%	80,0%	37,3%	70,0%	62,4%
Toplam		Sayı	69	67	70	67	70	343
% Ahlak		20,1%	19,5%	20,4%	19,5%	20,4%	100,0%	
% Ülke		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Mükelleflerin öğrenim düzeyi incelendiğinde, belirgin farklılıklar bulunduğu görülmektedir. Lisansüstü öğrenime sahip mükelleflerin çok büyük bir kısmı (%87,8) vergi ödemeyi ahlaki bir görev olarak kabul ederken, lisans (%54,2) ve özellikle ön lisans (%52,1) mezunu mükelleflerde bu oran önemli ölçüde düşmektedir. Lise (%67,6) ve özellikle ilköğretim (%71,1) mezunu mükelleflerde ise vergi ödemenin önemli ölçüde ahlaki bir görev olarak kabul edildiği görülmektedir. Dolayısıyla öğrenim düzeyi yükseldikçe ya da düştükçe mükelleflerin vergi ödemeyi ahlaki bir görev olarak kabul edip etmediklerine dair genel nitelikli bir çıkarım yapmak mümkün değildir (Tablo 6).

Tablo 6. Vergi Ödemenin Ahlaki Bir Görev Olarak Kabul Edilmesi -Öğrenim Düzeyi İlişkisi Çapraz Tablosu

İlköğretim Lise			Öğrenim Düzeyi					Toplam
			Ön Lisans	Lisans	Lisan- süstü			
Ahlak	Hayır	Sayı	11	23	35	55	5	129
		% Ah- lak	8,5%	17,8%	27,1%	42,6%	3,9%	100,0%
		% Öğ- renim Düzeyi	28,9%	32,4%	47,9%	45,8%	12,2%	37,6%
	Evet	Sayı	27	48	38	65	36	214
		% Ah- lak	12,6%	22,4%	17,8%	30,4%	16,8%	100,0%
		% Öğ- renim Düzeyi	71,1%	67,6%	52,1%	54,2%	87,8%	62,4%
Toplam		Sayı	38	71	73	120	41	343
% Ahlak		11,1%	20,7%	21,3%	35,0%	12,0%	100,0%	
% Öğrenim Düzeyi		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Mükelleflerin iş tecrübe süreleri incelendiğinde de belirgin farklılıklar olduğu görülmekle birlikte, özellikle 31 yıl ve üzeri tecrübesi olanlarda vergi ödeme büyük ölçüde (%80,3) ahlaki bir görev olarak kabul edilmektedir. Söz konusu oran 10 yıl ve daha az tecrübesi olanlarda en düşük düzeyde iken (%54,5) 10 yıl üzeri tecrübesi olanlarda azımsanmayacak düzeydedir (%58-%64). Ancak iş tecrübesi arttıkça ya da azaldıkça vergi ödemenin ahlaki bir görev olarak görülmesi arasında düzenli bir ilişki olduğu söylenemez (Tablo 7).

Tablo 7. Vergi Ödemenin Ahlaki Bir Görev Olarak Kabul Edilmesi -İş Tecrübesi İlişkisi Çapraz Tablosu

1-10 Yıl 11-20 Yıl			İş Tecrübesi Süresi				Toplam
			21-30 Yıl	31 Yıl ve üzeri			
Ahlak	Hayır	Sayı	60	31	26	12	129
		% Ahlak	46,5%	24,0%	20,2%	9,3%	100,0%
		% Tecrübe	45,5%	35,6%	41,3%	19,7%	37,6%
	Evet	Sayı	72	56	37	49	214
		% Ahlak	33,6%	26,2%	17,3%	22,9%	100,0%
		% Tecrübe	54,5%	64,4%	58,7%	80,3%	62,4%
Toplam % Ahlak % Tecrübe		Sayı	132	87	63	343	
		38,5%	25,4%	18,4%	17,8%	100,0%	
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Mükelleflerin gelir düzeyleri kategorize edildiğinde de diğer değişkenlerle benzer şekilde kategoriler arası farklılıklar olduğu görülmektedir. Ancak diğer değişkenlerin aksine söz konusu farklılık hem gelir grupları itibariyle yüksek düzeyde olmadığı gibi hem de gelir düzeyi yükseldikçe vergi ödemenin ahlaki bir görev olarak kabul edilme düzeyinin düştüğü şeklinde genel bir çıkarım yapılabilmektedir (Tablo 8).

Tablo 8. Vergi Ödemenin Ahlaki Bir Görev Olarak Kabul Edilmesi -Gelir Düzeyi İlişkisi Çapraz Tablosu

1,0 2,0			Gelir Düzeyi				Toplam
			3,0	4,0			
Ahlak	Hayır	Sayı	31	22	27	49	129
		% Ahlak	24,0%	17,1%	20,9%	38,0%	100,0%
		% Gelir Düzeyi	30,1%	34,9%	45,0%	41,9%	37,6%
	Evet	Sayı	72	41	33	68	214
		% Ahlak	33,6%	19,2%	15,4%	31,8%	100,0%
		% Gelir Düzeyi	69,9%	65,1%	55,0%	58,1%	62,4%
Toplam % Ahlak % Gelir Düzeyi		Sayı	103	63	60	117	343
		30,0%	18,4%	17,5%	34,1%	100,0%	
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Mükelleflerin vergi ödemeyi ahlaki bir görev olarak kabul etmeleri ile medeni durumları arasındaki ilişkiye bakıldığında ise evli olanların (%64,4) bekarlara (%52,5) göre daha büyük ölçüde kabul ettikleri görülmektedir (Tablo 9).

Tablo 9. Vergi Ödemenin Ahlaki Bir Görev Olarak Kabul Edilmesi -Medeni Durum İlişkisi Çapraz Tablosu

Evli Bekar			Medeni Durum		Toplam
Ahlak	Hayır	Sayı	71	58	129
		% Ahlak	55,0%	45,0%	100,0%
		% Medeni Durum	32,1%	47,5%	37,6%
	Evet	Sayı	150	64	214
		% Ahlak	70,1%	29,9%	100,0%
		% Medeni Durum	67,9%	52,5%	62,4%
Toplam % Ahlak % Medeni Durum		Sayı	221	122	343
		64,4%	35,6%	100,0%	
		100,0%	100,0%	100,0%	

Ulaşılan bulgular itibariyle lojistik regresyon analizi ve çapraz tablo analiz sonuçları bütün olarak değerlendirildiğinde Belçika’da yaşayanların, lisansüstü öğrenim düzeyinde olanların, 31 yıl ve üzeri iş tecrübesi bulunanların, düşük gelir grubunda olanların ve evli olanların büyük ölçüde vergi ödemeyi ahlaki bir görev olarak kabul ettikleri saptanmıştır.

4. SONUÇ

Mükellefler tarafından vergi ödemenin ahlaki bir görev olarak kabul edilip bu doğrultuda vergiye uyumun gerçekleştirilmesi mali psikoloji ve mali sosyoloji literatürünün yaygın araştırma konularındandır. Zira verginin ahlaki bir görev olma niteliğini de kapsayan vergi ödeme motivasyonu, idarenin strateji ve politika oluşturma aşamasında vergilendirme sürecinin mükellef boyutu hakkındaki temel belirleyeni oluşturmaktadır. Nitekim Kalkınma Planlarındaki vergi politikaları incelendiğinde de vergi tabanının genişletilmesi, vergiye gönüllü uyumun artırılması, vergi araştırma merkezi kurulması şeklindeki hedef ve planların yer aldığı görülmektedir.

Bu çalışma kapsamında da literatürdeki yaygınlığı da göz önünde bulundurularak verginin ahlaki boyutunun vergi ödeme motivasyonu olma niteliği, karşılaştırmalı farklı bir örneklem itibariyle ampirik olarak incelenmiştir. Bu kapsamda Almanya, Avusturya, Belçika, Hollanda, Fransa ülke başkentlerinde yerleşik bulunan Türkiye’li göçmenleri içeren bir saha araştırması gerçekleştirilmiştir. Farklı vergi sistem ve uygulamalarına sahip söz konusu ülkelerde, benzer demografik yapıya sahip, göçmen olarak yaşayan ve serbest meslek kazancı, ticari kazanç, zirai kazanç, gayrimenkul sermaye iradı ve menkul sermaye iradı olmak üzere farklı gelir türlerindeki 400 mükellefi kapsayan bir anket çalışması yapılmıştır. Elde edilen verilerden hareketle yapılan lojistik regresyon analiz sonuçlarına göre vergi ödemenin ahlaki bir görev olarak kabul edilmesi üzerinde medeni

durum, öğrenim düzeyi, iş tecrübesi süresi, gelir düzeyi ve yaşanılan ülke belirleyici iken; yaş, cinsiyet, sahip olunan çocuk sayısı, gelir türünün belirleyici olmadığı saptanmıştır. Ayrıca söz konusu faktörler, çapraz tablo analizleri aracılığıyla detaylı olarak incelendiğinde de vergi ödemeyi ahlaki görev olarak kabul eden mükelleflerin, diğer kategorilere göre Belçika’da, lisansüstü öğrenim düzeyinde olanlarda, 31 yıl ve üzeri iş tecrübesi bulunanlarda, düşük gelir grubundakilerde ve evlilerde daha fazla olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Bu çerçevede ulaşılan bulgular da göz önünde bulundurulduğunda verginin ahlaki bir görev olarak kabul edilmesinde, belirleyici olan faktörler saptanmış olmakla birlikte, söz konusu faktörlerin kendi içindeki kategoriler itibariyle genel nitelikli bir çıkarım yapılamayacağı görülmektedir. Buna bağlı olarak da uygulanacak olan ülke politikalarında medeni durum, öğrenim düzeyi, iş tecrübesi süresi ve gelir düzeyi gibi faktörlerin göz ardı edilmemesi, hatta bu faktörlere özel plan ve strateji çeşitlendirmesi yapılması gerektiği düşünülmektedir. Bu durumun özellikle de, ülkeler itibariyle saptanılan farklılık da dikkate alındığında, verginin ahlaki bir görev olarak görülme düzeyinin yüksek olduğu ülkelerdeki (Belçika, Fransa) önemi göz ardı edilemez. Hollanda örneğinde olduğu gibi vergi ödemenin ahlaki bir görev olarak kabul edilme düzeyinin oldukça düşük olduğu ülkelerde ise öncelikle temel vergiye ödeme motivasyonunun belirlenmesi, sonrasında ise söz konusu motivasyon üzerinde belirleyici olan faktörlerin de belirlenerek bu doğrultuda vergi politikalarının planlanmasının daha etkili sonuç vereceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Akçay, A. Ö., & Pınar, R. (2022). Vergi Ahlakını Etkileyen Faktörler: Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Lisans Öğrencileri Örneği. *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(23), 240-262.
- Aktaş G., S., & Özer, G. (2023). Muhasebecilerin Vergi Ahlakının ve Vergi Uyumunun Belirleyicileri Üzerine Bir Uygulama. *World of Accounting Science*, 25(1).
- Allingham, M. G. & Sandmo, A. (1972). Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*, 323-338.
- Atasoy, D. (2001). Lojistik Regresyon Analizinin İncelenmesi Ve Bir Uygulaması. Sivas: Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ayrançöl, Z., & Çadırcı, M. T. B. D. (2024). Erzincan Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Öğrencilerinin Vergi Algılaması Ve Bilinci Üzerine Bir İnceleme. *The Journal of Social Sciences*, 4(10), 332-351.
- Bilgin, H. (2011). Türkiye’de Vergi Ahlakının Belirleyicileri. *ODTÜ Gelişme Dergisi*. 38. 167 - 190.
- Bilgin, C. & Kaynar, H. (2014). Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Vergi Ahlakının Belirleyicileri. *Sakarya İktisat Dergisi*, 3(3). 113 – 144.
- Bilgin, C. (2014). Determinants of Tax Morale in Spain and Turkey: An Empirical Analysis. *European Journal of Government and Economics*. 3(1). 60 – 74.
- Bişgin, A., Ünlüer, S., & Üyümez, M. E. (2018). Vergi Uyumunun Sağlanmasında Muhasebe Meslek Mensupları Faktörü. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(2), 365-373.
- Can, E., & Duran, İ. (2015), “Demografik Faktörlerin Vergi Ahlakı Üzerindeki Etkisi: İstanbul İli Örneği”, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 55-71.
- Çelik, E. (2024). Lisans Öğrencilerinin Vergi Uyumunu Üzerine Ampirik Bir Analiz. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 11(2), 131-148.**
- Çevik, S. (2012). Mükellefin Devlet ve Toplumla Etkileşimi, Bireysel Normlar ve Vergi Ahlakı. *Maliye Dergisi*. 163. 258 - 289.**
- Çokluk, Ö. (2010). Lojistik Regresyon Analizi: Kavram Vv Uygulama. Kuram ve Uygulamada Eğitim Bilimleri**, 10(3), 1357-1407.
- Daştan, A. (2011). Muhasebe Meslek Mensuplarının Vergi Kayıp ve Kaçaklarının Önlenmesindeki Rolü: Doğu Karadeniz Bölgesine Yönelik Bir Araştırma. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 25(2), 181-206.
- Dinç, E., & Tunçer, M. (2015). Muhasebe Meslek Mensuplarının Etik Duyarlılıkları ile İlgili Vergi Müfettişlerinin Algılarına Yönelik Bir Araştırma. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, (14).
- Doğan, E. Tekin, A., & Çelikay, F. (2019). Mükelleflerin Vergiye Bakışında Yargı Yetisi Sorunsalı: Kant Perspektifinden Mekânsal Farklılık Temelli Bir

- Değerlendirme. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 6(3): 702-720.
- Doğan, B. S. & Seçilmiş, İ. E. (2020). The Evolution of Tax Morale in Turkey. *Journal of Economy Culture and Society*. 62. 145 - 166.
- Gemmell, N. (2016). An Allingham-Sandmo Tax Compliance Model with Imperfect Enforcement. Working Papers in Public Finance, Victoria Business School.
- Gökbunar, A. R., Selim, S., & Yanikkaya, H. (2007). Türkiye’de Vergi Ahlakını Belirleyen Faktörler Üzerine Bir Araştırma. *Ekonomik Yaklaşım*, 18(63), 69-94.
- Gürçam, Ö. S., Tekin, A., & Çırak, A. N. (2023). **İktisat Bölümü Öğrencilerinin Vergi Bilinç** ve Vergi Ahlak Düzeyleri: Azerbaycan Devlet İktisat Üniversitesi Öğrencileri Üzerine Bir Araştırma. *EKEV Akademi Dergisi*, (96), 182-198.
- Güzel, S. A., & Özer, G.(2023). Muhasebecilerin Vergi Ahlakının ve Vergi Uyumunun Belirleyicileri Üzerine Bir Uygulama. *Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi*, 25(1), 213-235.
- Hacıköylü, C., & Ay, Ş. (2023). TRC3 Bölgesinde (Mardin, Batman, Siirt, Şırnak) Vergi Ahlakının Belirleyicileri: Nitel Bir Analiz. *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24(1), 170-202. <https://doi.org/10.53443/anadoluibfd.1200544>
- Hocaoğlu, H., Koca, G., Behdioğlu, S., & Demirhan, M. (2023). Vergi Uyumunu Etkileyen Faktörlerin DEMATEL Yöntemi ile Analizi: Kütahya İli Örneği. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (58), 145-168.
- İpek, S., & Kaynar, İ. (2009).** Demografik Faktörlerin Vergi Uyumuna Etkisi: Bir Anket Çalışmasının Sonuçları. *Maliye Dergisi*, 157(3), 116-130.
- İpek, S., Aktaş, E., & Kaynar, İ. (2012).** Demografik Faktörlerin Vergi Affına Bakış Üzerindeki Etkileri: Trakya Bölgesinde Ticari Kazanç Elde Eden Yükümlülere Yönelik Bir Uygulama. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 62(2), 79-98.
- Karakoyun, F. (2023). Vergi Okuryazarlık Düzeyinin Belirlenmesinde Bir Analiz ve Vergi Eğitiminde Metaverse. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 83-105.
- Kıral, E. (2018). Vergi Ahlak Ve Vergi Bilincini Etkileyen Faktörler: **Çukurova Üniversitesi Öğrencileri Üzerine Bir Analiz**. Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 11(2), 150-167.
- Organ, İ., & Yegen, B. (2013). Vergi Bilinci ve Vergi Ahlaki Oluşumunda Muhasebe Meslek Mensuplarının Rolü: Adana Örneği. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 27(4), 241-271.
- Özcan, F., & Akyel, N. (2020).** Muhasebe ve Finansman Eğitimi Alan ve Almayan Lise Öğrencilerinin Vergi Ahlakı, Vergi Algısı ve Vergi

Bilinci Farklılıklarının İncelenmesi: Bir Uygulama Örneği. Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5(1), 54-67.

Özdemir, H. K. (2021). Maliye Bölümü Lisans Öğrencilerinin Vergi Bilincinin Ölçülmesi: Karadeniz Teknik Üniversitesi Maliye Bölümü Öğrencileri Örneği. Karadeniz Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 2(1), 1-15.

Öztürk, S., & Hüryurt, K. (2020). Muhasebe Çalışanları Açısından Vergi Ahlakını Etkileyen Faktörler: Kars, Ardahan, Iğdır Örneği. Journal of Accounting and Taxation Studies, 13(1), 51-71.

Tekin, A., Doğan, E., & Çelikay, F. (2018). Vergi Ahlakı Kavramsallaştırmasına Yönelik Bir Değerlendirme: Eskişehir-Kütahya Örneği. Maliye Dergisi, 175: 228-252.

Tekin, A., Doğan, E., & Çelikay, F. (2019). Mekansal Farklılık Bağlamında Mükelleflerin Vergi Tutumları: Eskişehir-Kütahya Örneğinde Bir Analiz. Maliye Araştırmaları Dergisi, 5(1), 129-143.

Tosuner, M., & Demir, İ.C. (2007), “Toplumsal Bir Olgu Olarak Vergi Ahlakı”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1-20.

Tuay, E., & Güvenç, İ. (2007), Türkiye’de Mükelleflerin Vergiye Bakışı. Ankara: Gelir İdaresi Başkanlığı.

Yılmaz, U., C., & Günay, H., F., (2022). Türkiye’de Vergi Ahlakının Belirleyenlerine Yönelik Bir İnceleme. Ekonomi Ve Finans Alanındaki Uygulamaların Ampirik Sonuçları-2. Ekin Yayınevi, 1:1-13.

Yoruldu, M., & Yoruldu, N. Z. (2016). Türkiye’de vergi kayıp ve kaçaklarının önlenmesinde vergi denetimi ve muhasebe meslek mensuplarının rolü üzerine bir değerlendirme. Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi (IBAD), 1(1), 51-70.

Yoruldu, M. (2020). Maliye Önlisans Öğrencilerinin Vergi Ahlakı Ve Vergi Bilincinin Ölçülmesi: Kula Meslek Yüksekokulu Örneği. Vergi Dünyası Dergisi, 1(469), 76-84.

Yücel, E. (2017). Muhasebe Meslek Mensuplarının Etik Dışı Davranışlarının Vergi Ahlakına Etkisi. Muhasebe ve Finansman Dergisi, (73), 229-248.

İMAM GAZALİ (K.S.)’NİN DEVLET VE KAMU MALİYESİ DÜŞÜNCESİ

Esra Berika DÖNMEZ¹

Mehmet CURAL²

1. GİRİŞ

Literatürde modern iktisat öncesi olarak çoğunlukla Roma ve Eski Yunan dönemleri incelenmektedir. Sonrasında ise çoğunlukla doğrudan merkantilist döneme geçilerek tarih içerisinde farklı düşünürlerin yaşadığı varsayımı kabul edilmektedir. Bu tarih silsilesini takip eden çalışmaların çoğunluğu Schumpeteryan görüşle 7. Yüzyıl ile 13. Yüzyıl arasındaki dönemi iktisat tarihi açısından karanlık bir çağ olarak ifade etmektedir (Yeşilyurt, 2021, s. 169). Batı dünyasının “Karanlık Çağ”ı sanki tüm dünyanın düşünce dünyasında gerçekleşmiş gibi davranılmaktadır. Öyle ki Schumpeter (2009, s. 70), “Summa Theologica’nın yazarı Thomas Aquinas (1225-1274) dönemine kadar geçen 500 seneyi atlayabiliriz ” diyerek Batı dünyasının içinde bulunduğu buhranı genel kabul olarak saymıştır. Schumpeter (1883-1950)’in “Büyük Boşluk (Great Gap)” olarak isimlendirdiği bu kabul edişi eleştiren Orman (2016, s. 248), Ortaçağ olarak adlandırılan bu zaman diliminin alışılmış iktisadi düşünce tarihi yazınında “yitik” bir alan olarak beklediğini ifade etmiştir. Bir diğer ifadeyle, Batı’nın boşluk olarak gördüğü bu zaman dilimi, İslam düşünce dünyası açısından keşfedilmeyi beklemektedir. Çünkü bu dönem, İslam düşünce tarihinin şahlandığı döneme tekabül etmektedir. Zengin yazma geleneğine sahip İslam medeniyeti, insanlığın her alanına ve anına hitap etmeyi de başarmıştır. Netice olarak eğer bu birikimin farkına varılarak faydalanılabilirse bu durum her bilim alanında yeni pencereler sunacaktır (Orman, 2016). Ayrıca bu birikim, İslam Maliye sisteminin işleyişine kaynaklık etmekte ve mali olayları incelemeye olanak tanımaktadır (Yeşilyurt, 2015, s. 43).

İslam medeniyetinin yetiştirdiği nice âlimlerinden birisi de İmam Gazali (k.s.)’dir. Gazali (k.s.), pek çok eser bırakarak İslam literatürüne geniş katkılarda bulunmuştur. Bu büyük mutasavvıf, hayatın çeşitli alanlarını ilgilendiren konularda çalışmalar yaptığı gibi devleti ilgilendiren maliye

1 Arş. Gör., Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi,, İİBF, Maliye, esraberika@outlook.com, ORCID: 0000-0002-4706-2132

2 Prof. Dr., Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi,, İİBF, Maliye, mcural@beun.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8759-1904

konularında da yazılar kaleme almıştır. Örneğin, İhyau Ulumi'd-din adlı eserinde “Zekâtın Sırları” bölümünde zekâta dair teferruatları ele almıştır. İslam devletinde gelir kabul edilen bu ibadetin, özünü ve zekât verenin niteliklerini anlatmanın yanı sıra zekâtı alacak görevlilerin de durumlarına değinmiştir. Bu çalışma, Gazali (k.s.)'nin İslam tarihindeki önemini dikkate alarak İslam kamu maliye tarihine katkıda bulunmayı amaçlamıştır. Bu doğrultuda çalışmada öncelikle İmam Gazali (k.s.)'nin hayatı ve çalışmada temel alınan iki eseri kısaca tanıtılmıştır. Çalışmanın devamında ise Gazali (k.s.)'nin devlet anlayışı, kamu gelirleri ve kamu giderlerine dair düşünceleri ele alınmıştır.

2. İMAM GAZALİ (K.S.)'NİN HAYATI ve ESERLERİ

İmam Gazali (k.s.)'nin asıl adı Muhammed bin Muhammed bin Muhammed bin Ahmed, künyesi Ebu Hamid, lakabı Hüccetü'l İslam³'dir. Hicri 45 yılında Tus şehrine yakın Gazale köyünde dünyaya gelmiş, 505 yılında Tus'da vefat etmiştir. Babasının “gazzal” yani iplikçi olması sebebiyle Gazali kelimesini Gazzali şeklinde aktaranlar olmuşsa da doğrusu köyüne atfen Gazali olarak bilinmesidir (Gazali, 1974, s. I). İmam Gazali (k.s.) İslam tarihinin büyük âlimi Şafî mezhebine mensuptur. Kendisine bu sebeple eş Şafîi de denilmiştir. Şafî hukukunun (fıkıh) eğitimini almış ve kitaplarında bu öğretilere yer vermiştir. İmam Gazali (k.s.)'nin eserlerini okurken büyük bir Şafî âlimi olduğunu unutmamak gerekir.

İmam Gazali (k.s.), eğitim almak için çeşitli şehirlere gitmiştir. Bu şehirlerden birisi de Cürcan⁴'dir. Burada adı bilinen ilk eseri Et-Talika Fi Fûru İl-Mezhep isimli eserini kaleme almıştır. Nişabur'a gittiği dönemde fıkıh eğitimini derinleştirmiştir. Bu dönemlerde tasavvufa tanışmaya başlamıştır. Gazali (k.s.) Nişabur'da Cüveynî⁵'den eğitim alarak kendini geliştirmiştir. Onun vefatından sonra Büyük Selçuklu Veziri Nizamülmülk⁶'ün himayesine geçmiştir. Bundan sonra İmam Gazali (k.s.) sürekli öğrenme merakının yanında devrin önde gelen Bağdat'ta Nizamü'l-Mülk Medresesi'nde müderrislik yapmış (Laoust, 2016, s. 27-35), baş müderrislik⁷ makamına kadar yükselmiştir. Dünyalık makamların gönlünü hoş tut-

3 Dinde söz sahibi, İslam'ın senedi, delili, ispatlayıcısı.

4 Hazar denizinin güneydoğu köşesinden itibaren Mâzenderan bölgesinin doğu kesimini teşkil eden Cürcân, Ortaçağ İslam coğrafyacıları tarafından bazen Taberistan, bazen da Horasan sınırları içinde gösterilmiştir (Kurtuluş, 1993).

5 İmâmü'l-Haremeyn Ebü'l-Meâlî Rüknuddin Abdülmelik b. Abdillâh b. Yûsuf el-Cüveynî et-Tâî en-Nisâbü'rî (ö. 478/1085) (Abdülazim, 1993).

6 21 Zilkade 408'de (10 Nisan 1018) Horasan'ın Tûs şehrine bağlı Râdkân köyünde doğmuş büyük alim ve Selçuklu veziridir (Özaydın, 2007).

7 Vezir Nizamülmülk Gazali (k.s.)'yi 484 (1091) yılında Bağdat'ta bulunan Nizamiye Medresesi'nin başına getirmiştir. Böylece henüz otuz dört yaşındayken baş müderris olmuştur (Gazali, 2021, s. 21-22).

mamasıyla inzivaya çekilmiş⁸, günümüze değin kendisinden söz ettirecek eserlerini ortaya koymaya karar vermiştir (Gazali, 2016, s. 17).

İmam Gazali (k.s.), İslam düşünce tarihinde çok yönlü düşün dünyası olan mutasavvıf ve İslam âlimidir. Üretkenliği her dönem devam etmiş, farklı pek çok konuda eserler kaleme almıştır. Gazali (k.s.)'nin 500'e yakın eser verdiği rivayet edilmekte olup Mısırlı bilim adamı Abdurrahman Bedevi ise 457 kitap yazdığını ifade etmektedir. Ancak bu 457 kitabın sadece 75 tanesi günümüze ulaşmıştır (Gazali, 2021, s. 40). Bilinen bazı eserleri Tablo 1'de sunulmuştur.

Tablo 1: İmam Gazali (k.s.)'nin Eserleri

Eser Adı	Eserin Alanı	Eser Adı	Eserin Alanı
İhyau Ulumid-din	Ahlak ve Tasavvuf	Kavaidü'l-Akaid	Akaid ve Kelam
el-İmla ala Müşkila-ti'l-İhya	Ahlak ve Tasavvuf	Hüccetü'l-Hak	Akaid ve Kelam
El-Münkız mine'd-Dalal	Ahlak ve Tasavvuf	er-Risaletü'l-Kudsiyye	Akaid ve Kelam
Kimya-yı Saadet	Ahlak ve Tasavvuf	el-İktisad fi'l-İ'tikad	Akaid ve Kelam
Bidayetü'l-Hidaye	Ahlak ve Tasavvuf	el-Kıtasü'l-Müstakim	Akaid ve Kelam
Minhacü'l-Hidaye	Ahlak ve Tasavvuf	Bedaihü'l-Batniyye	Akaid ve Kelam
Mizanü'l-Amel	Ahlak ve Tasavvuf	el-Maksadü'l-Esna fi Şerhi Esmâ'îl Hüsna	Akaid ve Kelam
Kitabü'l-Erbain	Ahlak ve Tasavvuf	İlcamü'l-Avam an İlmi'l-Kelam	Akaid ve Kelam
Minhacü'l-Abidin	Ahlak ve Tasavvuf	el-Müstazhiri	Akaid ve Kelam
Minhacü'l-Arifin	Ahlak ve Tasavvuf	er-Reddü'l-Cemil ala Sarihi'l-İncil	Akaid ve Kelam
Ravzatü't-Talibin ve Umdetü's-Salikin	Ahlak ve Tasavvuf	ed-Dürcü'l-Merkum bi'l-Cedavil	Akaid ve Kelam
Hulasatü't-Tesanif fi't-Tasavvuf	Ahlak ve Tasavvuf	Mufasssılü'l-Hialf	Akaid ve Kelam
Mi'racüs-Salikin	Ahlak ve Tasavvuf	el-Kanunü'l-Küllî fi't-Te'vil	Akaid ve Kelam
Eyyühe'l-Veled	Ahlak ve Tasavvuf	el-Ecvibetü'l-Gazaliyye fi'l-Mesaili'l-Uhreviyye	Akaid ve Kelam
el-Edeb fi'd-Din	Ahlak ve Tasavvuf	Mişkatü'l-Envar	Tefsir

8 İmam Gazali (k.s.), 488 yılı Zilkade ayında (1095 Kasım), gönlünü dünyadan çekmiştir. İnsanlardan uzak kalmayı seçmiş, ibadet ve seyahate yönelmiştir (Gazali, 2021, s. 25).

er-Risaletü'l-Va'ziyye	Ahlak ve Tasavvuf	Tefsiru Yakuti't-Te'vil	Tefsir
el-Keşf ve'tTebyin fi Gururü'l-Halki Ecmain	Ahlak ve Tasavvuf	Cevahirü'l-Kur'an	Tefsir
Mukāṣṣefetü'l-Kulub	Ahlak ve Tasavvuf	Makasidü'l-Felasife	Felsefe
Nasihatu'l-Müluk/et-Tibrü'l-Mesbuk	Ahlak ve Tasavvuf	Tehafütü'l-Felasiye	Felsefe
er-Risaletü'l-Ledün-niyye	Ahlak ve Tasavvuf	Faysalü't-Tefrika Beyne'l-İslam ve'z-Zendeke	Felsefe
Risaletü't-Tevhid	Ahlak ve Tasavvuf	el-Madnun bih ala Gayi Ehlih	Felsefe
el-Ehadisü'l-Kudsiyye	Ahlak ve Tasavvuf	Mi'yarü'l-İlm	Mantık
ed-Dürretü'l-Fahire fi Keşfi Ulumi'l-Ahire	Ahlak ve Tasavvuf	Mihyekku'n-Nazar fi İlmi'l-Mantık	Mantık
el-Hikmetü fi Mahlukatillahi Te'ala	Ahlak ve Tasavvuf	Şifau'l-Alil fi'l-Kıyas ve't-Ta'lil	Mantık
Sırrü'l-Alemeyn ve Keşfü ma fi'd-Dareyn	Ahlak ve Tasavvuf	El-Menhul fi İlmi'l-Cedel	Mantık
et-Ta'lika fi Furu-i'l-Mezheb	Fıkıh ve Fıkıh Usulü	Mafsalü'l-Hilaf	Mantık
el-Basit fi'l-Furu	Fıkıh ve Fıkıh Usulü	el-Fetava	Fıkıh ve Fıkıh Usulü
el-Vasit	Fıkıh ve Fıkıh Usulü	el-Müstasfa fi İlmi'l-Usul	Fıkıh ve Fıkıh Usulü
el-Veciz	Fıkıh ve Fıkıh Usulü	el-Menhul fi İlmi'l-Cedel	Fıkıh ve Fıkıh Usulü

Kaynak: Gazali, 2021, s. 40-44.

Tablo 1’de görüldüğü üzere İmam Gazali (k.s), temel İslam konuları, tasavvuf, felsefe ve mantık gibi konularda çeşitli eserler vermiştir. Eserlerinin içeriği zengin bilgi birikimini göstermektedir. İmam Gazali (k.s.)’nin kamu maliyesi alanına değinen direkt bir eseri bulunmamakla birlikte kitaplarında kamu maliyesini ilgilendiren konulara dair düşüncelerine de yer vermiştir. Bu doğrultuda, çalışmada temel olarak İmam Gazali (k.s.)’nin “İhyau Ulumi'd-Din” ve “et-Tibru'l-Mesbuk fi Nasihatü'l Müluk” adlı eserlerindeki kamu maliyesine dair düşünceleri incelenecektir. Çünkü ulaşılabilen ve anlaşılabilirliği olan eserlerin incelenmesi sonucu kamu maliyesine dair düşüncelerinin bilhassa bu iki eserde toplu bir şekilde verildiği görülmüştür. Bu yüzden bu eserlerinin incelenmesinin kamu maliyesi düşün dünyasına katkı sağlayacağı düşünülmüştür.

2.1. İhyau Ulumi'd-Din⁹

Gazali (k.s), inzivaya çekildiği dönemde, “kıyamet günü en şiddetli azabı ilminden insanları faydalandırmayan âlimlerin göreceği” hadisinden etkilenecek eserler yazmaya karar vermiştir. İmam Gazali (k.s)’nin bu dönemde ortaya koyduğu ve en çok bilinen eserlerinin başında İhyau Ulumi'd-Din gelmektedir. Bu eserde mutasavvıf yazar, Müslüman şahsiyetinde ve İslam toplumunda zaman içerisinde meydana gelen aşınmaların ihyasını hedeflemiştir (Gazali, 2016, s. 17-18). Gazali (k.s) bu eserinde, bir Müslümanın muhakkak bilmesi icap edenleri dört ana başlık altında derinlemesine incelemiştir. Bu başlıkları, İbadetler Bölümü (Rub'u'l-ibadat), Adetler Bölümü (Rub'u'l-adat), Helak Ediciler Bölümü (Rub'u'l-mühlikat) ve Kurtuluşa Erdiriciler Bölümü (Rub'u'l-mühlikat) şeklinde sıralamıştır. Zahiri ve manevi ilimleri bir araya toplandığı, bir bakıma büyük bir ahlak kitabı olan İhya, sadece Müslümanlar için değil tüm insanlık için fazilet hazinesidir (Gazali, 2016, s. 141).

2.2. et-Tibru'l-Mesbuk fi Nasihatü'l Müluk¹⁰

Et-Tibru'l-Mesbuk fi Nasihatü'l Müluk, Gazali (k.s)’nin zamanın Selçuklu hükümdarına yazdığı eseridir. Kitabın aslı Farsçadır. Ancak Farsça hali bulunamamış ve Arapça tercümelelerinden çalışmalar yapılmıştır (İmam Gazali, 2020, s. 25). Kitap, sultana yazılan mektup ve nasihatlerinin bir araya getirilmiş halidir. Kitapta Gazali (k.s)’nin hükümdara adaletli hükmetmesi konusunda defalarca öğüt verdiği görülmektedir. Ayrıca hükümdarın yoksullara karşı merhametli ve cömert olması, halkının uygulamış olduğu politikalara karşı tutumlarını bilmesi ve toplumun iç huzur ve güvenini tesis etmesi gerektiği gibi farklı pek çok hususta nasihatlerde bulunmuştur.

3. İMAM GAZALİ (K.S.)’NİN DEVLET ve KAMU MALİYESİNE DAİR DÜŞÜNCELERİ

İmam Gazali (k.s), eserlerinde, seküler yaşamın günümüzde ayrıştırdığı ticari hayat, para, faiz, kamu maliyesi gibi hususları din olgusuyla yorumlayarak bir bütün olarak işlemiştir. Bu durum, o zamanki İslam âlimlerinin eserlerinde görülen olağan bir durumdur. Çünkü İslami öğretiler, insan ve toplum için Müslümanın ve İslam toplumunun ayrılmaz parçasıdır. İslam

9 Çalışmada İhya’nın üç farklı tercümesinden faydalanılmıştır. Bunlar: Gazali, İ. (1992). İhyau Ulumi'd-Din (A. Serdaroğlu, Çev.). Bedir Yayınları; Gazali, İ. (2016). İhyau Ulumi'd-Din Tercümesi (A. Serdaroğlu, Çev.). Erkam Yayınları; Gazali, İ. (2021). İhyau Ulumi'd-Din (D. Selvi, Çev.). Semerkand Yayıncılık.

10 Çalışmada Nasihatü'l Müluk eserinin iki farklı tercümesinden yararlanılmıştır. Bunlar: Gazali, İ. (2020). Mülkün Sultanlarına (Nasihatü'l-Müluk) (O. Şekerci, Çev.). İnsan Yayınları; Gazali, İ. (2020). Yöneticilere Altın Öğütler (H. Okur, Çev.). Semerkand Yayıncılık.

medeniyeti o yüzyıllarda, birbirinden şahane eserler ortaya koyarken batı dünyası Orta Çağ'ın karanlığını yaşamaktaydı. Literatürün sadece batı tarihini dünyaya dayatmasından iktisat tarihi de nasibini almıştır. Öyle ki Schumpeter daha önce de ifade edildiği gibi 1500'lü yıllara kadar Avrupa'da önemli bir ekonomik ve kültürel gelişmenin olmaması sebebiyle bu dönemi “Büyük Boşluk” olarak adlandırmıştır. Öbür taraftan 1500'lü yıllarda Batı, Orta Çağ'ın durağan yapısından kurtulmaya çalışırken, İslam dünyası, bilim, felsefe ve ekonomi alanlarında önemli ilerlemeler kaydetmiştir.

Zamanının önde gelen isimlerinden olan Gazali (k.s.)'nin kamu maliyesi hakkındaki görüşleri dikkate değerdir. Gazali (k.s.), günümüzde anlaşıldığı gibi bir iktisatçı olmamakla birlikte zamanının pek çok İslam âlimi gibi dünya ve ahiret hayatını ilgilendiren konularda da eserler vermiştir. Onun için bu alanlar, daha yüksek bir amaca ulaşmak için aracı konumundadır¹¹ (Orman, 2007, s. 11-12). İmam Gazali (k.s.)'nin kamu maliyesi üzerine düşünceleri, Batı'daki çağdaş düşüncelerle belirli benzerlikler ve farklılıklar göstermektedir. Gazali (k.s.), kamu maliyesinin sosyal adalet ve ahlak boyutuna vurgu yaparken, Acquinas gibi batılı düşünürler de benzer konulara odaklanmışlardır. Ancak, Gazali (k.s.)'nin İslami değerler ve ahlaki prensipler üzerine inşa ettiği maliye anlayışı, Batı'daki seküler ve rasyonel ekonomi teorilerinden ayrılmaktadır. İmam Gazali (k.s.)'nin kamu maliyesi konusundaki düşüncelerinin İslam'ın ekonomik prensipleriyle uyum içinde olduğu görülmektedir.

Gazali (k.s.), adaleti temel alan bir devlet anlayışını savunmuştur. İmam Gazali (k.s.)'nin kamu maliyesi alanındaki düşüncelerinin devlet/hükümdar gelirleri ve devlet/toplum için yapılan harcamalar olmak üzere iki başlık altında ele alınabilir. Çalışmanın devamında İmam Gazali (k.s.)'nin öncelikle devlet anlayışı, sonrasında ise kamu gelirleri ve kamu harcamalarına dair düşünceleri ele alınmaktadır.

3.1. Devlet'e Dair Düşünceleri

İmam Gazali (k.s.) eserlerinde, temelde insanların iyi bir dini ve ahlaki hayata nasıl kavuşabileceklerini ve kavuşturulabileceklerini açıklamıştır. Bu sebeple Gazali (k.s.) diğer anlatımlarında olduğu gibi devletten bahsederken devleti ve iktisadi hayatı, dini hayat penceresinden ele alarak değerlendirmiştir (Orman, 2007, s. 57-58). Ona göre insanın asıl amacı, Allah (c.c)'a ulaşmak ve her şeyi bu amaç için bir araç olarak kullanmaktır.

Gazali (1992, s. 525)'ye göre insanın muhtaç olduğu birçok iş vardır, eğer insan bunların her birini kendisi yapmaya çalışırsa bu işlerinde başarısız olacağı gibi ilim, amel, zikir ve fikir gibi bizzat yapması gerekenleri de

¹¹ Bir Müslüman için ulaşılacak en yüksek amaç Allah'ın rızasıdır. İmam Gazali (k.s.)'de eserlerini bu amaca ulaşmak için vesile olarak kullanmıştır.

yapamaz. Bu durum, insanların birbirleriyle etkileşimde kalarak şehirlerde yaşamalarını sağlayacaktır. Şehirde yaşamının doğal bir sonucu olarak da birtakım çekişmeler, husumetler, kavgalar ortaya çıkacaktır. Ayrıca, toplumunda bir kısım kimselerin yaşlılık, hastalık, yoksulluk gibi sebeplerden dolayı dezavantajlı olması da bu insanların korunup gözetilmesini gerektirecektir. Bu sebeple İmam Gazali (k.s.)'ye göre devlet, toplumsal yaşamın zorunlu bir sonucu olarak çıkmıştır (Orman, 2007, s. 120-121).

Gazali (k.s.) her şeyin temeline Allah (c.c.)'ın rızasını kazanmayı ve ahiret inancını yerleştirmiştir. Yöneticilere öğüt verirken de öncelikle itikadi esasları anlatmış ardından devlet yönetiminde uyulması gerekenleri açıklamıştır. Devleti yönetenlerin vatandaşa halktan biri gibi yaklaşması gerektiğini aşağıdaki ifade ederek günümüz devletlerinin içinde bulunduğu halktan kopuk kamu mali yönetimine de aslında bir çözüm getirdiği söylenebilir.

“Ey sultan! İçine düştüğün her işte ve başına gelen her durumda kendinin halktan biri, başkasının da bir lider olduğunu düşün! Kendin için razı olmadığın şeylere, herhangi bir Müslüman için de razı olma!” (Gazali, 2020b, s. 72).

Devleti idare edenler kendilerini halkın yerine koyarak sorunları analiz etmelidirler. Yine sorunların çözümüne yaklaşımları da kendileriyle halkı bir tutarak halktan kopuk olmayan siyasi anlayış çerçevesinde olmalıdır. Gazali (k.s) devlet adamlarının, emirleri altındaki halkın ihtiyaçlarının giderilmesini Allah (c.c.)'ın rızasını kazanma yolunda sermaye olarak görür. Öyle ki yöneticilerin toplumun muhtaç kesimlerinin ihtiyaçlarını gidermekle ilgilenmelerinin nafile ibadetten daha üstün olduğunu (İmam Gazali, 2020, s. 73-74) vurgulayarak devletin sosyal adaletin sağlanmasındaki sorumluluğunun altını da çizmiştir. Gazali (k.s.) devlet yöneticisinin adaleti gözetmezse zulümden kaçamayacağını söyleyerek devlet idaresinin ehemmiyetinin kavranması gerektiğini belirtmiştir. Bu sebeple idarecilerin devamlı olarak âlimlerin görüş ve nasihatlerini alması gerektiğini belirtmiştir. Böylece devlet yönetiminde İslam'ın emirleri ve yasakları dikkate alınarak adalet sağlanabilecektir. Adaleti sağlayan hükümdarın Allah katındaki değerini şu sözlerinden anlamak mümkündür:

“Şunu biliniz ki, sizinle Allah (c.c) arasında olan şeylerin affedilmesi mümkündür. İnsanlara zulüm olan işlere gelince, Allah (c.c) onun hakkını kıyamete kadar sizden kaldırmaz. Bunun tehlikesi çok büyüktür. Adaletli ve insafli sultanlardan başkası bu büyük tehlikeden emin olamaz. Adaletin ve insafın kıyameti o zaman bilinir. Unutma! Adalet ve insaf, iman ağacının dalları ve meyveleridir.” (İmam Gazali, 2020, s. 42)

Devletin hükümdarı için adaleti sağlamak toplumun huzuru için en temel görevidir. Çünkü Müslüman bir hükümdar, kendi kusurlarından ve günahlarından hesaba çekileceğini bildiği gibi halkına karşı sergilediği tutumlardan da hesaba çekileceğini bilir. Toplumunda huzuru sağlayamayan, haksızlıkların ve adaletsizliklerin kol gezdiği hükümdar, tüm bu olanlardan da sorumludur ve Allah (c.c.) katında hesaba çekilecektir. Balık baştan kollar atasözümüzde de anlatılmak istendiği gibi hükümdar topluma karşı nasıl olursa halk da o şekilde yaşamını sürdürür.

Gazali (k.s.), kendi döneminde yaşayan hükümdarların da dünya sevgisi ve mal elde etme kaygılarıyla hareket ettiklerini vurgulamıştır. Hükümdarın böyle olması, doğası gereği, halkı da etkilemektedir. Ancak hükümdar, halkından haberdar olmalı ve tabiatı kötü olan insanları tespit etmelidir. Tarihte bir insanın pek çok insanı kendisine bağlayarak peşinden götürdüğü bir gerçektir. Bu sebeple hükümdar, halkı yanlış yönlere çekebilecek kişileri tespit etmelidir. Hz. Ömer (r.a.)'ın, adaletle sağladığı iç huzur, güven ve barış ortamını aynı muamelelerle bugün de sağlamak mümkündür. İşte bu sebeple hükümdar, halkın sadece kendi işleriyle ilgilenmeleri ve toplumun güven ortamı içerisinde yaşayabilmesi için tebaasının kalplerine gerekli korkuyu salmalıdır (Gazali, 2020, s. 131)

3.2. Kamu Gelirlerine Dair Düşünceleri

Kamu gelirleri, toplumun devamlılığı için önemli konulardan biridir. İslam maliye sisteminde kamu gelirlerine büyük önem atfedilmiştir. Kamu gelirlerine dair bilgileri Kuran-ı Kerim'de, sünnette, icmada, kelam, tefsir, tasavvuf, siyasetname, fütüvvetname vb. kaynaklarda bulmak mümkündür (Yeşilyurt, 2015, s. 104). Gazali (k.s.), İslam hukukunu bilen bir kişi olarak devletin toplayacağı gelirleri Müslüman ya da gayrimüslim tüm tebaadan alması gerektiğini ifade ederek başlar. Müslümanlardan zekât, infak, sadaka gibi gelirler alınırken gayri Müslimlerden ise fey, cizye ve haraç gibi vergiler alınmalıdır. Devlet, topladığı gelirleri de yine halkı için harcamalıdır.

Ghazanfar & Islahi (2015)'ye göre İmam Gazali (k.s.) kamu gelirlerinde zaman içerisinde meydana gelen aşınmanın kaynağını, ilahi yasalara uyulmamasına bağlamaktadır. Bunu da Gazali (k.s.)'nin Nasihat kitabında hükümdarların topladığı pek çok gelirin gayrimeşruluğuna değinmesiyle desteklemektedirler. İmam Gazali (k.s.) hükümdarın yani devletin vatandaşlarından toplayacağı verginin ne üzerinden, ne kadar, ne zaman alınacağını ve nerelere harcanacağını bilmekle yükümlü olduğunu ifade etmiştir. Vergiler, halkın gücüne göre toplanmalı ve ölçülü sarf edilmeli, toplanması caiz olan yerlerden toplanmalı ve verilmesi gereken yerlere verilmelidir (Gazali, 2020, s. 129). Gazali (k.s.), “...bütün halk emirin kuvvetidir, ara-

ziyi imar etme emirin bahçesidir; meyvesi emanettir ve sonucu adalettir. Adalet emirin kalesidir.” diyerek vergilendirmede adaletin vazgeçilmez bir ilke olduğunun altını çizmiştir. Perişan ve vergi veremeyecek halktan vergi almamalı ve aldığı vergileri de gereken yerlere israftan kaçınarak harcamalıdır (Gazali, 2020, s. 97). İsrraftan kaçınarak ölçülü olmaya da “*Sultanın, halktan bir şey aldığı veya hibe ettiği zaman da ettiğinde ölçülü olması gerekir*” (Gazali, 2020b, s. 159) sözleriyle dikkat çekmiştir.

Gazali (k.s.) vergilerin artırılması için temelde yine emirin adaletinin bulunduğunu ifade etmiştir. Nasihat kitabında aktardığı hikâyede Harun Reşid’in veziri Ca’fer bin Yahya’nın söylediği şu sözleri nakletmektedir:

“Araziden alınan öşür ve haraç emirin mülkünün direğidir. Yalnız üsretimin artması, bereketin çoğalması emirin adil davranmasına bağlıdır. Harap olması, üretimin düşmesi ise onun zulmündendir. Toprağın verimsizliği yeterinde işletilmemesinden ve ziraatçıların azlığından, emirin zulüm ve işkence ile halkı yokluğa doğru yöneltip, onları işlerinden alıkoymasından dolayıdır. Bu duruma düşmüş bir halk kitlesinden vergi almak aç olan birinin vücudundan bir parça et alıp yemek gibidir.” (Gazali, 2020, s. 99).

Halka haddinden fazla vergi yüklemek, halkın zayıflamasına ve devlete olan güvenin sarsılmasına sebep olacaktır. Temelde adaletsizliğin sebep olduğu bu süreçte emir, halkını razı edemeyerek Allah (c.c.)’ın rızasına uygun hareket etmemiş olacaktır. Bu sebeple her durumda olduğu gibi vergilemede de adalet ‘emirin kalesi’ olarak görülmelidir.

“Âlimler ve müctehid imamlara göre bütün halk emirin kuvvetidir, araziye imar etme emirin bahçesidir, meyvesi emanettir ve sonucu adalettir. Adalet emirin kalesidir. Mal ve mülk, düşmana karşı koymak için en güçlü asker ve emirin zahiresidir¹².” (Gazali, 2020, s. 97).

Gazali (2020, s. 97-98), ayrıca vergiyi toplayacak olan vergi memurlarında bulunması gereken nitelikleri de saymıştır. Bu kişilerin öncelikle dindar ve yumuşak huylu olmaları gerektiğini ifade etmiştir. Çünkü eğer vergi toplayan kişi halka zulmederse adalet tesis edilmemiş olacaktır. Vergi toplama konusunda İslam’ın temel prensiplerine uygunluk sağlanmalıdır. Vergilerin haksız yere alınmaması, İslam’ın mal hakkı ve adalet prensipleriyle uyum içinde olması gerekmektedir. “Sultan, kesinlikle memurların, halkın malına haksız yere el uzatmalarına razı olmamalıdır (Gazali, 2020b, s. 158).” Sultan gerektiğinde haksızlık yapan ve adaletsizliğe yol açan memurlarına müdahale etmelidir.

12 Zahire: Vakti gelince kullanılmak üzere saklanan yiyecekler

Hükümdar, halkına zulmeden vergi memurlarından razı olmamalıdır. Bu sebeple vergi toplamak üzere görevlendirdiği kişilerin fitratlarını, yatkınlıklarını ve huylarını bilmelidir. Paraya, mala ve mülke tamah ederek rüşvet alan kimseler böyle görevler için uygun olmayacaktır. Ayrıca makam ve mevki hırsı olan kişiler de vergi toplama hususunda adaletsiz davranabileceklerdir. Halktan vergi toplarken sert ve kaba davranan kimseler de halkın yöneticisinden razı olmasının önünde bir engel olacaktır. Bu sebeple vergi toplayan memurların huyları güzel ve ahlakça iyi olanlardan seçilmesi icap etmektedir. Kısacası dünya hırsı olan ve sert huylu kimseler adaletin sağlanmasında perde olacaklardır.

İslam'ın ekonomik prensipleri arasında önemli yere sahip olan zekât ve sadaka, İmam Gazali (k.s.)'nin düşüncesinde de önemlidir. Bu kavramların toplumda sosyal adaletin ve fakirlerin ihtiyaçlarının karşılanmasında önemli bir rol oynadığını savunmuştur. Ayrıca, yaşadığı zamanda dinen zorunlu ödeme olan zekâtın devlet tarafından toplanmamasını bir eksiklik olarak görmüştür. Gazali (k.s.), zekâtla ilgili bilgileri, İhyau Ulumi'd-din'in Rub'u'l-İbadat bölümünde Zekâtın Sırları Kitabı'nda detaylı olarak açıklamıştır. Malın ve mülkün esas sahibi Allah (c.c) olduğundan, zekât, Allah (c.c.)'in fazlıyla ve bahşettiği zenginlikten verilmektedir (Gazali, 2016b, s. 149). Zekâta bu açıdan bakmak toplumun huzurunun tesisinde önemli rol oynayacaktır. Çünkü zekât, zengin ve yoksul kesimler arasında köprü vazifesi kuracaktır. İslam'ın ilk yıllarında zekâtın devlet eliyle toplanıp dağıtıldığını görmek mümkündür. Hz. Ömer (r.a.) zamanında, toplanan zekâtın verilecek kimselerin bulunamadığı bilinmektedir. Bu, zekâtın adalete dayanan bir sistemle yürütüldüğünde maliye politikalarının amaçlarından biri olan sosyal refahın sağlanmasında önemli rol oynadığını göstermektedir.

Gazali (k.s.) (2017), zekâtı bağlı olduğu mala göre altı sınıfta toplamıştır. Bunlar: hayvanlar, altın ve gümüş, ticaret malları, hazine ve madenler, arazi mahsulleri ve fitır zekatı (sadakası)'dır. Zekât, hür olan her Müslümana farz olup akıl ve buluş şartı yoktur. Ancak zekâtın sayılan sınıflar içinde kendi şartları vardır. Örneğin hayvanların zekâtında saime olma, elde bir sene kalma, tam nisaba ulaşma, eti yenen hayvanlardan olma ve tam mülkiyet şartlarına bakılır. Zekât hesabı da buna göre hayvanların cinsine ve durumuna göre hesaplanarak verilir ve toplanır. Her grubu bu şekilde tek tek ele alarak detaylı bir şekilde açıklamıştır. Diğer beş gruptan farklı olarak fitır sadakasını şu şekilde açıklamıştır:

“...Resulullah'ın (sallallahu aleyhi vesellem) emriyle vacip kılınmış olup bayram günü ve gecesi kendisinin ve bakımını üstlendiği kimselerin bir günlük yiyeceğinin fazlasına sahip her Müslümana fitır sadakası vaciptir.” (Gazali, 2017, s. 20).

Zekâtın dağıtım yerleri, Kur'an-ı Kerim'de Tevbe Suresi 60.¹³ ayette açık ve net bir şekilde ifade edilmiştir. Müçtehit âlimlerinde görüş birliğiyle kabul ettiği bir gerçektir ki zekât, Tevbe Suresi 60. ayette sayılan sekiz sınıf harici bir kaleme dağıtılamaz. Ayrıca, Ehli Sünnet âlimleri bu sekiz sınıfı yorumlayarak zekâtın yol, köprü ve baraj yapımı gibi yatırımlarda da kullanabileceğine karşı çıkmışlardır (Şimşirgil, 2024).

Gazali (k.s), Sultanın yani hazinenin eline geçen gelirlerin haram ve helal durumlarına bakılarak harcanması gerektiğini özellikle ifade etmiştir. Hatta öyle ki Sultan eline geçen servetin nereden geldiğini aramakla yükümlüdür demektir. Buna göre, zekât, harici düşmanla savaş neticesinde elde edilen ganimet; şartları sağlanan haraç ve cizye, Müslüman olmayanlardan alınan helal gelirlerdir. Müslüman tebaadan alınan malların ise sadece iki türlü helaldir: varisi ve sahibi bulunmayan mallar ve mütevellisi olmayan vakıflardır. Gazali (k.s.), döneminde devletin sadakaları artık toplamamasından ötürü sadakaları bu sınıflandırmaya dâhil etmemiştir (Gazali, 1992, s. 335). Müslümanlardan alınan haraç, müsadere ve rüşvet yoluyla alınan tüm gelirler ise haramdır.

Gazali (1992), devlet memurunun vazifesi neticesinde kendisine verilen hediye ya da yardımın sekiz gelirden birinden verilebileceğini belirtmektedir. Bu sekiz kalem: cizye, sahipsiz miras, vakıf, Sultanın ihya ettiği arazi, satın aldığı mal, Müslümanlardan alınan haraç, satıcılardan elde edilen gelirler ya da hazinedir. Devamında bu kalemleri, tek tek ele alarak helal ve haram durumlarını anlatmış, buradan elde edilen gelirlerin harca yerleriyle ilgili bilgiler vermiştir. Bu bilgiler çalışmanın bir sonraki bölümünde ele alınacaktır.

Gazali (k.s)'nin kamu gelirleri konusundaki görüşleri, fakirleri koruyan ve zenginlerden daha fazla katkı bekleyen, günümüzdeki artan oranlı vergilere benzerlik gösterir. Gazali (k.s)'nin görüşlerinde ahlaki boyut daha belirgin bir şekilde öne çıkmaktadır. İmam Gazali (k.s)'nin kamu gelirleri konusundaki görüşleri, çeşitli kaynaklardan elde edilen gelirlerin nasıl kullanılacağını ve bu gelirlerin meşruiyetini de kapsamaktadır. Gelirlerin helal, haram ve şüpheli olması durumları üzerinde detaylı analizler yapmıştır. İslam âlimlerinin gelirleri bu şekilde irdelemesi onları batılı düşünenlerden ayıran bir diğer husustur. Çünkü Gazali (k.s) ve diğer İslam âlimleri kamu gelirlerinin muhtevasının bilinmesiyle adaletin sağlanabileceğini ifade etmektedirler. Gazali (k.s)'nin kamu gelirleri konusundaki görüşleri, onun dönemin ekonomik sorunlarına çözüm arayışını ve kamu maliyesinin ahlaki temellerini göstermektedir. Bu yaklaşımlar, modern kamu

13 Tevbe Suresi 60.ayet "Sadakalar (zekât gelirleri) ancak şunlar içindir: Yoksullar, düşkünler, sadakaların toplanmasında görevli olanlar, kalpleri kazanılacak olanlar, âzat edilecek köleler, borçlular, Allah yolunda (çalışanlar) ve yolda kalmışlar. İşte Allah'ın kesin buyruğu budur. Allah bilmekte ve hikmetle yönetmektedir (DİB, 2024)."

maliyesi teorileriyle de karşılaştırıldığında Gazali (k.s.)'nin düşüncelerinin hala geçerliliğini koruduğu görülmektedir.

Gazali (k.s), toplanan vergilerin caiz olmasının önemini defaatle belirtmiştir. Burada toplanan gelirlerin kaynaklarının belirlenmesinde İslam hukukuna riayet edilmesi gerektiğini savunduğu ifade edilebilir. Vergiler, helal kaynaklardan toplanmalı ve haram işlerden elde edilen gelirlerden uzak durulmalıdır. Vergilendirme süreçleri de İslam hukukuna uygun olmalıdır. Örneğin zekât toplanabilmesi için öncelikle kişide zekâtın farziyetlerinin oluşması gerekmekte, ardından zekâta tabi olan mallar gruplandırılarak her grup kendi içindeki prosedürlere göre zekâta tabi tutulmalıdır.

Toplanan vergiler, kamu yararı gözetilerek gerekli yerlere harcanmalıdır. Halktan toplanan gelirler yine halka harcanmalıdır. Vergilerin toplanmasında adaletsizliğin ve haksızlığın oluşmaması için şeffaflık ilkesine riayet edilmelidir. Toplanan vergilerin kimlerden ne kadar alındığı bilinmeli ve kamu görevlileri toplanan vergileri gereken yerlere israftan kaçınarak harcamalıdır. Çünkü israf neticesinde yapılması gereken hizmetler aksayacaktır. Böylece israf neticesinde fazladan vergi toplama yoluna başvurularak adaletsizlik ortaya çıkacaktır.

Günümüzde olağan bir kamu geliri olarak kullanılan devlet borçlanması, Gazali (k.s.)'nin yaşadığı 11. yüzyılda olağan bir gelir olarak görülmemektedir. Gazali (k.s) devlet gelirleriyle ödeme imkânı varsa devletin borçlanma yapılabileceğini düşünmektedir. Çünkü devlet yönetiminde, İslam ticaret hayatında olduğu gibi güven ve adalet önemlidir (Ghazanfar & Islahi, 2015, s. 71-72). Ancak Gazali (k.s), devletin borçlanmasının hangi şartlarda ve hangi şekillerde yapılabileceği hakkında yazmamıştır.

3.3. Kamu Giderlerine Dair Düşünceleri

Gazali (k.s), devletin topladığı gelirlerinin harcama yerlerini İslam âlimlerinin görüşleri dikkate alınarak yapılması gerektiğini ifade etmiştir. Beytülmalde (devlet hazinesinde) bulunan cizye ve haraç gelirlerinin, yalnızca İslam askerlerine, yolda kalmış yolcuya ve ilim adamlarına harcanması gerektiğini vurgulamıştır. Geriye kalan malların ise gereken yerlere ve İslami dairede hayırlı işler için harcanmak üzere Beytülmalde toplanmasını ifade etmiştir (Gazali, 2020, s. 100-101). Gazali (k.s.)'ye göre devlet gelirleri, toplumsal refahı artırıcı şekilde harcanmalıdır. Hükümdara, ancak toplumsal refaha hizmet edecek yeni bir vergiyi koymasına müsaade eder (Ghazanfar & Islahi, 2015, s. 70). Beytülmalin ne olduğu, toplanan gelirlerin dağıtımının nasıl olması gerektiği ve izlenmesi gereken yolu şu şekilde tarif etmiştir:

“Beytülmal sistemi çoğu insana müphem kalmış ve key-

fiyeti izah edilmemiştir. Bu, hububat istihsalinin mahal-line göre onda bir veya beşte birini alıp, toplanan yerdeki fakirlere dağıtmak, artanı da devlete vermektir. Ürünün toplandığı mahalle, Beytülmal denir. Cizye ve haraç alınan yerlerde toplanan mal, yalnız İslam askerlerine, yolda kalmış yolcuya ve ilim adamlarına sarfedilir. Geriye kalanı gereken yerlere ve islamın izin verdiği hayırlı işlere harcamak için Beytülmaal konulur. Devletin emiri bu statüyü takip etmeli harcamaları kendi yararına yapmaktan ve halkın umumi teammülüne aykırı düşen davranışlardan sakınmalıdır.” (Gazali, 2020, s. 100).

Gazali (k.s.)’ye göre devlet yöneticisi, toplumdaki yoksul kesimin ihtiyaçlarını devlet hazinesinden karşılamakla görevlidir. İhtiyaç sahibi kimselerin yöneticilere ulaştıklarında yöneticilerin onlarla ilgilenmeleri gerektiğini vurgulamıştır. Hatta ihtiyaç sahibi bir Müslümanın ihtiyacını gidermenin bir yönetici için nafil ibadetten daha efdal olduğunu ifade etmiştir. Bunu “Beytülmal ancak halkın emirinden razı olmasıdır, beytülmal olmasa da halk yeterlidir” şeklinde ifade etmiştir. Daha açık bir ifadeyle, sultan için asıl zenginlik devletin hazinesi değil, onun adaletinden memnun olan halkıdır. Çünkü böylece sultan, Müslümanın asıl amacı olan Allah’ın rızasını kazanabilecektir. Yönetici, halkın durumundan bihaber olmamalıdır. Halkın içinde olduğu duruma göre onlara yardımlarda bulunulması gerektiğini şu sözleriyle ifade etmiştir:

“Devleti idare eden kimselerin, halkı bir darlığa, şiddet ve sıkıntı içerisine düştüğünde onlara yardım etmesi gerekir. Özellikle kıtlık baş gösterdiğinde ve fiyatlar aşırı şekilde yükseldiğinde bunu ihmal etmemelidir. İnsanlar artık maişetleri temin edemeyecek bir duruma geldiklerinde ve kazanç kapılarının kapandığında onlara yiyecek-icecek yardımı yapmalı; devlet hazinesinden yararlanmalarına müsaade etmelidir.” (Gazali, 2020b, s. 189)

İmam Gazali (k.s.) günümüzde kamunun sorunu olan israfa da yer vermiştir. İslam dini, israfın her türlüünü ahlaken uygun görmemekte, israftan kaçınmayı emretmektedir. O da bu anlayışın devleti yönetenlerde de olması gerektiğini, adaletin israfa sağlanamayacağını ifade etmiştir. Hatta adaletli hükümdarın devletin malını şahsi işlerinde kullanmaktan kaçınarak kendini bu ahlaksızlıktan koruması gerektiğini ifade etmektedir (Gazali, 2020, s. 105).

Gazali (k.s.), toplanan gelirlerin helal ve haram olmasına göre durumlarını detaylı olarak anlatmıştır. Ona göre devletin gelirlerinin içine haramlar karıştığında, ülkede, adaletsizlikler ve toplum-

sal huzursuzluklar baş gösterecektir. Bu durumda haramların içine karıştığı Beytülmal, sultanın otoritesini zedeleyebilecek ve hatta tahtan düşmesine sebep olabilecektir. Hazinesinin hükümdar için önemini “*Emir, Beytülmal’ı dikkatlice kullanmalı, harcamalarda israftan kaçınmalıdır. Çünkü emirin yükselmesine ve düşmesine sebep Beytülmal’dır.*” (Gazali, 2020, s. 105) sözleriyle vurgulamıştır. Gelirlerin toplanmasında adaletsizliğin oluşması neticesinde gelirler artacak ancak vergi yükü artan halk artık mutlu olmayacaktır. Çünkü halk, artık adaletsizliği görmüş ve toplumsal huzur kaybolmuştur. Bu sebeple devlet için Beytülmal oldukça önemlidir. Gazali (k.s)’nin bu görüşünün İbn Haldun’un devletlerin yükseliş ve çöküş dönemlerindeki vergi politikalarıyla benzerlik gösterdiği söylenebilir. İbn Haldun’da devletin ilk kurulduğu dönemlerde vergi gelirleri düşük iken yükselme sağlanabildiğini ifade etmiştir. Ancak zamanla toprakların genişlemesiyle israfın artması vergi gelirlerini artırırken devleti düşüşe doğru götürmektedir.

Adalet gözetilerek yapılan kamu harcamaları, toplumun genel refahını artırmak için kullanılabilir bir araçtır. İmam Gazali (k.s), kamu maliyesinin ahlak boyutuna büyük önem vermiştir. Ona göre, devlet yöneticileri ve maliye görevlileri, dürüstlük ve adaletle hareket etmelidir. Kamu kaynaklarının yanlış kullanımı, yolsuzluk ve rüşvet gibi ahlak dışı davranışlar, toplumun güvenini zedeleyecektir. Gazali (k.s), israf ve lüks tüketimden kaçınılmasını, kaynakların toplumun genel refahı için kullanılmasını savunmaktadır. Gazali (k.s)’nin aşağıda ifade ettiği gibi devlet memurları arasında adaletin gözetilmesi de devletin devamlılığı açısından önemlidir. Aynı işi yapan kişiler arasında ayrımcılık yapılmamalıdır. Maaşlardaki artışlar adaletli bir biçimde sağlanmalıdır. Aksi halde adaletsizliğin oluşmasıyla devletin işleri de bozulacaktır.

“Halktan aldığını olduğu gibi tekrar halka vermelidir. Devlet işlerinde çalışan memurlarının maaş durumlarını farklı bir şekilde birbirinden fazla olarak arttırmamalıdır. Aynı hizmeti yerine getirenlerin maaşını eşit seviyeye getirmelidir. Devletin emiri maaş durumunu böyle yapmaz, bazı idari görevlilerin maaşını yükseltirken bazılarını eksiltirse bir kargaşalığın doğmasına sebep olur, dolayısıyla devlet işleri de sarsılır.” (Gazali, 2020, s. 128).

Gazali (k.s), kamu gelirlerinin harcama yerlerini, Rub’u’l Adat¹⁴ kitabında açıklamıştır. Buna göre cizyenin beşte dördü yol, köprü, askeri harcama gibi amme ihtiyaçlarına aktarılabilir. Kalan beşte biriyse zekâtta

bahsedilen sınıflara harcanabilir. Miraslar ve sahibi bulunmayan mallar da toplumun ihtiyaçları için kullanılabilir. Müttevelli bulunmayan vakıflar da mirasların harcama yerlerine aktarılabilir. Sultanın işlettiği arazide ise öncelikle işçilerin ücretlerinin ödenip ödenmediğine bakılması gerekir. Bu durum elde edilen gelirin helal ve haram durumu açısından tetkik edilir. Helal olduğu tespit edilen bu kaynaktan Sultan istediği kimselere dilediği kadar verebilir. Sultanın sattığı mallarda da durum bu şekildedir.

Gayrimüslimlerden toprağı ekip biçmelerinin bir karşılığı olarak alınan haracın Müslümanlardan da alınmasını hiçbir şüpheye yer bırakmadan haram kabul etmektedir. Gazali (k.s) kendi zamanındaki gelirlerin çoğunun haram grubuna girdiğini belirtmiştir (Gazali, 1992, s. 337). Bu sebeple buradan elde edilen gelirlerin de harcanması İslam hukukuna göre uygun olmayacaktır. Hazineadaki paralar, çoğunlukla amillerin (tahsildarların) helal ve haramlığına bakmadan topladıkları gelirlerdir. Gazali (k.s) burada gelirlerin helal veya haram olması durumlarından hangisinin muhtemel olduğuna bakılması gerektiğini ifade eder. Hükmünde ona göre verilmesi gerektiğini belirtir.

4. SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

İmam Gazali (k.s.)'nin adalet, ahlak ve İslami prensipler üzerine kurulu bir maliye anlayışına sahip olduğu söylenebilir. Onun düşüncelerinde, devletin meşru kaynaklardan gelir elde etmesi, halkın gücüne göre adaletli bir şekilde vergilendirmesi ve bu gelirlerin israftan uzak, toplumun refahını artırmaya yönelik harcamalarda kullanılması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu yaklaşımlar, günümüz kamu maliyesinin etik boyutunu da yansıtmakta ve sosyal adaletin sağlanması noktasında önemli bir temel teşkil etmektedir.

Gazali (k.s), devlet adamlarına kamu gelirlerinin toplanması ve harcanma alanlarıyla ilgilenmelerinin yanı sıra halkın ihtiyaçlarına duyarlılık göstermeleri, sosyal yardımlaşma sistemlerini aktif olarak işletmeleri ve mali yönetimde adaleti esas almaları noktalarında tavsiyelerde bulunmaktadır. Kamu gelirlerinin toplanmasında adaletsizliğin ve israfın toplumsal huzuru ve güveni zedeleyeceği ve devletin meşruiyetini tehlikeye atacağına dair uyarıları, günümüz devlet yönetimleri için de yol gösterici özellikler taşımaktadır.

Gazali (k.s.)'nin maliye anlayışının Batı'daki çağdaşlarına kıyasla daha kapsamlı bir ahlaki ve dini temele dayandığı söylenebilir. Batılı Aquinas gibi düşünürler de sosyal adalet ve kamu yararına vurgu yapmışlarsa da Gazali (k.s.)'nin İslam'ın ahlaki ve ilahi prensiplerine dayalı yaklaşımı modern seküler mali sistemlerden ayrılmaktadır. Bu bağlamda, kamu ge-

lirlerinin adaletle toplanması ve toplumun refahını sağlamak için kullanılması devlet yönetiminde temel gördüğü düzenin en önemli unsurlarındandır. İmam Gazali (k.s.)'nin kamu maliyesi üzerine düşünceleri, yalnızca İslam dünyasında değil, genel olarak kamu maliyesinin ahlaki temellerine dair önemli çıkarımlar ve öneriler sunmaktadır. Onun adalet, şeffaflık ve israftan kaçınma gibi ilkeleri, modern kamu maliyesinin sosyal adaleti sağlayan bir araç olarak yeniden yorumlanması gerektiğini göstermektedir.

KAYNAKÇA

- Abdülazim, M. ed-Dib. (1993). *Cüveynî, İmâmü'l-Haremeyn*. TDV İslâm Ansiklopedisi. Erişim Adres: <https://islamansiklopedisi.org.tr/cuveyni-imamul-haremeyn>. Erişim Tarihi: 05.11.2024.
- DİB. (2024). *Kur'an-ı Kerim*. Erişim Adresi: <https://kuran.diyanet.gov.tr/mushaf/kuran-meal-2/tevbe-suresi-9/ayet-60/kuran-yolu-meali-5>. Erişim Tarihi: 20.10.2024.
- Gazali. (1992). *İhyau Ulumi'd-Din* (A. Serdaroğlu, Çev.). İstanbul: Bedir Yayınları.
- Gazali. (2016a). *İhyau Ulumi'd-Din Tercümesi* (A. Serdaroğlu, Çev.; C. 1). İstanbul: Erkam Yayınları.
- Gazali. (2016b). *İhyau Ulumi'd-Din Tercümesi* (A. Serdaroğlu, Çev.; C. 2). İstanbul: Erkam Yayınları.
- Gazali. (2017). *Zekâtın Sırları*. İstanbul: Semerkand Yayıncılık.
- Gazali. (2020a). *Mülkün Sultanlarına (Nasihatü'l-Müluk)* (O. Şekerci, Çev.). İstanbul: İnsan Yayınları.
- Gazali. (2020b). *Yöneticilere Altın Öğütler* (H. Okur, Çev.). İstanbul: Semerkand Yayıncılık.
- Gazali. (2021). *İhyau Ulumid-Din* (D. Selvi, Çev.). İstanbul: Semerkand Yayıncılık.
- Ghazanfar, S. M., & Islahi, A. A. (2015). Bir Arap Skolastiğinin İktisat Düşüncesi Ebu Hamid el-Gazzali (450-505/1058-1111). İçinde S. M. Ghazanfar (Ed.), *Orta Çağ İslâm İktisat Düşüncesi* (ss. 49-76). İstanbul: Klasik Yayınları.
- Kurtuluş, R. (1993). *Cürçân*. TDV İslâm Ansiklopedisi. Erişim Adresi: <https://islamansiklopedisi.org.tr/curcan>. Erişim Tarihi: 05.11.2024.
- Laoust, H. (2016). *Gazzali'nin Siyaset Anlayışı*. İstanbul: Pınar Yayınları.
- Orman, S. (2007). *Gazali'nin İktisat Felsefesi*. İstanbul: İnsan Yayınları.
- Orman, S. (2016). *İktisat, Tarih ve Toplum*. İstanbul: Küre Yayınları.
- Özaydın, A. (2007). *Nizâmülmülk*. TDV İslâm Ansiklopedisi. Erişim Adresi: <https://islamansiklopedisi.org.tr/nizamulmuluk>. Erişim Tarihi: 05.11.2024.
- Schumpeter, J. A. (2009). *History of Economic Analysis*. Londra: Routledge.
- Şimşirgil, A. (2024). Seyyid Kutup ve Zekat. *Lalegül*, 137.
- Yeşilyurt, Ş. (2015). *Din ve Ekonomi Bağlamında İslam Maliye Tarihi ve Maliye Sistemi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Yeşilyurt, Ş. (2021). İslam Maliye Tarihi Literatürünün Teşekkülüne Bir Katkı: Maverdi ve Kamu Maliyesi. İçinde Ş. Karabulut (Ed.), *Maliye Biliminde Gelenekçi ve Yenilikçi Yaklaşım ve Gelişmeler: Kamu Harcamaları, Kamu Gelirleri, Bütçe* (ss. 169-188). Ankara: Gazi Kitabevi.

TÜRKİYEDE VERGİ TABANININ MEVCUT DURUMU VE GELİŞTİRİLMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER

Doç. Dr. Ulvi SANDALCI¹

Doç. Dr. İnci SANDALCI²

Doç. Dr. Özgür SAYGIN³

1. GİRİŞ

Devletlerin en önemli gelir kalemleri arasında yer alan vergiler geçmişten günümüze birçok amaç için tahsil edilmektedir. İlk başlarda kamu tarafından yürütölen hizmetlerin finansmanını sağlamak için salınan vergiler daha sonraları gelişen ve değişen ekonomik ve mali yapılarından dolayı başka birçok amaç için de salınmaya başlanmıştır. Vergilerin kamu harcamalarının finansmanı yanında ekonomik büyüme ve kalkınma, gelirin yeniden dağılımı, ekonomik istikrar gibi mali olmayan amaçlar kapsamında görev üstlenmesi önem ve gerekliliğini daha da arttırmıştır. Söz konusu önem ve gerekliliğin bir gereği olarak da vergilerin eksiksiz ve zamanında tahsil edilmesi ile vergi tabanının olabildiğince geniş olması idarelerin odaklandığı temel vergileme konusu olmuştur. Vergi tabanı geniş ekonomilerde mükelleflerin ödevlerini eksiksiz ve zamanında yerine getirmesi ile birlikte hazinenin gelir tahsili en yüksek düzeye ulaşacaktır. Bu durum da kamu hizmetlerin sunumunun yeterliliğine katkı sunarak toplumsal faydanın artmasını sağlayacaktır. Aynı zamanda vergi tabanının genişliği mükellef sayısını arttırarak kamu tarafından çeşitli gerekçe ve yöntemler ile uygulamaya konulan politikaların etkinlik ve gücünü de arttıracaktır. Bunun gibi birçok ekonomik, mali, sosyal vb. nedenlerden dolayı vergi tabanının boyutu oldukça önem arz etmektedir.

Vergi tabanının ölke ekonomileri ve vergi sistemleri açısından arz ettiği önem nedeniyle birçok idare vergi tabanının genişlemesine yönelik çalışmalar yürütmektedir. Bu çalışmaların temelinde iki husus yatmaktadır. Bunlardan birincisi ilk etapta vergi tabanının boyutunun ölçölmesidir.

1 Kütahya Dumlupınar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Faköltesi Maliye Bölümü, ulvi.sandalci@dpu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0003-1527-0815

2 Kütahya Dumlupınar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Faköltesi Maliye Bölümü, inci.agacan@dpu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0003-4995-8482

3 Kütahya Dumlupınar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Faköltesi Maliye Bölümü, ozgur.saygin@dpu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-2159-7112

İkincisi ise vergi tabanını etkileyen faktörleri ortaya koyarak ilgili kamu politikalarını devreye sokmaktır. Buna göre vergi tabanının genişlemesi veya daralmasına neden olan etmenler belirlenerek bunlara yönelik kamu politikalarının uygulanmaya koyulması ile verginin tabana yayılması hedeflenmektedir. Vergi tabanının boyutuna etki eden faktörler çok çeşitli olmakla birlikte temel belirleyiciler olarak kayıt dışı ekonomi, vergi kaçakçılığı, vergi adaleti, vergi muafiyet ve istisnaları, mükellef sayısı, vergi uyumu ve bilinci sayılabilmektedir. Söz konusu belirleyicilerin mevcut ülke ekonomisindeki durumuna göre vergi tabanının genişliği veya darlığı ortaya çıkmaktadır. Kayıt dışı ekonomi ve vergi kaçakçılığının yüksek olduğu, vergi adaletsizliğinin görüldüğü, vergi muafiyet ve istisnaların geniş olduğu, mükellef sayısı, vergi bilinci ve uyumunun ise yetersiz olduğu ülkelerde vergi tabanının dar, tersi durumun olduğu ülkelerde ise geniş olduğu görülmektedir. Türkiye ekonomisi ve vergi sistemi açısından vergi tabanı boyutunun araştırıldığı bu çalışmada öncelikli olarak Türkiye’deki vergi sistemi incelenmiştir. Sonrasında ise vergi tabanı kavramı ve belirleyicilerine değinilerek Türkiye’de vergi tabanının gelişiminin yıllar itibarıyla durumu ortaya konulmuştur.

2. VERGİ VE TÜRKİYE’DE VERGİ SİSTEMİ

Vergileme, devletlerin sahip olduğu egemenlik yetkisinin kullanıldığı en önemli alanlarda biridir (Şenyüz vd., 2019: 84). Günümüzde kamu harcamalarının en önemli finansman kaynağı olan vergilerin geçmişi çok eskilere dayanmaktadır. Verginin yerine konabilecek başka bir kamu gelirin henüz bulunamamış olması vergilerin tarihsel süreçte sıkça tartışılmasına neden olmuştur. (Pehlivan ve Öz, 2000: 143). Vergilerin ortaya çıkışı toplumların ortaya çıkışıyla ilişkilendirilmiş olsa da zamanla verginin niteliğinde önemli değişimler meydana gelmiştir. İlk ortaya çıktığı dönemlerde gönüllü bir ödeme niteliğine haiz olan vergiler, zamanla zorunlu bir niteliğe bürünmüştür (Oktar, 2008: 6). Genel bir tanımla vergi, kamusal hizmetlerin finansmanını sağlamak amacıyla toplumu oluşturan bireylerden ödeme güçleri dahilinde zorunlu olarak alınan ekonomik değerdir (Pehlivan, 2014: 23). Vergi, gerçek ve tüzel kişilerce devlete aktarılan “zorunlu” bir kaynak olduğu için birçok yönüyle ekonomiyi etkilemektedir. Bu açıdan en iyi ekonomik etkilere sahip olan veya en az kötü ekonomik sonuçlar doğuran vergi sistemi, ekonomik anlamda en iyi vergi sistemi kabul edilir (Dalton, 1961: 72’den Aktaran Edizdoğan ve Çelikkaya, 2022: 1). Vergiler bir yandan kamu harcamalarının en önemli finansman kaynağı olarak önemini korur ve ağırlığını artırırken, bir yandan da ekonomik ve sosyal politikalara yön veren bir araç olma özelliği kazanmıştır. Kamusal otorite tarafından belirlenen politikalar doğrultusunda mal, hizmet, kişi, sektör veya alan üzerine farklı oran ve/veya miktarda uygulanan vergiler, karar alıcıların tercihlerini etkilemektedir (Onuncu Kalkınma Planı (2014-

2018), Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2014: xiii). Söz konusu politikalar çerçevesinde her ülke kendi ekonomik, mali, sosyal, idari, siyasi, toplumsal yapı vb. durumlarını göz önünde bulundurarak kendilerine özgü vergileme sistemleri oluşturmaktadır. Oluşturulan vergi sistemi ile ulaşılmak istenen temel amaç vergilerin eksiksiz ve zamanında tahsilinin sağlanması ve vergi kayıp ve kaçakçılığının en az seviyeye indirilmesidir. Böylece kamu hizmetleri daha etkin ve verimli yürütülerek ülke ihtiyaçlarına yönelik vergileme politika aracından en üst düzeyde yararlanılması hedeflenmektedir. Bundan dolayıdır ki ülkelerin vergi sistemleri ve bu sistemlerin diğer ülke vergi sistemleri ile ilişkisi son derece önem taşımaktadır.

Çeşitli vergilerin bileşimiyle oluşan vergi sistemlerinin dayandığı iktisadi olaylar, ekonominin temel akışının oluşturan gelir, tüketim ve tasarruf olaylarıdır. Vergi sistemlerinin önemli bileşenlerinden biri gelirdir. Gelir, üretim faktörlerinin ekonomik alanda kullanılması sonucu elde edilmektedir. Gelir vergisi ve kurumlar vergisi gelir üzerinde alınan vergiler içerisinde yer almaktadır. gelir, hane halkları tarafından elde edildikten sonra mal piyasasına (tüetime) veya mali piyasalara (tasarrufa) aktarılmaktadır. Bu piyasalarda gerçekleştirilen işlemler de tüketim vergileri ve tasarrufun vergilendirilmesinin temelini oluşturur (Kirmanoğlu, 2007: 258). Verginin konusu aynı olmakla birlikte ülkelerin vergi sistemlerinde farklılıklar meydana gelmektedir. Az gelişmiş, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerin vergi sistemleri birbirlerinden belirli oranlarda farklılıklar gösterebilmektedir. Bunun nedenleri arasında ülkelerin ekonomik ve siyasi yapısı, sosyal olaylar, dünyadaki diğer gelişmeler gibi birçok faktör yer almaktadır. Türkiye'nin vergi sistemi cumhuriyetin kuruluşu, ikinci dünya savaşı, çok partili dönem, dünyadaki gelişmeler, küreselleşme olgusu, Avrupa Birliği süreci vb. birçok olaydan doğrudan veya dolaylı olarak etkilenerek gelişim göstermiştir. Türkiye'de uygulanan sistem, çok vergili sistem sınıfındadır. Türk vergi sistemini oluşturan vergiler, gelir üzerinden alınan vergiler, harcamalar üzerinden alınan vergiler ve servet üzerinden alınan vergiler olmak üzere sınıflandırılmaktadır (Üyümez, 2019: vii).

3. VERGİ TABANI KAVRAMI

Vergileme ülkelerin ekonomik, mali, sosyal, siyasi, idari vb. birçok faktörü üzerinde doğrudan etki etmesi nedeniyle sadece ekonomik anlamda değil birçok değişkenin bir arada göz önünde bulundurulduğu mali olaydır. Vergileme süreci bütünüyle hem birçok faktörden etkilenmekte hem de niteliği gereği birçok faktör üzerinde etkili olmaktadır. Çok değişkenli bir yapıya sahip olması nedeniyle vergileme süreci, değişkenleri ve yapısı ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ile doğrudan ilişkilidir. Ülkelerin gelişme düzeyleri dikkate alındığında gelişmiş ülkelerde bütçe açıklarının az, vergi tabanının geniş, kayıt dışılığın az olması ve sosyal devlet anlayışının

yerleşmiş olması gibi nedenlerde vergilemede verimlilik sağlanmaya çalışılmakta ve vergide adalet ilkesine önem verilmektedir. Buna karşın gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerin bütçe açıklarının nispeten daha yüksek olması, vergi tabanının dar olması, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin fazlalığı, sosyal ve hukuk devleti anlayışının tam yerleşmemiş olması gibi nedenler ekonomik kaygıları artırmakta ve vergi gelirlerine olan ihtiyacı artırmaktadır (Öztürk, 2012: 9).

Vergi tabanı, bir ülkenin mevcut vergi sisteminin vergilendirilebilecek unsurların ne kadarını kapsama aldığını ve üzerinden vergi alınabilecek unsurların fiilen ne kadarının vergiye tabi tutulduğunu ifade eder. Şayet vergi sistemi, vergilendirilebilecek tüm ekonomik unsurları kapsamına alamıyorsa vergi yapısının darlığından söz edilir. Benzer olarak; vergilendirilebilir tüm ekonomik unsurların tamamını kapsama alıyor ancak bu unsurların tamamı vergilendirilmiyorsa yine vergi tabanının darlığı söz konusu olur (Pehlivan ve Öz, 2000: 143). Söz konusu tanımdan da anlaşılacağı üzere vergi tabanının birçok yönü bulunmaktadır. Bunlardan ilki mevcut vergi sisteminin ekonomik faaliyetleri ne derece kapsadığıyla ilgilidir. Yani vergi sisteminin vergi doğuran olayların ne kadarını vergilendirebildiğidir. İkincisi ise kapsama alanına alınan vergilerin ne oranda vergilendirilebildiğidir. Esas olan vergi idaresinin vergilendirilmiş faaliyetlerden ne ölçüde tahsilat sağlayabildiğidir. Bunlardan her ikisi de birbirini tamamlayıcı niteliktedir. Vergilendirilebilir ekonomik faaliyetlerin kapsamının genişliği ile bu faaliyetlerin eksiksiz ve zamanında vergilendirilmesi vergi tabanının geniş olması durumunu ifade etmektedir. Tersisi durum ise vergi tabanının dar olduğunu göstermektedir.

Ülkelerin vergiden etkilenen tüm alanlarda başarı sağlamaları için vergi tabanlarının olabildiğince geniş olması gerekmektedir. Nitekim vergi ne kadar çok kişiye dokunuyor ne kadar çok ekonomik faaliyeti etkiliyorsa etki gücü ve başarısı o kadar yüksek olacaktır. Dolayısıyla devletlerin herhangi bir ekonomik kriz anında başvurabileceği maliye politikası aracı olan vergi politikası o kadar etkili olacaktır. Bundan dolayı ülkelerin vergi reformları ile ileriye dönük ekonomi programlarında vergi tabanının genişletilmesine dair birçok politika uygulanmaktadır. Bu kapsamda gelişmekte olan ülkelerin ilk amaçlarından biri vergi tabanının genişletilmesi ve vergi oranlarının düşürülmesi olmalıdır. Nitekim gelişmekte olan ülkelere vergi tabanı dar olduğundan vergi oranları daha yüksektir. Bu durumda hem kayıt dışı ekonomiyi hem de vergi adaletsizliğini artırmaktadır (Özker ve Esener, 2010: 29). Bu nedenle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler vergi gelirlerini artırmayı amaçlıyorsa, vergi yükünün adaletli dağılımını sağlamalı ve herkesten vergi alarak vergi tabanını genişletmelidirler. Vergi tabanının genişletilmesi vergi oranlarının makul seviyelere çekilmesi, mali yükümlülüklerin üretimi, istihdamı ve ihracatı teşvik edici bir düzeyde ol-

masıyla mümkün olabilecektir. Bu değişikliklerin yanı sıra vergi idaresi, vergi yargısı ve cezaları da yeniden düzenlenmelidir. (Ay ve Talaşlı, 2008: 153). Vergi yüklerinin aşırı yüksek olması mükellefleri vergi kaçırmaya iteceğinden vergi tabanı daralacaktır. Mükelleflerin ödeme güçleri nispetinde vergi yüklerinin belirlenmesi vergi tabanının sürdürülebilir şekilde gelişmesine hizmet edecektir. Gelişmişlik düzeylerine göre verginin etkinliğinin farklı düzeylerde olduğu ve vergileme ilkelerindeki önceliğinin değiştiği ülkelerin mali yapılarında vergiye dair çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Söz konusu sorunlar farklı tür ve yapılarda olsa da temelinde ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ve bu düzeylere bağlı olarak ortaya çıkan yapısal eksikliklerdir. Şüphesiz gelişmekte olan ülkeler kategorisinde yer alan Türkiye’de vergiye ait temel sorunlar zaman zaman değişiklik gösterse de tam anlamıyla çözülebilmüş değildir.

Türkiye’nin temel vergisel sorunları arasında; vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama kapasitesinin düşük olması, vergi tabanının darlığı nedeniyle vergi ödeyenlerin sayıca ve nispi olarak düşük kalması, buna bağlı olarak vergi ödeyenlerin üzerindeki vergi yükünün yüksek olması ve kayıt dışı ekonominin boyutunun yüksek olması sayılabilir. Aynı zamanda vergi yapısının daha çok dolaylı vergilerden gelir elde etme üzerine tasarlanmış olması, stopaj usulünün yaygın olması, servet üzerinden alınan vergilerin düşük düzeylerde kalması, çeşitli sebeplerle ve adlarla sık çıkarılan vergi afları nedeniyle vergiye gönüllü uyumun azalması diğer nedenler arasında sayılabilir. (Güngör, 2016: 134). Söz konusu sorunlar arasında yer alan vergi tabanının darlığı Türkiye’deki vergi sistemi için uzun yıllar boyunca çözülememiş temel yapısal bozukluklardan biridir. Niteliği itibarıyla birçok faktöre etki eden ve yine birçok faktörden etkilenen vergi tabanı sorunu az gelişmiş, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerin iyileştirmeye amaç edindiği temel sorunlar arasında yer almaktadır. Bunun için ulusal ve uluslararası alanda birçok politika uygulanmakta ve ülkelerin vergi sistemleri bu temel sorunu ortadan kaldırmaya yönelik birbirleriyle entegre hale getirilmeye çalışılmaktadır. Bu açıdan vergi tabanı sorunu hem ulusal hem de uluslararası alanda üzerinde önemle durulan bir konudur.

Türkiye’de de vergi tabanının genişletilmesi çeşitli plan ve programlar aracılığıyla hedef haline getirilmektedir. Buna göre başta Gelir İdaresi Başkanlığı olmak üzere birçok ekonomik ve mali kurum vergi tabanının genişletilmesine yönelik plan ve programlar ortaya koymaktadır. Gelir İdaresi Başkanlığı’nın 2024-2028 yıllarını kapsayan stratejik planında *“Kamu mali yönetiminde sürdürülebilir ve sağlıklı gelir kaynaklarının artırılması için vergi tabanının genişletilmesi ile birlikte vergilemede gönüllü uyumun artırılmasına yönelik çalışmalar da sürdürülecektir.”* ifadesiyle vergi tabanının genişletilmesine yönelik stratejik bir plan uygulamaya konulmuştur. Aynı şekilde 2023 yılı faaliyet raporunda *“Vergi adaletinin*

güçlendirilmesi, vergi tabanının genişletilmesi ve vergi hasılasının artırılmasını sağlayacak şekilde vergi sisteminde revizyonlar yapılacaktır” denilerek vergi tabanının adalete uygun olarak genişletilmesine yönelik revizyonların yapılacağı beyan edilmiştir. Devlet idaresinin vergi tabanının genişletilmesine yönelik ortaya koymuş olduğu plan ve programlara diğer bir örnek ise Türkiye ekonomisinin önümüzdeki 3 yılına ilişkin hedeflerini ortaya koyan Orta Vadeli Programdır. 2025-2027 yıllarını kapayan Orta Vadeli Programın vergileme bölümünde *“Vergilemede gönüllü uyum, öngörülebilirlik ve şeffaflık artırılacak, vergide adalet güçlendirilecek, geliri adil bir şekilde yeniden dağıtan ve vergiyi tabana yayan bir yaklaşımla gelirler artırılacaktır.”* ifadesiyle verginin genişletilmesine ilişkin hedefler ortaya koyulmuştur. Buna göre vergi tabanının genişletilmesi gelirlerin arttırılmasına ilişkin bir politika hedefi niteliği taşımaktadır. Bu ve buna benzer birçok ekonomik ve mali plan ve programlarda Türkiye’de vergi tabanının genişletilmesi ve bu sayede birçok diğer ekonomik hedefe ulaşmaya yönelik uygulamalar yer almaktadır. Şüphesiz bu durum vergi tabanının genişliğine bağlı olarak verginin etki alanının da genişlemesi ile doğrudan bağlantılıdır. Birçok ülke çeşitli ekonomik, mali ve vergi reformları ile vergi tabanlarını genişletmeye çalışmaktadır. Bu noktada vergi tabanının dar veya geniş olması üzerinde etki eden belirleyiciler önem kazanmaktadır. Söz konusu belirleyicilere yönelik politikalar ile vergi tabanı istenen büyüklüğe ulaşacaktır.

4. VERGİ TABANININ BELİRLEYİCİLERİ

Ülkelerin vergi tabanlarının geniş olmaları veya dar olmaları ekonomik ve mali politikalar açısından önem arz etmektedir. Vergi tabanının geniş olduğu ekonomilerde idarenin uygulamaya koyduğu politikalardan etkilenen ekonomik birim sayısı fazla olacağı için söz konusu politikanın etki gücü artacaktır. Ters durumda ise bu etki daha sınırlı kalacaktır. Aynı şekilde vergi tabanının ölçüsüne göre vergilemenin mali ve mali olmayan amaçları ile vergilemeden beklenen etkinlik farklılık arz edecektir. Ekonomik, mali, sosyal vb. toplumsal yaşamın her alanında kendini hissettiren vergileme, vergi tabanının genişliğine göre farklı sonuçlar ortaya koyacaktır. Bu nedenle vergi tabanı ve vergi tabının genişlemesi veya daralmasına neden olan hususların belirlenerek bu alanda çalışmalar yapılması gerekmektedir. Bu gerekliliğin bir neticesi olarak da verginin tabana yayılmasının sağlanması önem arz etmektedir. Verginin tabana yayılmasıyla kastedilen hususlar arasında; kayıt dışılığın azaltılması, vergide adaletin sağlanması, vergi politikalarının ülkenin gelişimine katkı sağlayacak şekilde tasarlanması, vergi teşvik politikalarının adil olması ve vergi bilincinin artırılması gibi adımlar sayılabilir (Çember, 2023). Günümüzde uygulanan vergi sistemlerinde çeşitli sosyal ve mali politikalar doğrultusunda uygula-

nan vergi kolaylıkları, vergi sisteminin karmaşık bir yapıya sahip olması, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin yoğunluğu, ve vergilemede genellik ilkesinden verilen tavizler vergiyi daraltan unsurlar arasında sayılmaktadır. (Demirli, 2011: 99). Vergi tabanının boyutunun belirlenmesinde birçok faktör etkili olmakla birlikte bunlardan başlıcaları kayıt dışı ekonomi, vergi kaçakçılığı, vergi adaleti, vergi uyumu ve bilincidir. Ülke ekonomisindeki bu faktörlerin durumuna bağlı olarak vergi tabanının genişlemekte veya daralmaktadır.

4.1 Kayıt Dışı Ekonomi

Kayıt dışı ekonomi, farklı ekonomilerde farklı biçimlerde ortaya çıktığı ve nitelik olarak da farklılık gösterdiğinden literatürde tanımı üzerinde fikir birliği bulunmamakta ve birçok tanım yapılmaktadır (Bilen, 2007: 135). Altuğ'a (1999:257) kayıt dışı ekonomiyi ya hiç belgeye bağlanmayan ya da içeriği gerçeği yansıtmayan sahte belgelerle gerçekleştirilen ekonomik faaliyetin, devlet ve teşebbüs ile ilgili diğer kişilerden gizlenerek yürütülmesi olarak ifade etmiştir. Akbulak ve Tahta Kılıç'a (2003: 18) göre, kayıt dışı ekonomi, yasal ya da yasa dışı gelir getirici ekonomik faaliyetlerin kayda alınmaması nedeniyle vergilendirilmesi imkansız olan işlemlerdir. 2008-2010 yıllarını kapsayan "Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele Stratejisi Eylem Planı"nda ise; "Kayıt dışı ekonomi, kayıt altına alınmayarak devletten gizlenen bu nedenle de vergi konusu yapılamayan ve denetlenemeyen iktisadi faaliyetler olarak tanımlanmıştır (GİB, 2009:3). Vergi kapasitesi ile toplanan vergi arasındaki fark kayıt dışı ekonomi hakkında bilgi vermektedir. Buna göre, kayıt dışı ekonominin boyutu arttıkça vergi kaybı da o kadar artacaktır. Ceteris paribus varsayımı altında, bir ülkede kayıt dışı ekonominin hacmi artıkça, vergi gelirleri azalmakta, kayıtlı mükellef sayısı azalmakta ve vergi yükü artmaktadır. Artan vergi yükü de yine kayıt dışılığı teşvik etmekte ve nihayetinde kayıt dışılığı artırarak kısır döngü yaratmaktadır. Bu kapsamda ilk olarak vergi yükünün düşürülmesi gerekmektedir. Bunun için vergi tabanının genişletilmesine yönelik politikalara ihtiyaç vardır. Vergi tabanının genişletilmesi ise kayıt dışında bırakılan kişi veya faaliyetlerin kayıt altına alınması ve vergi dışı bırakılan alanların vergi kapsamına alınması ile mümkün olacaktır (Şen ve Sağbaşı, 2017: 179).

Türk vergi sistemi kapsamında uygulama alanı bulan muafiyet ve istisnaların çokluğu vergi tabanının genişletilmesi önünde engel olmakta, dolayısıyla kayıt dışı ekonomiye yol açmaktadır (Yücel, 2014: 150). Kayıt dışı faaliyetlerin artması vergi tabanının daralmasına neden olmakta, bu durum vergisi stopaj yoluyla alınan ve vergi kaçırma/vergiden kaçınma imkanı bulunmayan mükelleflerin vergi yükünün artmasına yol açmaktadır. Böylece kazançlarının büyük kısmıyla vergi, sigorta primi vb. mali yükümlülükler ödemek istemeyen çalışanlar kayıt dışı kalmaya zorlana-

bilmektedir (Şen, 2015: 75). Daha geniş vergi tabanına daha fazla mükellefin vergi kapsamına alınmasıyla ulaşılabileceğinden vergi politikalarında etkinlik artacaktır. Bu nedenle vergi denetim mekanizması kullanılarak a kayıtdışılığın mümkün olan en düşük düzeye çekilmesi gerekmektedir (Akbe, 2014: 67).

4.2. Vergi Kaçakçılığı

Vergi kaçırma, gerek ulusal gerek uluslararası alanda vergi sitemlerinin en önemli sorunlarının başında gelir. Vergi kaçakçılığı, vergi ödenme aşamasına gelmeden vergiye karşı gösterilen bireysel tepkidir. Vergi kaçakçılığını ölçmek için ödenmesi gereken vergi ile ödenen vergi arasındaki farka bakılabilir (Erdem vd., 2021: 278). Vergi kaçakçılığı geniş ve dar anlamda ele alınmaktadır. Geniş anlamda vergi kaçakçılığı, vergiye karşı gelerek vergi ödememe davranışı olarak nitelendirilmektedir. Dar anlamıyla ise, mevcut vergi yasaların aykırı davranarak ve yasaları uygulamakla yükümlü idarenin aldığı tedbirlere uymayarak vergi ödememek veya daha az vergi ödemek olarak tanımlanmaktadır (Edizdoğan, 1978: 113). Vergi mükellefinin yasayı ihlal etmeyi gerektiren ve ayrıca vergi ödemekten kaçınma niyetiyle yapıldığı gösterilebilen eylemi “vergi kaçırma” terimi kapsamındadır (OECD, 1987: 16). Tüm bu tanımlardan yola çıkarak vergi kaçakçılığını, vergi mükelleflerinin yasa dışı yollara başvurarak kasıtlı bir şekilde vergisel yükümlülüklerini yerine getirmeyerek haksız kazanç sağlamaları ve devleti gelir kaybına uğratmaları şeklinde tanımlayabiliriz (Kapusuzoğlu, 2008: 125). Vergi kaçırma açısından değerlendirildiğinde birçok farklı türde vergi kaçırma yöntemi bulunmasına rağmen uygulamada en fazla rastlanılan veya bilinen vergi kaçırma yöntemleri şu şekilde sıralanabilmektedir (Şen ve Sağbaşı, 2017: 174):

- Çifte muhasebe kaydı tutma,
- Vergi idaresine gerçeği yansıtmayan kayıtları gösterme,
- Defter ve kayıtları deforme etme veya tamamen yok etme,
- Sahte(naylon) fatura kullanma,
- Merdiven altı üretim gerçekleştirme,
- Kayıt dışı ve çocuk işçi çalıştırma,
- İşletmelerin satın aldığı malların karşılığını kendi ürettiği diğer mal ya da mallar ile takas etmesi ve bunları muhasebe kayıtlarında göstermemesi

Yukarıda sıralanan vergi kaçakçılığı suçları her ne kadar belirli sayıda olsa da değişen yaşam koşulları, teknolojik gelişmelerin hızı ve toplumsal yapının her alanda önemli değişimler geçirmesi gibi nedenlerle her ge-

çen gün suça konu olan eylem ve işlemlerin niteliği değişerek artmaktadır. Özellikle ülke ekonomisinde meydana gelen değişimler de vergi kaçakçılığına başvurma oranının artmasına dolayısıyla da suç tiplerinin değişerek çeşitlenmesine sebep olmaktadır (Kocayılmaz ve İstemi, 2015: 47). Vergi kaçakçılığının çeşitlenerek boyutlarının artması birçok mali, ekonomik ve sosyal etkilerin oluşmasına neden olmaktadır. Vergi kaçakçılığının neden olduğu mali etkiler devletin vergi gelirlerinin azalması biçiminde karşımıza çıkar (Sandalcı ve Sandalcı, 2020: 81). Vergi kaçakçılığı, devletin mevzuat uyarınca vergilendirmesi gereken alanlar ile vergilendirilmiş alanları kanunlara aykırı şekilde hareket edilerek dışarıda bırakılması neticesinde vergi tabanının daralması ile bu gelir kaybı ortaya çıkmaktadır. Vergi tabanının genişlemesinin önündeki bir engel de şüphesiz yaygın vergi kaçakçılığıdır. Vergi kaçağı, etkin vergi denetimleriyle ortaya çıkarılabilmektedir (Pehlivan ve Öz, 2008: 150). Denetimlerin yetersiz olduğu vergi sistemlerinde vergi kaçakçılığı boyutu artarak vergi tabanının daralmasına, yeterli denetimin olduğu sistemlerde ise kaçakçılığın azalarak vergi tabanının genişlemesine neden olmaktadır. Bu da kuşkusuz hazineye aktarılması gereken vergi gelir büyüklüğünü doğrudan etkilemektedir.

4.3. Vergi Adaleti

İyi bir vergi sisteminde aranan iki temel unsur etkinlik ve adalettir. Bu kapsamda vergilemede adaletin sağlanması iyi bir vergi sisteminin olmazsa olmazıdır denilebilir. Adaletli olmayan bir vergi sisteminden başarılı sonuçlar beklenemez. Vergilemeye ilişkin gerek teorik gerek uygulamada ortaya çıkan tartışmalarda, temel konulardan biri vergilemede adalet ve eşitlik olarak karşımıza çıkmaktadır (Hazine ve Maliye Bakanlığı Vergi Konseyi, 2024: 7). Vergi adaleti, vergi yükünün toplumu oluşturan bireyler arasında eşit bir biçimde paylaştırılması olarak tanımlanabilir. Vergi yükünün adil dağılımı toplumun vergi ve vergi ödemeye bakışını da etkileyen bir unsurdur. Vergilemede adaletin sağlanmasıyla «çok kazananın çok, az kazananın az» vergi alınarak toplumu oluşturan bireyler arasındaki gelir ve servet eşitsizliğinin giderilmesi amaçlanmaktadır (Yereli ve Ata, 2011: 21).

Vergi yükünün adaletli dağılımının amaçlandığı vergi sisteminde; bütün mükelleflerin kapsama alınması, kayıt dışı faaliyetlerin önlenmesi, kimin ne kadar vergi ödeyeceğinin ve kişisel ve mali durumlar dikkate alınarak bireylerin ödeyeceği verginin ölçüsünün ne olacağının belirlenmesi önem taşır. Bununla birlikte, vergide adalet olgusunun yere, zamana, kişiye ve topluma göre farklılık göstermesi, herkesi kapsayan değişmez ölçülerin oluşturulmasını olanaksız kılmaktadır. Bu durumda, bazı teknik ölçütler kullanılarak vergilemede adaletin sağlanmasına çalışılmaktadır. Bu ölçütlerden bazıları arasında; vergi kaçakçılığıyla mücadele, çifte

vergilemenin önlenmesi, vergi yükünün dengeli dağılımı, ailevi durum dikkate alınarak vergi yükünün farklılaştırılması, farklı gelir düzeylerinin farklı oranlarda vergilendirilmesi, kişinin geçimine yetecek kadar gelirden vergi alınmaması ve gelirin kaynağına göre farklı vergi işlemine tabi tutulması sayılabilir (Akdoğan, 2009: 201-202). Vergilemede adalet ilkesi, belirli gruplara uygulanan muafiyet ve istisna gibi vergi kolaylıklarının kaldırılarak vergi tabanının genişletilmesini savunan iktisadi verimlilik görüşünü desteklemektedir. Etkin ve âdil bir vergi sisteminin oluşturulabilmesi için mevzuatı karmaşık hale getiren indirim, ekonomik ve sosyal gereklilikler kapsamında zorunlu olanlar dışındaki indirim, istisna ve muafiyet gibi uygulamalar kaldırılarak vergi tabanı genişletilmelidir (Onuncu Kalkınma Planı, Vergi Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2023: 40). Verginin tabana yayılması aynı tutardaki verginin daha fazla mükelleften alınması anlamına geldiğinden vergi yükü dağılımındaki adaletin de önemli bir göstergesidir (Onuncu Kalkınma Planı, Vergi Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2023: 30). Nitekim yaygın olan bir vergi tabanında mükelleflerin vergi yükü daha geniş kitlelere dağılarak hafifleyecektir. Bu açıdan bakıldığında vergilemede daha adil bir yapının ortaya çıkması için gerekli koşullardan biri vergi tabanının olabildiğince yaygın olmasıdır. Yaygın olan vergi tabanını, vergi yükünün tüm topluma yayılarak hafifletilmesi yanında vergi sisteminin vergilemede genellik ve eşitlik ilkelerine daha fazla yaklaştıracaktır. Adalet başta olmak üzere birçok vergileme ilkesi vergi tabanı ile doğrudan ilişkilidir.

Türk Vergi Sistemi içerisinde bazı kişilerin veya vergilendirilmesi gereken konuların çeşitli siyasi, ekonomik, sosyal vb. nedenlerle verginin kapsamı dışına çıkarılmasıyla daralan vergi tabanı (Yurtsever, 2005, 122) yapılan yapısal reformlarla birlikte hem vergilemede adaletin zedelenmesini önleyecek hem de bu yolla vergi uyumunu arttırarak vergi tabanının genişlemesine katkı sunacaktır. Bu da hazinenin gelir tahsilatını arttıracaktır. Bu nedenle vergi sisteminde yer alan ve vergi harcaması olarak ifade edilen vergi indirim, istisna ve muafiyet gibi uygulamaların vergi tabanının genişletecek ölçüde yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

4.4 Vergi Bilinci ve Uyumu

Vergi bilinci, vergi mükelleflerinin vergilerin hangi amaçlarla toplandığı hakkında bilgi sahibi olması, vergilemede maddi ve şekli ödevlerin yerine getirilmesindeki isteklilik olarak ifade denebilir. Toplumun vergi bilincinin yüksek olması, vergi ödevlerini gerçekleştirmede gönüllü tutum ve davranışlarını destekler ve durumda vergi kaçırma ve vergi kaybı azaltacağından vergi gayreti artmış olur. Bu bağlamda vergi bilinci ve vergi gayreti arasında doğru yönlü bir ilişki bulunur (Erdem vd., 2021: 287). Vergi bilinci, vergiyi ödeme bilincinin yanı sıra vergi mükellefleri tarafından

ödenen vergilerin hangi kamu hizmetleri için harcandığının denetimini de ifade eder (Şener, 1997: 8-9). Vergi tabanının uzun dönemde genişlemesini ve güçlenmesini sağlayan faktörlerden biri olan vergi bilincinin ülkemizde yeterli düzeyde olmadığını söyleyebiliriz. Bu nedenlerinden biri vergi adaletsizliğidir. Gelir vergisi hasılatının daha çok stopaja tabi ücretlilerden toplanması, vergi uyum maliyetlerinin yüksekliği, dolaylı vergi oranlarının yüksekliği, denetim oranının düşüklüğü, sık çıkarılan vergi afları, kamu harcamalarındaki israf ve savurganlık gibi nedenler vergilemede adaleti ve vergi bilincinin gelişimini olumsuz etkileyen unsurlar arasında yer almaktadır (Demirli, 2011: 65).

Vergi sistemlerinde ortaya çıkan vergi tabanını etkileyen bir diğer kavram da vergi uyumdur. Vergi idaresi ile mükellefler arasında gerçekleşmesi hedeflenen süreçte mükellefin kendiliğinden herhangi bir baskı ile karşılaşmaksızın vergi yükümlülüklerini yerine getirmesine “vergi uyumu” denilmektedir (Saygın, 2018: 3). Vergi uyumu, genel olarak mükellefin veri ödevlerini doğru bir şekilde ve zamanında yerine getirmesi olarak tanımlanmaktadır. Vergi uyumundan bahsedebilmek için vergiye tabi gelirin doğru bir şekilde beyan edilmesi, vergi muafiyet veya istisnalarının doğru bir şekilde yararlanılması veya gelirden düşülecek indirimlerin veya giderlerin gerçeği yansıtması, vergi matrahının doğru olarak hesaplanması ve vergi beyannamesinin zamanında verilmesi gibi işlemlerin doğru bir şekilde yapılması gerekmektedir (Roth vd., 1989: 20). Vergi idaresinin kayıt dışı ekonomik faaliyetleri kayıt içine almakta gösterdiği zafiyet, vergisini gönüllü bir şekilde ödeyen mükellefler açısından rekabeti zedeleyerek dezavantaj oluşturmakta ve nihayetinde vergi tabanında erozyona neden olmaktadır (Akbeý, 2014: 669).

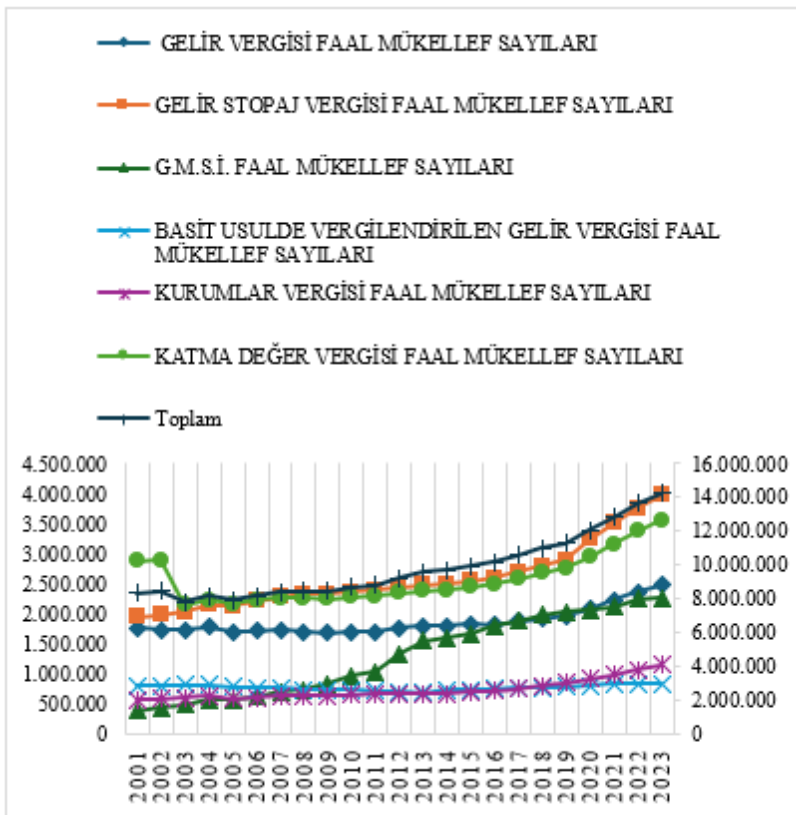
5. TÜRKİYE’DE VERGİ TABANI GELİŞİMİ

Türk vergi sisteminde iki temel sorunun halen varlığını koruduğundan söz edilmektedir. Bunlardan en önemlisi ve devamlı olarak gündemde olanı vergi tabanının darlığı sorunudur. Diğer bir ifadeyle vergi yükümlüleri nüfusa oranlandığında düşük sayıda kalmaktadır. Bu durum seçmen sayısına oranlanarak somutlaşmaktadır. Buna göre en son seçim olan 2023 seçimlerinde seçmelerin yaklaşık %22’sinin vergi mükellefi olduğuna ulaşılmıştır (Güngör, 2016: 138-139). Bu durum da vergi tabanının oldukça dar olduğu anlamına gelmektedir. Dünya Bankası/FIAS tarafından yapılan araştırmalar Türkiye’de vergi oranlarının düşürülmesi ve vergi gelirlerinin artırılması için, vergi tabanının olabildiğince tabana yayılması gerektiğine işaret etmektedir (TİSK, 2001:61’den aktaran Ay ve Talaşlı, 2008: 146).

Vergi tabanının genişlemesinin bir yolu ekonomik gelişme ile birlikte sanayi kesiminin ağırlık kazandığı dönemde gelir ve harcama akımlarının

artmasıdır. Bu tür durumlarda vergi tabanı genişlemekle birlikte karmaşık yasal ve kurumsal bir yapı da ortaya çıkabilmektedir (Ay ve Talaşlı, 2008: 138). Öncelikle, mevcut vergi sisteminin vergi tabanını olabildiğince geniş tutacak şekilde yapılanması gerekmektedir. Yasal düzenlemelerin varlığının vergi tahsil etmek için tek başına yeterli olmaması Türkiye’de esas sorunun, yasal düzenlemeden ziyade uygulamada ortaya çıktığını göstermektedir (Pehlivan ve Öz, 2000: 149). Bu durum da Türkiye’de vergi tabanının bir türlü istenen seviyeye ulaşmasına engel olmakta ve vergi yükünün belli kesimlerin üzerinde kalmasına neden olmaktadır. Bir ülkedeki vergi tabanının boyutunun tespit edilmesi buna karşı uygulanacak politikalar açısından önem arz etmektedir. Vergi tabanının büyüklüğü, ülkedeki mevcut yükümlü sayısının seçmen sayısı ile karşılaştırılarak ya da gayri safi milli hasıla içindeki kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin payının tespiti ile ölçülebilir (Pehlivan ve Öz, 2000: 149). Türkiye’de vergi tabanının yıllar itibariyle gelişimini ortaya koymak amacıyla vergi tabanının ölçüm yöntemi olan mükellef sayılarından yararlanılmıştır. Grafik 1’de 2001-2023 dönemi içinde gelir vergisi, gelir stopaj vergisi, G.M.S.İ., basit usulde vergilendirilen gelir vergisi, kurumlar vergisi, katma değer vergisi ve toplam faal mükellef sayıları verilmiştir.

Grafik 1: Mükellef Sayıları

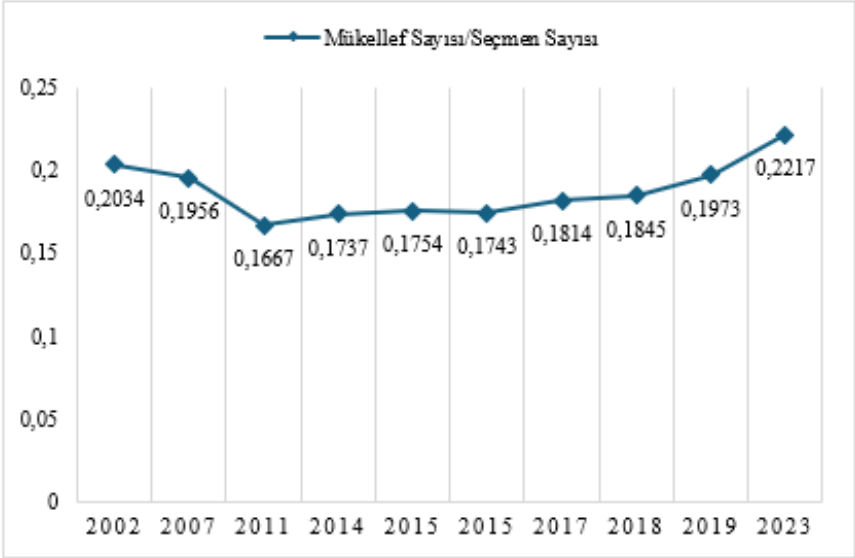


Kaynak: GİB, https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/20231.htm, 03.10.2024

Grafik 1’de yer alan faal mükellef sayılarına bakıldığında toplam mükellef sayısının 2005’ten sonra sürekli arttığı görülmektedir. Aynı şekilde gelir stopaj vergisi, katma değer vergisi ve G.M.S.İ. faal mükellef sayıları da yıllar itibariyle önemli bir artış göstermiştir. Gelir vergisi ve kurumlar vergisi faal mükellef sayıları ise daha yavaş bir hızla artış göstermiştir. Basit usulde vergilendirilen gelir vergisi faal mükellef sayılarında ise dönem içerisinde çok fazla bir artış yaşanmamıştır.

Vergi tabanının ölçüm yöntemlerinden biri olan mükellef sayılarının seçmen sayısına oranı Türkiye için 2002-2023 dönemi itibariyle Grafik 2’de yer almaktadır.

Grafik 2: Mükellef Sayısının Seçmen Sayısına Oranı



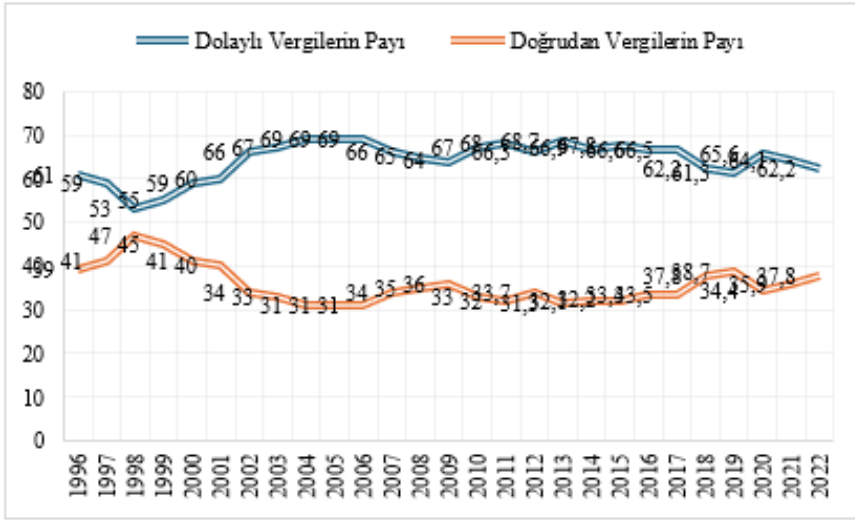
Kaynak: TÜİK ve YSK verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Grafikte yer alan verilere bakıldığında Türkiye’de mükellef sayılarının seçmen sayıları içindeki oranı dalgalı bir seyir izlemiştir. Buna göre 2002 yılında söz konusu oran %20 iken 2011 yılına kadar azalmış ve %16 seviyesine gerilemiştir. Bu yıldan sonra ise 2015 yılına kadar yatay bir seyir izleyen oran 2017 yılından itibaren artış göstererek 2023 yılında %22 seviyesine gelmiştir. Vergi tabanının büyüklüğünü veren söz konusu oran 2002 yılı ile kıyaslandığından 21 yıllık bir süreçte önemli bir genişleme kaydetmemiştir. Nitekim Türkiye’deki yükümlü sayısı 2023 yılı itibariyle seçmen sayısının 1/5’ine denk gelmektedir ki bu oran da oldukça düşük bir

seviyedir. Bu da Türkiye’de vergi tabanının oldukça dar bir yapıya sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Vergi tabanını genişletemeyen vergi idaresi ise vergi gelirlerini arttırmada baş vurduğu yol dolaylı vergiler oluyor. Dolaylı vergilerin mal ve hizmet fiyatları içerisinde gizlenmiş olması, tahsilatının da kolay olmasından dolayı tercih edilmektedir (Bilanço, 2003: 9).

Grafik 3’te ülkelerin vergi yapılarının temel bir göstergesi olan toplam vergi gelirleri içerisinde dolaylı ve dolaysız vergi gelirlerinin payına ait veriler Türkiye için 1996-2022 yılları arasında yer almaktadır.

Grafik 3: Dolaysız ve Dolaylı Vergilerin Toplam Vergi Hâsılatı İçindeki Payları (%)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı ve GİB verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Grafik 3’te yer alan Türkiye’nin 1996-2022 yılları arasındaki dolaylı ve doğrudan vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki paylarına bakıldığında her zaman dolaylı vergilerin payının daha fazla olduğu görülmektedir. Bu pay yıllara göre farklılık göstermekle birlikte genelde %65 dolaylı, %35 ise doğrudan vergilerin payının olduğu ortaya çıkmaktadır. Dolaylı vergiler ile doğrudan vergilerin payı 1996-98 yılları arasında doğrudan vergilerin lehine değişmekle birlikte 1998’ten 2005 yılına kadar dolaylı vergilerin payında artış olmuştur. 2005 yılından sonra genel olarak yatay bir seyir izleyen oran yapısı 2019 yılından sonra az da olsa doğrudan vergiler lehine değişiklik göstermiştir. Bununla birlikte dönem içinde dalgalanmalar olsa da her yıl dolaylı vergiler toplam vergi gelirleri içinde daha büyük bir paya sahip olmuştur. Türkiye’de vergi idaresinin gelirlerini arttırabilmek için dolaylı vergilere ağırlık vermesi de vergi tabanının dar olmasının bir neticesi olduğunun göstergesidir.

Vergi tabanının büyüklüğünün ölçülmesinde bir başka kriter olan kayıt dışı ekonominin toplam ekonomideki büyüklüğü verginin kapsamına girmesi gereken fiillerin kayıt dışı alanlarda yürütülmesi neticesinde önemli oranda vergi kaybına sebebiyet vermektedir. Buna göre vergiyi doğuran olaya neden olan fiillerin çeşitli neden ve yöntemler ile kayıt dışı alana kayması vergi tabanının daraltarak hem vergi gayretinin azalmasına hem de vergi erozyonuna neden olmaktadır. Bundan dolayıdır ki vergi tabanının genişletilmesi ekonomideki kayıt dışılığın olabildiğince en aza indirilmesi ile mümkün olmaktadır. Türkiye’de kayıt dışı ekonominin boyutuna ilişkin çeşitli yıllarda birçok çalışma yapılmıştır. Söz konusu çalışmalar çeşitli analiz teknikleri ile ekonomideki kayıt dışılığın boyutunu ölçmeye çalışmışlardır. Tablo 1’de bu çalışmaların bir kısmına yer verilmiştir.

Tablo 1: Kayıt dışı Ekonomi Büyüklüğü

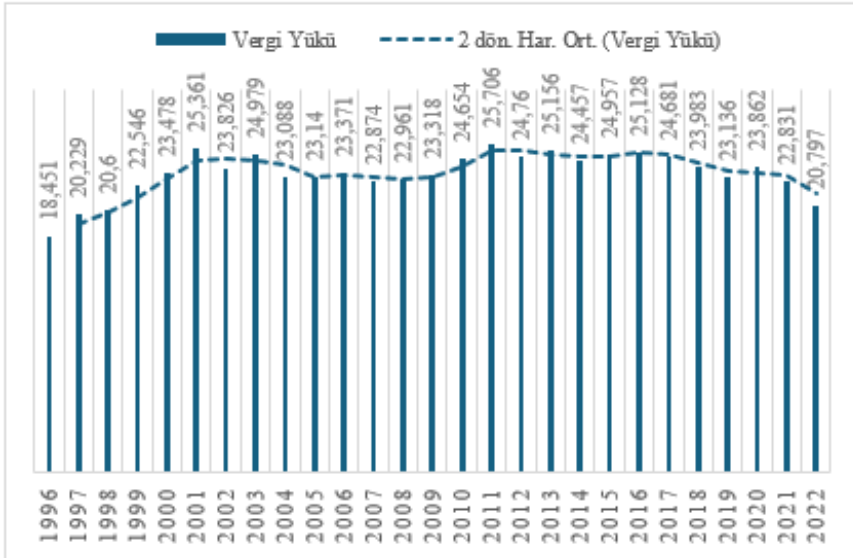
Yazar	Dönem	Yöntem	Kayıt Dışı Büyüklüğü
Halicioğlu, (1998)	1969-1997	Para Talebi Modeli	%1,76-%10,07
Us, (2004)	1987-2003	Elektrik tüketimi, işgücü yaklaşımı, Ekonometrik yöntemi ve Para Talebi Yak.	Farklı büyüklükler, dönemde sürekli artış olmuş.
Erkuş ve Karagöz, (2009)	1970-2005	Para talebi Yöntemi ARDL(Tanzi)	%1,82-%86,73
Schneider vd., (2010)	1999-2007	Para Talebi ve MIMIC	%29,1- %32,8 (Türkiye)
Dell’Anno ve Halicioğlu, (2010)	1987Q1-2007Q4	Para talebi Yöntemi ARDL(Tanzi)	%10,7 -%18,9
Savaşan vd., (2016)	1970-2013	MIMIC	%25-27(2013 yılı)
Sancar Özkök, (2017)	1998-2015	Parasal Oran ve Vergi Denetimi Yöntemi	%25-%50
Güler ve Poparok, (2018)	2001-2016	Para talebi Yöntemi ARDL(Tanzi)	%59,4-%27,3
Bilen, ve Börekçi Şahan, (2023)	1985-2021	Parasal (Sabit) Oran Yöntemi	%17,14-%20,84
Çetintaş ve Vergil	1971-2000	Nakit Para Talebi Yaklaşımı	18,7-24,7
Us	1978-2009	Karma Elektrik Tüketimi Yaklaşımı	5-64
Ilgın	1985-2001	Vergi Yaklaşımı	26-184

Kaynak: Yıldırım, 2023: 344; Sandalcı ve Sandalcı, 2017: 84

Tablo 1’de yer alan çeşitli araştırmacıların Türkiye ekonomisine yönelik farklı analiz teknikleri yaptıkları kayıt dışı ekonomi tahminlerine bakıldığında önemli bir büyüklükte olduğu görülmektedir. Yapılan çalışmalar farklı yılları kapsamına rağmen yine de kayıt dışı ekonominin büyüklüğünde herhangi bir azalma olmamıştır. Bu durum da Türkiye ekonomisi ve vergi gelirleri açısından kayıt dışı ekonominin önemli bir sorun olduğunu ve bu sorunun varlığını koruduğunun göstermektedir. Kayıt dışı ekonominin yüksek boyutlarda olması da doğrudan vergi tabanının daralmasına sebebiyet vererek hazinenin vergi kaybına uğraması sonucunu doğurmaktadır. Netice itibarıyla Türkiye’deki kayıt dışı ekonominin boyutu vergi tabanının daralmasına neden olmaktadır.

Kayıt dışı ekonomi ile ilişkili vergi tabanının boyutunu belirleyen bir başka vergi göstergesi de vergi yüküdür. Vergi yükünün yüksek olması idare tarafından tahsil edilen vergilerin sınırlı bir kesim üzerinde kaldığını göstermektedir. Bu durum da vergi tabanının darlığına işaret etmektedir. Vergi tabanının geniş olduğu ekonomilerde ise vergi yükü geniş kesimlere dağıtıldığından vergi yükü de daha düşük olacaktır. Nitekim mükellef sayısı arttıkça üzerlerindeki vergi yükü daha fazla paylaşılarak hafifleyecektir. Grafik 4’te 1996-2022 yılları arasında Türkiye’nin vergi yüküne ait veriler gösterilmektedir.

Grafik 4: Türkiye’de Vergi Yükü



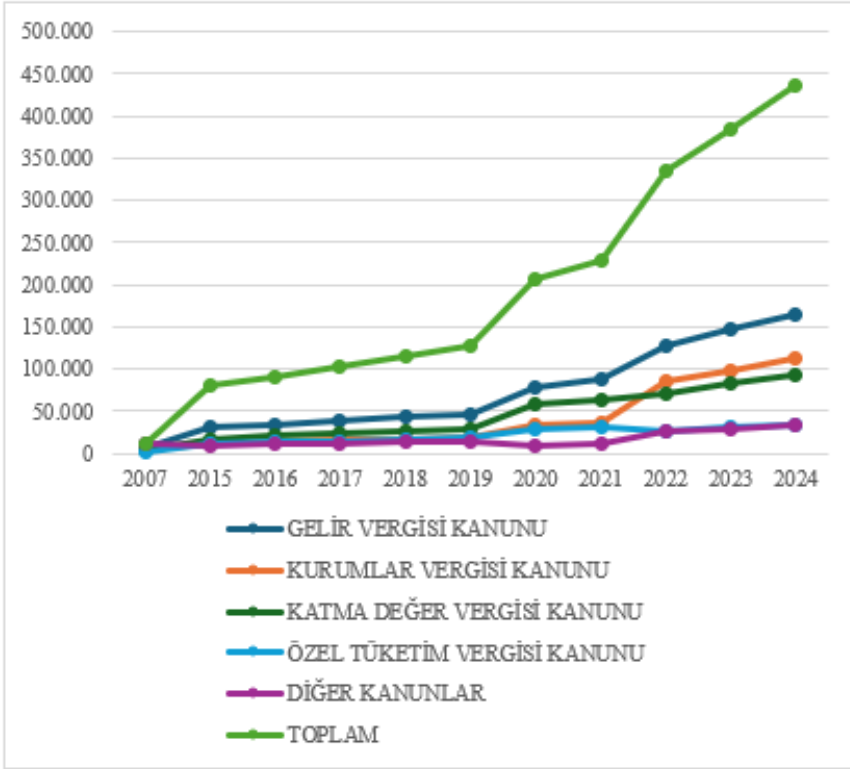
Kaynak: [OECD Data Explorer](#) • [OECD Data Archive](#), 22.08.2024

Grafik 4’te yer alan Türkiye’nin 1996-2022 yılları arasındaki vergi yükü verilerine bakıldığında dönem içerisinde sürekli bir dalgalanma olduğu görülmektedir. Buna göre vergi yükü bazı yıllar artış, bazı yıllarda ise

azalış göstermiştir. Dönemin başında 18,45 olan vergi yükü 2011 yılında en yüksek seviyeye çıkarak 25,70'e yükselmiştir. Son yıllarda gerileme gösteren vergi yükü 2022 yılında dönemin en düşük ikinci seviyesi olan 20,79'a düşmüştür. 1996-2022 dönemi genel olarak değerlendirildiğinde ise vergi yükü ortalama olarak %23-24 seviyesinde hesaplanmıştır.

Vergi tabanının belirleyicilerinden olan vergi sistemindeki istisna ve muafiyetlerin yeri ve boyutu oldukça önemlidir. Vergi sistemindeki istisna ve muafiyetlerin yeri ve kapsamı genişledikçe vergi yükümlülüğü azalacağından dolayı hem vergi gelirleri azalacak hem de vergi tabanı daralacaktır. Aynı zamanda vergi istisna ve muafiyetlerin fazlalığı kayıt dışı ekonominin de artmasına neden olarak vergi tabanının daha da daralmasına sebebiyet verecektir. Bundan dolayıdır ki vergi sisteminde yer alan istisna ve muafiyetlerin oldukça sınırlı olması ve bunlardan yararlanılmasının önemli kriterlere bağlanması gerekmektedir. Daha fazla mükellef daha geniş vergi tabanına katkı sunacağından Türk Vergi sistemindeki muafiyet ve istisnaların daraltılması önem arz etmektedir. Nitekim gelir idaresi yazında vergi harcaması olarak adlandırılan bu uygulamalar ile gelirden vazgeçmektedir. En geniş anlamda vergi harcaması, ekonomik, sosyal, çevresel, politik vb. birçok amaca ulaşmak için vergilerden feragat edilmesi yoluyla devlet için gelir kaybı oluşturan, bir kısım mükellef veya mükellef olması gerekenler için getirilen ayrıcalıklar nedeniyle ilgili kişilerin vergisel yükümlülük ve sorumlulukları azaltan veya ortadan kaldıran, kanunlar, düzenlemeler ve uygulamalar olarak tanımlamaktadır (Vergi Harcama Raporu, 2018: 5). Uygulamada vergi harcamaları genel olarak indirim, indirimli vergi oranı, istisna, mahsup ve iade, muafiyet ve vergi ertelemesinden oluşmaktadır (Sandalcı, 2019: 1042). Vergi harcamasının boyutuna bağlı olarak da vergi tabanının genişlik veya darlığı hesaplanabilmektedir. Vergi harcamasının yüksek olduğu vergi sistemlerinde vergi tabanı daha dar, düşük olduğu vergi sistemlerinde ise daha geniş olmaktadır. Grafik 5'te Türkiye'nin 2007-2024 dönemi içerisindeki vergi harcamalarına ilişkin gelişim gösterilmektedir.

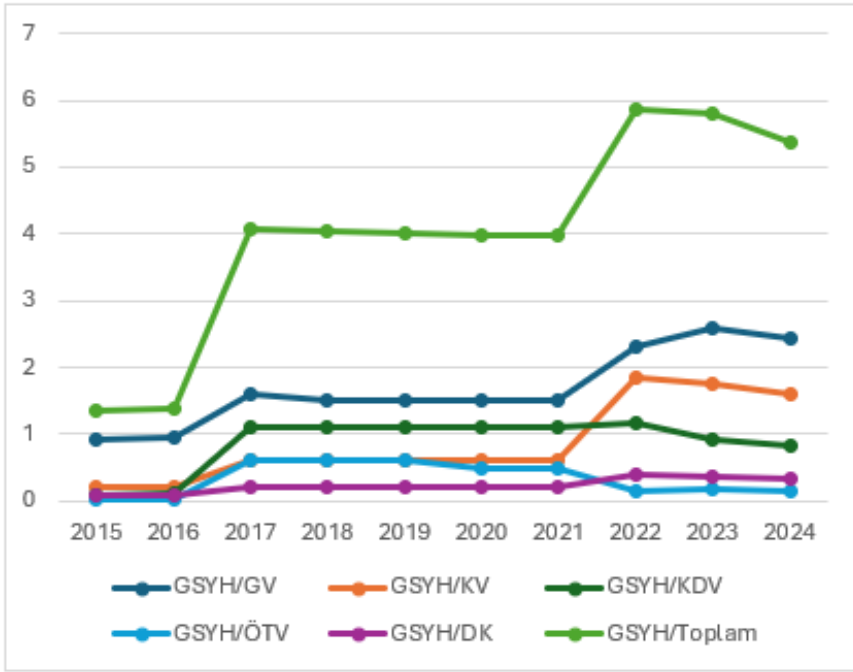
Grafik 5: Vergi Harcama Tutarları (2007-2024)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2024; T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2024

Grafik 5'te Türkiye'de kamu tarafından vaz geçilen vergi gelirlerini ifade eden vergi harcamalarına ilişkin veriler yer almaktadır. Grafik 5'te yer alan vergi harcamalarına ilişkin rakamlara bakıldığında en fazla vergi harcaması gelir vergisi kanununda ortaya çıkmaktadır. Sonrasında ise katma değer vergisi, kurumlar vergisi, özel tüketim vergisi ve diğer vergiler gelmektedir. Toplam vergi harcamalarına bakıldığında dönem içerisinde sürekli bir artış içinde oldukları, özellikle 2019'dan sonra bu artış hızının daha da yükseldiği görülmektedir. Türk bütçe sisteminde vergi harcamalarının dönem içerisinde artan hızla yükselmesi vergi tabanının genişlemesinin önündeki önemli bir engel olarak ortaya çıkmaktadır. Grafik 6'da ise vergi harcamalarının GSYH'ya oranına atı verilere yer verilmiştir.

Grafik 6: Vergi Harcamaları/GSYH



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2024; T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2024

Grafik 6’da yer alan vergi harcamalarının GSYH içindeki paylarına bakıldığında 2015-2017 yılları arasında artış olduğu, 2017-2021 yılları arasında ise genel itibariyle yatay bir seyir izlediği görülmektedir. 2021 – 2022 yılları arası artış gösteren vergi harcamaları 2022 yılından sonra tekrar azalış göstermiştir. Ancak 2015 yılı ile kıyaslandığında toplam vergi harcamalarının GSYH içindeki payı oldukça yüksek seviyelere ulaşmıştır. Bu da yukarıda değinildiği gibi vergi tabanının olumsuz etkilemektedir.

6. SONUÇ

Kayıt dışı ekonomi, vergi kaçakçılığı, vergi uyumu, vergi bilinci, vergi harcaması, vergi idare yapısı, vergi denetim etkinliği, vergi adaleti, vergi cezalarının caydırıcılığı gibi birçok faktör vergilerin etkinliği üzerinde belirleyici rol oynamaktadır. Kayıt dışı ekonomi ve vergi kaçakçılığının en az seviyede olduğu, vergi uyumunun yüksek seyrettiği, vergi istisna ve muafiyetlerin sınırlı olduğu, vergilemede adaletin sağlandığı, vergi denetim ve cezaların etkin olduğu vergi sistemlerinde vergilerin etkisi ve etkinliği de yüksek olmaktadır. Bu yüksekliğin temelinde verginin doğrudan ve dolaylı olarak etki ettiği mükellef sayısı olarak ifade edilebilen vergi tabanı

yatmaktadır. Nitekim kayıt dışı ekonomi ve vergi kaçakçılık boyutu, vergi harcamalarının sınırı gibi belirleyiciler doğrudan vergi tabanı ile ilişkilidir. Vergi tabanının geniş olduğu ekonomilerde kayıt dışı ekonomi ve vergi kaçaklığı düşük, vergi istisna ve muafiyetleri sınırlı, vergi adaleti, vergi uyumu ve bilinci ise yüksek olmaktadır. Tersî durumun olduğu ekonomilerde ise vergi tabanı daha dardır. Dolayısıyla verginin etkinliğini belirleyen faktörler vergi tabanını ile doğrudan ve önemli derecede bağlantılıdır. Bu doğrultuda gelir idareleri vergi tabanının yaygınlığını arttırmaya yönelik birçok hedef ve politika belirlemektedir. Söz konusu hedef ve politikalar ile hem verginin etkinliği arttırılmak istenmekte hem de hazinenin gelir tahsilatı en yüksek düzeye çıkarılmak istenmektedir. Bu açıdan ülkelerin vergi tabanının boyutu ve gelişimi oldukça önem arz etmektedir. Şüphesiz bu durum Türkiye ekonomisi ve vergi sistemi için de önemli bir gösterge niteliği taşımaktadır.

Türkiye'nin vergi tabanı gelişiminin araştırıldığı çalışmada belirleyiciler olarak kayıt dışı ekonomi, vergi harcaması, vergi yapısı, vergi yükü, mükellef sayısı incelenmiştir. 2001-2023 dönemi için faal mükellef sayılarına bakıldığında toplam mükellef sayısının 2005'ten sonra sürekli arttığı görülmektedir. Türkiye'de mükellef sayılarının seçmen sayıları içindeki oranı 2002-2023 dönemi itibarıyla incelendiğinde dalgalı bir seyir izlediği görülmüştür. Vergi tabanının büyüklüğünü veren söz konusu oran 2002 yılı ile kıyaslandığında 21 yıllık bir süreçte önemli bir genişleme kaydetmemiştir. Türkiye'deki yükümlü sayısı 2023 yılı itibarıyla seçmen sayısının 1/5'ine denk gelmektedir ki bu oran da oldukça düşük bir seviyedir. Türkiye'nin vergi yapısını ortaya koyabilmek amacıyla 1996-2022 yılları arasındaki dolaylı ve doğrudan vergi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içerisindeki paylarına bakıldığında her zaman dolaylı vergilerin payının daha fazla olduğu görülmektedir. Bu pay yıllara göre farklılık göstermekle birlikte genelde %65 dolaylı, %35 ise doğrudan vergilerin payının olduğu ortaya çıkmaktadır. Dönem içinde dalgalanmalar olsa da her yıl dolaylı vergiler toplam vergi gelirleri içinde daha büyük bir paya sahip olmuştur. Türkiye ekonomisine yönelik kayıt dışı ekonominin boyutunu ölçmeye yönelik yapılan tahminlere bakıldığında önemli bir büyüklükte olduğu görülmektedir. Yapılan çalışmalar farklı yılları kapsamasına rağmen yine de kayıt dışı ekonominin büyüklüğünde herhangi bir azalma olmamıştır. Bu durum da Türkiye ekonomisi ve vergi gelirleri açısından kayıt dışı ekonominin önemli bir sorun olduğunu ve bu sorunun varlığını koruduğunun göstermektedir. 1996-2022 dönemi için vergi yükü incelendiğinde ise vergi yükünün ortalama olarak %23-24 seviyesinde olduğu hesaplanmıştır. Vergi istisna, muafiyet ve indirimlerin büyüklüğünü ortaya koyan vergi harcama rakamları 2015-2024 dönemi itibarıyla incelendiğinde vergi harcamalarının GSYH içindeki payı bazı

yıllarda yatay bir seyir izlese de 2015 yılı ile kıyaslandığında son yıllarda oldukça yüksek seviyelere ulaşmıştır.

Türkiye ekonomisi için 2001-2023 dönemi itibariyle vergi tabanının gelişiminin araştırıldığı çalışmada; mükellef sayısının seçmen sayısı içerisindeki oranının düşüklüğü, kayıt dışı ekonomi boyutunun büyüklüğü, vergi yükü ve harcamalarının yüksekliği, toplam vergi gelirleri içindeki dolaylı vergilerin ağırlığı yıllar itibariyle dikkate alındığında Türkiye’de vergi tabanının geniş olmadığı ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte vergi tabanının genişleme yönünde bir ilerleme kaydetmediği de tespit edilmiştir. Bu durum verginin mali ve mali olmayan amaçlar kapsamında kullanımının olumsuz yönde etkilenmesine, vergilemede adaletin zarar görmesi-ne, gelir dağılımında eşitsizliğe, vergi kaçakçılığına, hazinenin gelir kaybı gibi birçok ekonomik ve mali bozukluklara sebep vermektedir. Bunların bir sonucu olarak da kamu hizmetlerinde aksama yaşanarak toplumsal huzur ve refahta azalmalar ortaya çıkmaktadır. Bunun önüne geçebilmek için söz konusu bozuklukların giderilmesi yönünde politikalar uygulamaya koyularak vergi tabanının genişletilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Akbey, F. (2014). Türkiye’de Vergi Denetimi ve Gelirleri Üzerine Bir İnceleme. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 29(1), 63-103.
- Akdoğan, A. (2009). Kamu Maliyesi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 13. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Altuğ, O. (1999). Kayıt Dışı Ekonomi, İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- Altuğ, O. (1999). Kayıt dışı Ekonominin Boyutları, Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı:15.
- Akbulak, Y. ve Tahtakılıç, K. (2003). Kayıt dışı Ekonomi Üzerine Düşünceler, Banka-Maliye ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, 40(468), ss.17-41.
- Ay, H. M., Talaşlı, E. (2008). Ülkelerin Ekonomik Gelişmişlik Seviyeleri Ve Vergi Yapıları Arasındaki İlişki. Maliye Dergisi, 0, 154. 134-155.
- Bilen, A. (2007). Kayıt Dışı Ekonomi ve Kayıt Dışı Ekonomiyi Önlemeye Yönelik Çabalar. Muhasebe ve Finansman Dergisi (36), 134-143.
- Çember, E. (2023). Vergiyi Tabana Yaymak!, Çember Danışmanlık &YMM, <https://cemberyymm.com.tr/Vergiyi-Tabana-Yaymak--474u.html>, 04.10.2024
- Dalton, H. (1961). Principles of Public Finance, Routledge, Kegan Paul Ltd., London.
- Demirli, Y. (2011). Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Reformları ve Türkiye’de Gelir Üzerinden Alınan Vergiler Açısından Değerlendirme, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2011/412.
- Edizdoğan, N. (1978). Bir Vergi Suçu Ve Cezası Olarak Vergi Kaçakçılığı, Akademi: Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, 7(1-2), 109-143.
- Edizdoğan, N. ve Çelikkaya, A. (2022). Vergilerin Ekonomik Analizi, Ekin yayınevi, Bursa.
- Erdem, M., Şenyüz, D. ve Tatlıoğlu, İ. (2021), Kamu Maliyesi, Güncellenmiş 16. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Erkuş, H. ve Karagöz, K. (2009). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Kaybının Tahmini, Maliye Dergisi, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009
- GİB, 2024, Mükellef Sayıları, https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/20231.htm, 03.10.2024
- Gelir İdaresi Başkanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, (2009). Kayıt Dışı Mücadele ile Eylem Planı (2008-2010), Yayın No: 87, ss.3-38, Ankara.
- Güngör, K. (2016). Vergi Yapısında Bir Reform Önerisi Olarak Vergi İndirimleri Politikası ve Türk Vergi Sistemi. Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18(1).
- Kapusuzoğlu, A. (2008). Vergi Kaçakçılığı ve Kayıt Dışı Ekonominin Vergi Kaçakçılığının Oluşumundaki Rolü. Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sos-

yal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 16(1), 124-142. <https://doi.org/10.11616/AbantSbe.233>

Kirmanoglu, H. (2007). Kamu Ekonomisi Analizi, İstanbul: Beta Yayınevi.

Kocayılmaz, Ş. ve Ercüment İstemi, T., (2015). Türkiye’de Vergi Kaçakçılığı, *ABMYO Dergisi*, 39, s.47-54.

OECD, (1987), Issues In International Taxation, Nol International Tax Avoidancee and Evasion Four Related Studies, Fransa.

OECD, 2024, [https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&df\[ds\]=DisseminateArchiveDMZ&df\[id\]=DF_DP_LIVE&df\[ag\]=OECD&df\[vs\]=&av=true&pd=1996%2C&dq=TUR.TAXSS%2BTAXPAYROLL%2BTAXCORP%-2BTAXPROPERTY%2BTAXGOODSERV%2BTAXINCOME%2B-TAXWEDGE%2BTAXREV...A&to\[TIME_PERIOD\]=false&vw=t-b&pg=0](https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&df[ds]=DisseminateArchiveDMZ&df[id]=DF_DP_LIVE&df[ag]=OECD&df[vs]=&av=true&pd=1996%2C&dq=TUR.TAXSS%2BTAXPAYROLL%2BTAXCORP%-2BTAXPROPERTY%2BTAXGOODSERV%2BTAXINCOME%2B-TAXWEDGE%2BTAXREV...A&to[TIME_PERIOD]=false&vw=t-b&pg=0), 22.08.2024

Oktar, S. A. (2008). Vergi Hukuku, İstanbul: Türkmen Kitabevi

Osman, P. (2014). Vergi Hukuku, Celepler Matbaacılık, Trabzon.

Osman, P. ve Öz, E. (2000). Türkiye’de Vergi Tabanının Genişletilmesi Sorunu, *Vergi Sorunları Dergisi*, Kasım 2000, Sayı 146.

Özker, N., ve Esener, S. Ç. (2010). Kurumsal Bir Vergi Reformu Sürecinde Hedefler ve Vergilemeye Yönelik Beklentiler. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 2(1), 20-32.

Öztürk, H. S. (2012). Verimlilik ve Adalet İlkeleri Açısından Türk Vergi Sistemindeki Değişimin Analizi, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Öztürk, N. (2016). *Kamu ekonomisi*. Bursa: Ekin Yayınevi.

Roth, Jeffrey A., Scholz, John T ve Ann Dryden Witte, (1989). *Taxpayer Compliance, an Agenda for Research*: University of Pennsylvania Press, 1.

Sandalcı, U., ve Sandalcı, İ. (2017). Vergi Ahlakı Ve Kayıt Dışı Ekonomi İlişkisi: OECD Ülkeleri Üzerinde Bir İnceleme. *Sakarya İktisat Dergisi*, 6(1), 70-93.

Sandalcı, U. (2019). Vergi Harcamalarına İlişkin Toplumsal Algı Tr33 Bölgesi Alan Araştırması. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 15(4), 1040-1061. <https://doi.org/10.17130/ijmeh.2019456397>

Sandalcı, U. ve Sandalcı, İ. (2020). Tarihsel perspektifte vergiye karşı tepkiler ve vergi isyanları. İstanbul: Legal Yayıncılık.

Saygın, Ö. (2018). *Vergi Uyumunu ve Vergi İdaresinin Vergi Uyumuna Etkisi*, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Şen, H. ve Sağbaş, İ. (2017). *Vergi Teorisi ve Politikası*, Ankara: Barış Arıkan Yayınları.

- Şen, A. (2015). Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam ve Vergi İlişkisi, (Yüksek Lisans Tezi), T.C. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Şener, A. (1997). Verginin Önemi, Vergi Bilincinin Topluma Yayılması ve Vergilerle İlgili Son Düzenlemeler, Yaklaşım Dergisi, Yıl:5, Sayı:52.
- Şenyüz, D., Yüce, M. ve Gerçek, A. (2019). Vergi Hukuku (Genel Hükümler), Ekin Yayınevi, Bursa.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, (2014). Onuncu Kalkınma Planı, Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, (2024). Türk Vergi Sisteminin Vergi Adaleti Bakımından Değerlendirilmesi, Vergi Konseyi, Ankara.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Gelir Düzenlemeleri Genel Müdürlüğü. (2016). *Vergi harcamaları raporu*. Erişim Tarihi: 21.09.2024 <https://www.hmb.gov.tr/gelir-duzenlemeleri-genel-mudurlugu-vergi-harcama-raporlari>
- TİSK (2001). Krizden Çıkış İçin Zorunlu İstikamet: Vergi ve Bürokrasi Reformları, Ankara.
- TÜRMOB (2003), Bilanço, TÜRMOB Aylık Yayın Organı, Sayı: 78, Nisan 2003
- TÜRMOB (2005), Bilanço, Türmob Aylık Yayın Organı, Sayı: 103, Mayıs 2005.
- Üyümez, M. E. (2019). Türk Vergi Sistemi, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 3917, Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 2712, Eskişehir.
- Yereli, A. B. ve Ata, A. Y. (2011). Vergi Adaletine Ulaşma Yöntemleri Çerçevesinde Fayda İlkesinin Teorik Açıdan Değerlendirilmesi, Maliye Dergisi, Sayı:161, Temmuz -Aralık 2011, ss. 21 – 32
- Yıldıran, M. (2023). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Büyüklüğü ve Vergi Kaybı (2005-2023). HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, Sayı: 34, Cilt: 3, ss. 335-351
- Yurtsever, H. (2005). Türk Vergi Sisteminde Vergi Kayıplarına Neden Olan Düzenlemeler, Vergi Raporu Dergisi, sayı:78, ekim-kasım 2005
- Yücel, M. (2014). Kayıt dışı Ekonomi Bakımından Türk Vergi Sisteminin Analizi, (Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

KURUMLAR VERGİSİNİN MİLLİ GELİRE ETKİSİNİN PANEL VERİ ANALİZİYLE İNCELENMESİ: OECD ÜLKELERİ ÖRNEĞİ¹

Uğur UYGUN²

Mehmet Emin ALTUNDEMİR³

ÖZ: Bu çalışmada Avusturya, Belçika, Kanada, Danimarka, Estonya, Kolombiya, İtalya, Japonya, Kore, Portekiz, Slovakya, Slovenya, Lüksemburg, Meksika, İzlanda, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İsrail, Letonya, Litvanya, Hollanda, Norveç, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Macaristan, Polonya, İspanya, İsveç, Türkiye ve Birleşik Krallık olmak üzere 32 farklı OECD ülkesinde 1995-2019 dönemi için uygulanmakta olan kurumlar vergisinin milli gelire olan etkisi panel veri analizi yöntemiyle incelenmektedir. Vergiler tasarruflar üzerinde etkili olarak yatırımların olumlu veya olumsuz etkilenmesine neden olmaktadır. Yatırımlardaki azalış veya artışa bağlı olarak da ekonomik büyüme olumsuz veya olumlu biçimde etkilenebilmektedir. Bu çalışmada kurumlar vergisinin milli gelire olan etkisini tespit edebilmek amacıyla bir panel veri analizi yöntemi olan Augmented Mean Group Estimator (AMG) yöntemi kullanılmaktadır. Elde edilen sonuçlara göre 1995-2019 dönemi için seçilmiş OECD ülkelerinde kurumlar vergisinin milli gelire etkisinin pozitif ve anlamlı olduğu 5 ülke; negatif ve anlamlı olduğu 1 ülke; pozitif ve anlamsız olduğu 19 ülke ve son olarak negatif ve anlamsız olduğu 7 ülke bulunmaktadır. Bununla beraber paneldeki ülkeler bir bütün olarak istatistiksel olarak %5 anlamlılık düzeyinde anlamlı ve pozitif olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu bağlamda ilgili dönemde seçilmiş OECD ülkelerinin kurumlar vergisinde oluşacak olan %1 oranında bir artışın milli gelirde 0.0036152 artışa yol açtığı tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kurumlar Vergisi, Milli Gelir, Panel Veri Analizi

JEL Kodları: E62, P24, C23

1 Prof. Dr. Mehmet Emin Altundemir'in danışmanlığında 2023 yılında tamamlanan OECD Ülkelerinde Vergi Gelirlerinin Milli Gelire Etkisi: Panel Veri Analizi adlı doktora tezinden türetilerek yapılmış bir çalışmadır.

2 Arş. Gör., Sakarya Üniversitesi, uguruygun@sakarya.edu.tr, orcid.org/0000-0002-6536-8477

3 Prof. Dr., Sakarya Üniversitesi, altundemir@sakarya.edu.tr, orcid.org/0000-0001-7156-2850

EXAMINING THE EFFECT OF CORPORATE TAX ON NATIONAL INCOME BY PANEL DATA ANALYSIS: THE EXAMPLE OF OECD COUNTRIES

ABSTRACT: In this study, the effect of the corporate tax applied for the period 1995-2019 on national income in 32 different OECD countries such as: Austria, Belgium, Ireland, Israel, Italy, Japan, Canada, Colombia, Czech Republic, Denmark, Poland, Portugal, Slovakia, Slovenia, Estonia, Finland, France, Iceland, Korea, Latvia, Germany, Greece, Hungary, Lithuania, Luxembourg, Mexico, Netherlands, Norway, namely Spain, Sweden, Turkey and the United Kingdom, is examined by panel data analysis method. Taxes have an effect on savings and cause investments to be affected positively or negatively. Depending on the decrease or increase in investments, economic growth can be negatively or positively affected. In this study, Augmented Mean Group Estimator (AMG) method, which is a panel data analysis method, is used in order to determine the effect of corporate tax on national income. According to the results obtained, 5 countries where the effect of corporate tax on national income is positive and significant; 1 country where it was negative and significant; There are 19 countries where it is positive and meaningless, and finally 7 countries where it is negative and meaningless. However, the countries in the panel as a whole were found to be statistically significant and positive at the 5% significance level. In this context, it has been concluded that a 1% increase in the corporate tax of selected OECD countries in the relevant period leads to an increase of 0.0036152 in national income.

Keywords: Corporate Tax, National Income, Panel Data Analysis

JEL Codes: E62, P24, C23

1. Giriş

Teknik bir araç olarak vergiler tarihsel süreç içerisinde diğer kaynaklarla beraber kamu kurumlarının mali gereksinimlerinin karşılanması noktasında rol almaktadır. Wagner'e göre ise burada asıl üzerine düşülmesi gereken konu vergilemenin mali amacının dışında da bir tanıma sahip olup olmadığının değerlendirilmesidir. Bir başka ifadeyle vergilendirmenin kavramsal olarak sınırlandırılması, istisnalar hariç, teori ve pratiğin bir yansıması olarak ortaya çıkmaktadır. Bu noktada Wagner, verginin salt mali amacının yanında sosyal bakımdan başka bir amacının da olduğu görüşünü ileri sürmektedir. Serbest rekabet sonucunda ortaya çıkan gelir dağılımı vergi aracılığıyla milli gelir ve servet üzerinde düzenleme yapılarak farklı bir yapıya bürünebilir. Bu bağlamda devlet düzenleyici olarak milli

gelir ve servetin dağılımına müdahil olabilir. Sosyal refahı sağlama amacına ulaşmak üzere devlet tarafından kullanılan vergilendirmenin böylece farklı bir konsepti ortaya çıkmış olmaktadır (Wagner, 1994: 8-9).

Vergi, klasik ve modern maliyeciler bakımından farklı şekilde tanımlanmaktadır. Mali amaç vergilendirmenin tek amacı olarak klasik maliyeciler tarafından vergi üzerine yüklenen bir amaç iken, modern maliyeciler vergilendirmeye mali amacın yanında ek olarak bir de mali olmayan amaçları ilave etmişlerdir. İlerleyen tarihsel süreçle birlikte verginin mali amacının yanına vergiye ekonomik gelişmelere yön verme niteliğiyle beraber gerektiğinde ekonomik ve sosyal hayata müdahalede bulunma niteliği veren bir amaç da yüklenmiştir (Türk, 1999: 98). Belirli amaçları gerçekleştirmek üzere toplanan vergilerin düzenleyici bir niteliğinin olduğu söylenebilir. Bu düzenleyici nitelik sadece ekonomik olarak belli başlı hedeflere ulaşmayı sağlamak değil, bununla beraber toplumda da planlanan düzenin oluşturulmasına katkı yapmaktadır. Üretim ve tüketimin teşviğiyle beraber yatırımların teşvik edilmesi veya kısıtlanması, ödemeler dengesinde düzenlemelerin yapılması, tasarrufların teşvik edilmesi, ekonomik istikrarı sağlayıcı adımların atılması ve ekonomide yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesi vergilemenin ekonomik veya mali amaçları arasında gösterilebilir. Ekonomik niteliğe sahip olmayan fakat yine vergi ile sağlanması beklenen sosyal amaçlar veya mali olmayan amaçlar arasında ise gelir ve servet dağılımında adaleti sağlayacak düzenlemelerin yapılması, sosyal güvenliğin sağlanması ve nüfusa ilişkin politikalardan bahsetmek mümkündür (Eker vd. 2005: 44).

Bu çalışma iki bölümden oluşmakta olup ilk bölümde kurumlar vergisi hakkında temel kavramlar tanımlanmakta, ikinci bölümde ise kurumlar vergisinin milli gelire olan etkisi ampirik olarak incelenmektedir. Bu bağlamda seçilmiş 32 OECD ülkesinde 1995-2019 dönemi için gelir vergisinin milli gelire etkisi panel veri analiziyle (AMG) araştırılmaktadır.

2. Kurumlar Vergisinin Tanımı ve Kapsamı

Gelir vergisinden ayrı olarak gelir üzerinden alınmakta olan bir başka vergi türü ise kurumlar vergisidir. Kanunlarda belirtilen gelir unsurları üzerinden kurumların elde ettiği kazançların vergilendirilmesinden oluşan kurumlar vergisi dolaysız bir vergidir (Kantarıcı, 1996: 63). Ticari kazanç, menkul sermaye iradı, serbest meslek kazancı, ücret, zirai kazanç, ve gayri menkul sermaye iradı ile diğer kazanç ve iratlar gelir vergisinin konusunu oluşturan yedi gelir unsurudur. Belirtilen gelir unsurları kurumlar vergisinin de konusunu oluşturan unsurlardır. Gelir vergisiyle kurumlar vergisi aslen birbirine benzeyen vergilerdir. Ancak ayrıştıkları nokta mükellefiyet ve tarife konularıdır. Gelir vergisi ve kurumlar vergisi birbirine benzeyen

vergiler olmakla beraber mükellefiyet ve tarife yapısı özelinde birbirlerinden ayrı özelliklere sahiplerdir. Gelir vergisinde mükellef olanlar gerçek kişiler iken; kurumlar vergisinde mükellefler sermaye şirketi olarak tüzel kişiler ile tüzel kişiliğe sahip olmayan birtakım kuruluşlardan oluşmaktadır. Gelir vergisinde artan oranlı tarife uygulanmakta iken, kurumlar vergisinde düz(sabit) oranlı bir tarife uygulanmaktadır. 5520 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanununda belirtildiği üzere: kooperatifler, sermaye şirketleri, dernek veya vakıflara ait iktisadi işletmeler iktisadi kamu kuruluşları ve iş ortakları şeklindeki tüzel kişiler ile bazı tüzel kişilik sahibi olmayan kuruluşlar kurumlar vergisinin mükellefleridir.

Gelir vergisine benzer şekilde kurumlar vergisinde de dar ve tam mükellef olarak iki tür mükellefiyet mevcuttur. Kanuni veya iş merkezi Türkiye sınırları içerisinde bulunmakta olan kurumlar tam mükellefiyet sahibi olarak değerlendirilirken; kanuni ve iş merkezi Türkiye sınırları içerisinde olmayanlar dar mükellefiyet sahibi olarak değerlendirilmektedir. Kendi ülkelerinde hukuki düzene uygun olarak kurulan dar mükellefler ülkelerinde yürürlükte olan mevzuata uygun biçimde işlemlerini gerçekleştirmektedirler. Dar mükellef olarak değerlendirilen kimseler Türkiye’de temsilcileri ve iş yeri aracılığıyla faaliyetlerde bulunarak gelir elde etmeye çalışmaktadırlar. Hem yurtdışında hem de Türkiye’de elde ettikleri gelir üzerinden vergilendirilen tam mükellef kurumlara karşın, dar mükellefiyete sahip olan kurumlar sadece Türkiye sınırları içerisinde elde ettikleri kazanç bakımından sorumlu olarak vergilendirilmektedir. (Bilici, 2014: 97-98).

Nitelik olarak objektif bir vergi olan kurumlar vergisinde vergiyi doğuran olay kurum tarafından kazancın, dolayısıyla gelirin elde edilmesidir. Kurumlar vergisi objektif nitelik taşıdığından dolayı gelir vergisindeki gibi bireylerin kişisel ve ailevi durumları vergilendirme yapılırken dikkate alınmamaktadır. Dolayısıyla en az geçim indirimi gibi bir uygulama kurumlar vergisinde geçerli değildir. Kurumların elde ettiği kazançlar kurumlar vergisine temel teşkil eder (Akdoğan, 1991: 216). Kurumlar vergisi matrahına yalnız bir tek vergi oranı uygulanır ve bu bağlamda tek oranlı vergisi sistemi ortaya çıkmaktadır (Edizdoğan, 2007: 278).

Düz oranlı vergi tarifesinin uygulanmasının daha basit olduğu kurumlar vergisinde objektif olma durumuyla beraber vergilemede adalet esas teşkil etmektedir. Tek oranlı olarak uygulanan vergi tarifesinin avantajlı yönlerinden biri ise geniş istisna ve muafiyetlere izin vermemesidir. Bu bağlamda gün geçtikçe artan oranlı vergilerin yerini düz oranlı vergiler almaya başlamaktadır. Düşük ve düz oranlı vergiler toplumda tasarruf ve yatırımları teşvik ederek vergi hasılatı ve milli gelirin artmasına ve vergi potansiyelinin gelişmesine olumlu katkıda bulunmaktadır. Bununla beraber vergi kaçakçılığında azalmaların meydana gelmesi ve kayıt dışı ekonominin daralması söz konusu olmaktadır. Düz oranlı olarak gerçekleştirilen

vergilemenin bir başka avantajı ise siyasal iktidarların keyfi ve sübjektif olarak vergi tarifelerini belirlemelerinin önüne geçilmesine imkan tanımasıdır (Aktan, 1998: 42-43).

Kurumlar vergisi beyannamesi vergi mükellefi ve vergi sorumlusunun beyanları dikkate alınarak yıllık olarak hazırlanmaktadır. Bu beyannamede bir hesap dönemi içerisinde elde edilen kazançların tamamı vergi mükellefi veya vergi sorumlusunca gösterilmektedir (İsmayilov, 2010: 60). Kurumların belirli dönemlerde elde ettikleri gelirler üzerinden kurumlar vergisi matrahı belirlenmektedir. Daha sonraki aşamada ise belirlenen matrah üzerinden ödenmesi gereken kurumlar vergisi hesaplanmaktadır (Köse, 2012: 5).

Ekonomik etkiler bakımından makro ve mikro etkilere sahip olan kurumlar vergisinin sahip olduğu mikro etkilere örnek olarak: kurumlar vergisinin yansıtılması, kurumlar vergisinin kurum kazançlarıyla beraber kuruma ait kararlar üzerindeki etkileri gösterilebilirken; kurumlar vergisinin ortaya çıkardığı makro düzeydeki etkilere örnek olarak: ekonomik istikrara olan etkiler ile ekonomik kalkınma ve büyüme üzerindeki etkiler gösterilebilir (Sağlam, 2005: 38-66).

3. Literatür Taraması

Ormaechea ve Yoo (2012) çalışmalarında 1970-2009 dönemi için 69 farklı ülke üzerinde bir analiz gerçekleştirmiştir. Elde edilen sonuçlara göre ekonomik büyümeyi en fazla olumsuz olarak etkileyen değişkenin kurumlar vergisi olduğu belirtilmiştir. Kurumlar vergisini takiben kişisel gelir vergileri ve sosyal güvenlik kesintileri sırayla ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyen diğer değişkenlerdir. Aynı analizde gelir vergisi yerine daha fazla servet ve harcamalar üzerinden vergi alınması durumunda ekonomik büyümenin olumlu etkilediği üzerinde durulmuştur.

Arnold (2011) çalışmasında 21 farklı OECD ülkesini inceleyerek bu ülkelerde ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etkisi en fazla olan vergilerin kurumlar vergisi olduğunu belirtmiştir. Kurumlar vergisinden sonra ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etkiye sahip olan vergiler ise sırasıyla gelir vergisi ve harcamalar üzerinden alınan vergiler olduğu vurgulanmıştır. Ekonomik büyümeyi olumsuz anlamda en az etkileyen vergi türünün ise servet üzerinden alınan vergiler olduğu belirtilmiştir.

Lee ve Gordon (2005) çalışmalarında az gelişmiş ülkelerle beraber gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler olarak toplamda 70 ülkeyi analiz etmişlerdir. Analizde kullanılan ülkelerin kurumlar vergisi oranlarının %30 ile %55 arasında değerler aldığı belirtilmektedir. Elde edilen bulgulara göre kurumlar vergisi oranında %10 düzeyinde bir azalma gerçekleştiği

takdirde ekonomik büyümenin yıllık olarak %1-2 oranında bir artışa sahip olacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Stoilava ve Patonov (2012) çalışmalarında 1995-2010 dönemi için 27 AB üyesi ülkeyi incelemişlerdir. Elde edilen bulgulara göre dolaysız olarak toplanan vergilerin ekonomik büyümeye doğrudan ve oldukça güçlü sayılabilecek bir etkiye sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Buna bağlı olarak büyüme politikaları belirlenirken dolaysız vergilerin önemli bir enstrüman olarak kullanılması gerektiği üzerinde durulmuştur.

Babatunde vd. (2017) çalışmasında 16 Afrika ülkesini 2004-2013 dönemi için inceleyerek vergi gelirlerinin ekonomik büyümeyi nasıl etkilediğini araştırmıştır. Panel veri analizinin kullanıldığı çalışmada elde edilen bulgulara göre toplanan vergilerin gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH) ile ilişkisinin pozitif olduğu belirtilmiştir.

Sandalcı ve Sandalcı (2017) çalışmalarında 32 OECD ülkesindeki vergi gelirlerinin ekonomik büyüme üzerindeki etkisini 1990-2014 dönemi için panel veri analizi yöntemiyle incelemişlerdir. Toplam vergilerinin ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin negatif olarak gerçekleştiği elde edilen bulgulara göre ulaşılmıştır.

Martinez-Vazquez vd. (2011) çalışmalarında gelişmiş ve gelişmekte olan 116 ülkeyi 1972-2005 dönemi için panel veri analizi yöntemiyle incelemişlerdir. Dolaysız ve dolaylı vergilerin belirleyicilerinin araştırıldığı çalışmada kişi başına düşen gelir ile hem dolaylı hem de dolaysız vergiler arasında negatif yönlü bir ilişkinin var olduğu ortaya konmuştur.

4. Veri Seti ve Yöntem

1995-2019 yılları arasında seçilmiş OECD ülkeleri üzerinde yapılan Augmented Mean Group Estimator (AMG) yöntemi çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Çalışmada kullanmak üzere elde edilen kurumlar vergisi ve milli gelir verileri dolar cinsinden olup eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat>) kaynağından alınmıştır. Aşağıdaki tabloda çalışmada kullanılmakta olan OECD ülkeleri gösterilmektedir.

Tablo 1: Analizde Kullanılan OECD Ülkeleri

No	Ülke	No	Ülke	No	Ülke
1	Avusturya	12	Macaristan	23	Hollanda
2	Belçika	13	İzlanda	24	Norveç
3	Kanada	14	İrlanda	25	Polonya
4	Kolombiya	15	İsrail	26	Portekiz
5	Çek Cumhuriyeti	16	İtalya	27	Slovakya
6	Danimarka	17	Japonya	28	Slovenya
7	Estonya	18	Kore	29	İspanya
8	Finlandiya	19	Letonya	30	İsveç
9	Fransa	20	Litvanya	31	Türkiye
10	Almanya	21	Lüksemburg	32	Birleşik Krallık
11	Yunanistan	22	Meksika		

5. Kurumlar Vergisinin Milli Gelir Üzerindeki Etkisi

Aşağıdaki tabloda betimleyici istatistikler verilmektedir.

Tablo 2: Betimleyici İstatistikler

Değişken	Ortalama	Standart Sapma	Min	Max	Gözlem Sayısı
Ingdp cap	10.20245	.5468262	8.613231	11.68795	800
Incor tax	12.86947	2.863752	6.484635	33.14227	800

Baltagi (2013) tarafından OECD ülkelerinde milli gelir ile kurumlar vergisi gelirleri arasındaki ilişki panel veri bakımından aşağıdaki formül üzerinden tanımlanmaktadır:

$$Ingdp_cap_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 Incor_tax_{it} + \varepsilon_{it}$$

Bu modelde i:1,2,...32 ve t:1995,1996...2019 olarak alınmıştır.

Buna göre i indisi OECD ülkelerini ifade ederken t indisi yılları göstermektedir. Ayrıca α_{it} sabit terimi, β_1 kurumlar vergisinin milli gelire etkisini ve ε_{it} de hata terimini göstermektedir. Yatay kesit bağımlılığı

Tablo 3: Yatay Kesit Bağımlılığı Test Sonuçları

Değişken	CD-Test	p-değeri
Ingdp cap	108.25***	0.000
lninc exp	20.92***	0.000

*** %1 anlamlılık düzeyinde istatistiksel anlamlılık düzeyini ifade etmektedir.

test sonuçlarını gösteren Tablo 3'e göre yatay kesit bağımlılığının olmadığını söyleyen H_0 hipotezi reddedilmiştir, H_1 hipotezi kabul edilmiştir. Elde edilen sonuçlar OECD ülkeleri arasında yatay kesit bağımlılığının var olduğunu göstermektedir. Bu aşamadan sonra serilerin durağan olup olmadıklarını test edebilmek amacıyla birimler arası yatay kesit bağımlılığını dikkate alan panel birim kök (Pesaran, 2007) testleri uygulanmıştır ve elde edilen sonuçlar Tablo 3 üzerinde gösterilmiştir. Her iki değişken için de hem sabitli hem de sabitli ve trendli durum analiz edildiğinde birim kök olduğu tespit edilerek Tablo 4'de gösterilmiştir. H_0 hipotezi reddedilemediği için modelde kullanılan değişkenlerin durağan olduğu söylenemez ve değişkenler arasındaki eşbütünleşme ilişkisinin olup olmadığının test edilmesi gereklidir. Bu

Tablo 4: Panel Birim Kök Test Sonuçları

Değişken	CIPS Sabitli	p-değeri	CIPS Sabitli ve Trendli	p-değeri
Ingdp cap	1.580	0.943	4.308	1.000
lninc tax	0.615	0.731	3.980	1.000

aşamadan sonra hangi eşbütünleşme testinin yapılması gerektiğine karar vermek için yatay kesit bağımlılığı testi (Pesaran, 2008) kullanılarak hatalar arası yatay kesit bağımlılığı test edilmiş ve elde edilen bulgular Tablo 5'de gösterilmiştir. Tablo 5'den elde edilen bulgulara göre hata terimleri arasında yatay kesit bağımlılığı mevcuttur. Bu bağlamda panel eşbütünleşme testi olarak yatay kesit bağımlılığını dikkate alan test (Westerlund, 2007; Persyn ve Westerlund, 2008) kullanılarak sonuçlar Tablo 5'de gösterilmektedir.

Tablo 5: Hatalar Arası Yatay Kesit Test Sonuçları

CSD	LM_AD	p-değeri
Panel Eşbütünleşme	107.014***	0.0000
Gt	-4.509***	0.000
Ga	-25.930***	0.000
Pt	-12.312	0.337
Pa	-18.360***	0.000

*** %1 anlamlılık düzeyinde istatistiksel anlamlılık düzeyini ifade etmektedir.

** %5 anlamlılık düzeyinde istatistiksel anlamlılık düzeyini ifade etmektedir.

* %10 anlamlılık düzeyinde istatistiksel anlamlılık düzeyini ifade etmektedir.

Tablo 5’deki sonuçlara göre eşbütünleşmenin olmadığını söyleyen H_0 hipotezi reddedilmektedir. Bu durum OECD ülkelerinde kurumlar vergisi ve milli gelir değişkenlerinin eşbütünleşik olduğunu ve seriler arasında uzun dönemli ilişki olduğunu ifade etmektedir. Çalışmanın bundan sonraki kısmında serilerin düzeyi kullanılarak tahmin yapılabilmesi mümkündür. Ek olarak, eğim katsayı homojenliği testi (Pesaran ve Yagamata, 2008) kullanılarak eğim katsayılarının homojenliği test edilerek bulunan sonuçlar Tablo 6’da gösterilmektedir.

Tablo 6: Katsayı Homojenliği Testi Sonuçları

	Delta	p-değeri
	17.320***	0.000
Düzeltilmiş	18.465***	0.000

*** %1 anlamlılık düzeyinde istatistiksel anlamlılık düzeyini ifade etmektedir.

Tablo 6’ya göre “ H_0 : eğim katsayıları homojendir” hipotezi reddedilmektedir. Bu sonuca göre tüm eğim katsayılarının hetorejen olduğu, bir başka ifadeyle, OECD ülkeleri arasında değiştiği anlamına gelmektedir.

OECD ülkelerinde kurumlar vergisinin milli gelire olan etkisini test etmek için yatay kesit bağımlılığını dikkate alan ve eğim katsayısı hetorejenliğine izin veren Arttırılmış Ortalama Grup Tahmincisi (Augmented Mean Group Estimator) (Eberhardt ve Teal, 2010; Bond ve Eberhardt, 2009) kullanılmakta ve elde edilen sonuçlar Tablo 7’de gösterilmektedir.

Tablo 7: Arttırılmış Ortalama Grup Tahmin Sonuçlarına Göre Kurumlar Vergisinin Milli Gelire Etkisi

ÜLKELER	KURUMLAR VERGİSİ	SABİT TERİM
Panel	.0036152** [2.36] (0.018)	9.604247*** [74.74] (0.000)
Avusturya	.001678 [0.65] (0.514)	10.03287*** [317.66] (0.000)
Belçika	.0019081 [0.39] (0.698)	9.971189*** [155.30] (0.000)
Kanada	-.000426 [-0.12] (0.903)	10.09266*** [202.83] (0.000)
Kolombiya	-.0198155 [-0.45] (0.656)	8.864402*** [17.36] (0.000)
Çek Cumhuriyeti	.00068 [0.10] (0.922)	9.4591*** [115.83] (0.000)
Danimarka	-.004565 [-0.83] (0.408)	10.07439*** [142.76] (0.000)
Estonya	-.0008911 [-0.08] (0.937)	8.783492*** [96.48] (0.000)
Finlandiya	.0069088 [0.61] (0.542)	9.846141*** [68.66] (0.000)
Fransa	-.0063418* [-1.85] (0.064)	10.04048*** [196.72] (0.000)
Almanya	-.0056727 [-0.24] (0.810)	10.09469*** [29.09] (0.000)
Yunanistan	.0877189** [2.25] (0.024)	8.635836*** [17.27] (0.000)
Macaristan	.0015674 [0.27] (0.787)	9.079443*** [127.08] (0.000)

İzlanda	.0071589 [0.52] (0.604)	10.04841*** [90.16] (0.000)
İrlanda	.0194669 [0.60] (0.547)	9.684915*** [24.33] (0.000)
İsrail	-.0115182 [-0.71] (0.476)	10.01019*** [52.38] (0.000)
İtalya	-.0010717 [-0.15] (0.884)	10.04485*** [91.02] (0.000)
Japonya	.0014511 [0.18] (0.860)	10.05976*** [129.08] (0.000)
Kore	.05542* [1.71] (0.088)	9.16142*** [41.18] (0.000)
Letonya	.0199504* [2.65] (0.008)	8.437024*** [122.63] (0.000)
Litvanya	.0122837 [1.48] (0.140)	8.541686*** [110.07] (0.000)
Lüksemburg	.0019162 [0.21] (0.834)	10.55572*** [101.34] (0.000)
Meksika	.0035242*** [4.12] (0.000)	8.925469*** [314.82] (0.000)
Hollanda	.0133313 [1.47] (0.141)	9.929345*** [79.64] (0.000)
Norveç	.0134519 [0.87] (0.385)	10.01448*** [47.92] (0.000)
Polonya	.0000872 [0.01] (0.996)	8.919084*** [43.37] (0.000)
Portekiz	.0020529 [0.25] (0.802)	9.581177*** [93.20] (0.000)

Slovakya	.0100995 [0.93] (0.350)	8.951481*** [75.14] (0.000)
Slovenya	.009948* [1.90] (0.058)	9.456507*** [183.52] (0.000)
İspanya	.0115764 [1.34] (0.179)	9.588365*** [77.00] (0.000)
İsveç	.0013489 [0.36] (0.718)	10.03273*** [201.64] (0.000)
Türkiye	.0095838 [0.25] (0.805)	8.820086*** [18.86] (0.000)
Birleşik Kral- lık	.0024675 [0.69] (0.490)	9.938*** [187.82] (0.000)

*** %1 anlamlılık düzeyinde istatistiksel anlamlılık düzeyini ifade etmektedir.

** %5 anlamlılık düzeyinde istatistiksel anlamlılık düzeyini ifade etmektedir.

* %10 anlamlılık düzeyinde istatistiksel anlamlılık düzeyini ifade etmektedir.

Seçilen 32 OECD ülkesi üzerinde yapılan analiz sonucuna göre genel anlamda panel sonuçları değerlendirildiğinde, bu ülkelerin 1995-2019 dönemi için, kurumlar vergisinin milli gelire olan etkileri istatistiksel olarak %5 anlamlılık düzeyinde anlamlı ve pozitif olarak tespit edilmiştir. Bu bağlamda panel bir bütün olarak değerlendirildiğinde kurumlar vergisinde meydana gelecek olan %1 oranında bir artışın gelirden 0.0036152 artışa yol açtığı sonucuna ulaşılmıştır.

1995-2019 dönemi için seçilmiş OECD ülkeleri üzerinde yapılan analiz sonucunda Slovenya, ve Kore %10 düzeyinde; Yunanistan %5 düzeyinde ve son olarak Letonya ve Meksika %1 için düzeyinde kurumlar vergisinin milli gelir üzerindeki etkisi istatistiki olarak pozitif ve anlamlı olarak tespit edilmiştir. Yapılan analiz sonucunda seçilmiş OECD ülkeleri için 1995-2019 döneminde kurumlar vergisinin milli gelire etkisinin derecesi bakımından istatistiki olarak anlamlı ve pozitif olan en etkili ülkeden en az etkili ülkeye doğru sıralaması ilk olarak Meksika, daha sonra Yunanistan, son olarak ise Kore, Letonya ve Slovenya olarak gerçekleşmektedir. Seçilmiş OECD ülkeleri üzerinde 1995-2019 dönemi için yapılan analiz sonucunda kurumlar vergisinin milli gelire olan etkisi istatistiki olarak sadece Fransa (%10 düzeyinde) için negatif ve anlamlı tespit edilmiştir.

Seçilmiş OECD ülkeleri için 1995-2019 dönemi için yapılan analiz sonucunda kurumlar vergisinin milli gelire etkisinin istatistiksel olarak pozitif ancak anlamsız olduğu ülkeler Avusturya, Hollanda, Norveç, Polonya, Portekiz, Belçika, Finlandiya, Macaristan, İspanya, İsveç, İzlanda, İrlanda, Japonya, Çek Cumhuriyeti, Litvanya, Lüksemburg, Slovakya, Türkiye ve Birleşik Krallık olurken; aynı dönem ve ülke grubu için kurumlar vergisinin milli gelire etkisinin istatistiki olarak negatif ancak anlamsız olduğu ülkeler Kanada, Kolombiya, Danimarka, Estonya, Almanya, İsrail ve İtalya olarak bulunmuştur.

Aşağıdaki tabloda Seçilmiş OECD ülkelerinde 1995-2019 dönemi için kurumlar vergisinin milli gelire etkisi bir bütün olarak gösterilmektedir.

Tablo 8: Seçilmiş OECD Ülkelerinde 1995-2019 Döneminde Kurumlar Vergisinin Milli Gelire Etkisi

	Pozitif ve Anlamlı Etkiye Sahip Olan Ülkeler	Negatif ve Anlamlı Etkiye Sahip Olan Ülkeler	Pozitif ve Anlamsız Etkiye Sahip Olan Ülkeler	Negatif ve Anlamsız Etkiye Sahip Olan Ülkeler
Kurumlar Vergisinin Milli Gelire Etkisi	Yunanistan, Kore, Letonya, Meksika, Slovenya	Fransa	Avusturya, Litvanya, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, Slovakya, İspanya, Polonya, Belçika, Finlandiya, Macaristan, İzlanda, İrlanda, Japonya, Çek Cumhuriyeti, Portekiz, İsveç, Türkiye, Birleşik Krallık	Kanada, Kolombiya, Danimarka, Estonya, Almanya, İsrail, İtalya

Tablodan da anlaşılacağı üzere 1995-2019 dönemi için seçilen 32 OECD ülkesinde uygulanan kurumlar vergisinin milli gelire etkisinin, pozitif ve anlamlı olduğu 5 ülke; negatif ve anlamlı olduğu 1 ülke; pozitif ve anlamsız olduğu 19 ülke ve son olarak negatif ve anlamsız olduğu 7 ülke bulunmaktadır.

1995-2019 dönemi için seçilmiş OECD ülkeleri üzerinde yapılan analiz sonucunda gelir vergilerinin milli gelire etkisinin pozitif ve anlamlı olarak bulunduğu ülkelerin etkililik derecesi değerlendirildiğinde ekonomik büyümeye etkisi olan kurumlar vergisinin en fazla %1 anlamlılık oranıyla Meksika’da, daha sonra %5 anlamlılık oranıyla Yunanistan’da, son olarak %10 anlamlılık oranıyla Slovenya, Letonya ve Kore’de etkili olduğu söylenebilir. Buna ek olarak Meksika, Yunanistan, Slovenya, Letonya ve

Kore’de kurumlar vergisi oranlarının makul düzeylerde gerçekleştiği ve dolayısıyla milli gelire pozitif etki yaparak ekonomik büyümeyi desteklediği söylenebilir. Liberal yaklaşıma uygun olarak Fransa’da ise 1995-2019 dönemi için %10 anlamlılık oranıyla kurumlar vergisinin milli geliri negatif olarak etkilediği ve dolayısıyla ekonomik büyümeye olumsuz bir etki yaptığı söylenebilir.

6. Sonuç

Yatırımın olabilmesi için ilk olarak tasarruf yapılması gereklidir. Bu bağlamda toplumdaki satın alma gücünün belirli bir miktarı bugünkü tüketim harcamalarını gerçekleştirmek için kullanılırken, bir kısım satın alma gücünün de gelecekte meydana gelmesi beklenen gelişmelere harcanmak üzere alıkonulması, bir başka deyişle, tasarruf edilmesi gerekmektedir. Yatırım ve tasarruf eşitliğinin sağlanması kamu maliyesinin temel sorunlarından birini oluşturmaktadır. Bu dengenin bozulması durumunda ekonomik olarak birtakım sorunlar ortaya çıkmaktadır. Örneğin tasarrufların yatırımları aşması durumunda işsizliğin yaygınlaşması, işletmelerin zarara uğramaları ve hızlı fiyat düşüşlerinin gerçekleşmesi gibi birtakım ekonomik olumsuzluklar ortaya çıkacaktır. Yatırımların tasarrufları aştığı durumda ise ekonomide tam istihdam oluşabilir ancak bununla beraber ortaya çıkan yüksek işletme karları, hızla yükselen fiyatlar ve tüm bunların bir sonucu olarak enflasyon ortaya çıkabilir. Dolayısıyla yatırım ve tasarruf eşitliğinin sağlanmadığı her iki durumda da ekonominin sağlıklı bir şekilde işlediğini söylemek doğru olmaz. Ekonomide gerçekleşmesi istenen durum hem tam istihdamın sağlanması hem de enflasyonist bir ortamın olmamasıdır. Tam istihdam durumunda tüketim ve yatırım birbirlerinin alternatifi biçiminde oluşmaktadır. Dolayısıyla tüketimin arttığı durumda yatırımların azalması; yatırımların arttığı durumda ise tüketimin azalması beklenmektedir. Eksik istihdamın olduğu bir ekonomide ise hem tüketimin hem de yatırım birlikte artması mümkündür. Bu noktada tüketimde meydana gelen artışların yatırımları uyarak ekonomiyi tam istihdama yaklaştıracığı söylenebilir.

Gelir üzerinden alınan bir vergi olan kurumlar vergisi yatırım sermayesinden elde edilecek getiri ve doğrudan yatırımlardan elde edilecek kar ile doğrudan ilişkilidir. Kurumlar vergisinin oranının yüksek olması yatırım sermayesi getirisiyle beraber doğrudan yatırımlardan elde edilecek karı negatif olarak etkiler. Dolayısıyla yatırımların azalmasıyla beraber ekonomik büyüme de azalmaktadır. Bu nedenle kurumlar vergisinin daha düşük olduğu ülkelerde yatırımların daha fazla olması sonucu ekonomik büyümenin de daha hızlı olması beklenmektedir. Buradan hareketle yatırımcıların kardan alınan vergiler yerine daha çok dolaylı vergiler üzerinden vergilendirme yapılmasını tercih etmeleriyle beraber bu durumun yatırım ve büyümenin temel belirleyicileri arasında olarak gösterildiği be-

lirtiler. Kar ve kar beklentisi kurumların yatırım kararların belirleyici rol oynamaktadır. Yatırım yapma isteği, yatırımın içerdęi risk derecesi, yatırımlardan elde edilecek kar beklentisi, şirketin tasarruf derecesi ve yatırılabilir fon arzı gibi değişkenlerin tamamı kurumlar vergisi oranına bağlı bir biçimde yorumlanmaktadır. Bu bağlamda tasarrufların azalmasına neden olan en önemli vergi kurumlar vergisi olmaktadır.

Kurumlar vergisi yatırım için gerekli sermaye miktarını azalttığı için aynı zamanda sermaye yatırımlarının net getirisinin azalmasına da etki etmektedir. Bunun sonucunda ise sermayenin ortalama getiri oranındaki azalma kadar kişilerin cari gelirlerinin tasarruf ettikleri kısmının da azalmasına neden olmaktadır. Yüksek oranlarda uygulanan kurumlar vergisinin yatırımlar üzerinde meydana getirdiğı olumsuz etki ise vergi teşvikleriyle giderilmeye çalışılmaktadır.

Bu çalışmada 1995-2019 dönemi için seçilmiş 32 OECD ülkesinde kurumlar vergisinin milli gelire etkisi panel veri analiziyle incelenmiştir. Elde edilen sonuçlara göre ilgili dönemde seçilmiş OECD ülkelerinde kurumlar vergisinin milli gelire etkisinin pozitif ve anlamlı olduğı 5 ülke; negatif ve anlamlı olduğı 1 ülke tespit edilmiştir. 1995-2019 dönemi için seçilmiş OECD ülkelerinde kurumlar vergisinin milli gelire olan etkileri istatistiksel olarak %5 anlamlılık düzeyinde anlamlı ve pozitif olarak bulunmuştur. Bu bağlamda panel bir bütün olarak değerlendirildiğinde kurumlar vergisinde meydana gelecek olan %1 oranında meydana gelecek bir artışın milli gelirde 0.0036152 artışa yol açtığı tespit edilmiştir. Buradan hareketle seçilmiş OECD ülkelerinin ilgili dönemde kurumlar vergisinden elde edilen hasılatı verimli alanlarda yatırımlara yönelttiğı ve bunun sonucunda ekonomik büyümenin olumlu olarak etkilendiğı sonucuna ulaşılmıştır.

Kaynakça

5520 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu

Akdoğan, A. (1991). Vergilerin incelenmesi ve değerlendirilmesi. Ankara: Gazi Üniversitesi Teknik Eğitim Fakültesi Matbaası, 651.

Aktan, C., C. (1998). “Düz ve Düşük Oranlı Vergiler ile Ekonomik Büyüme İlişkisi”, *Vergi Dünyası*, 203, 42-43.

Arnold, J., Brys, B., Heady, C., Johansson, A., Schwel-Inus, C. ve Vartia, L. (2011), “Tax Policy for Economic Recovery and Growth”, *The Economic Journal*, Vol.121, Issue 550, 59-80.

Babatunde, O. A., Ibukun, A. O. and Oyeyemi, O. G. (2017). Taxation Revenue and Economic Growth in Africa. *Journal of Accounting and Taxation*, 9(2), 11-22.

Bilici, Nurettin; “Türk Vergi Sistemi”, 33. Baskı, Ağustos, Ankara, 2014

Edizdoğan, N., “Kamu Maliyesi”, Güncellenmiş 9. Baskı, Bursa, 2007

Eker, A., Altay, A. ve Sakal, M. (2005). Maliye Politikası (5. baskı). İzmir: Birleşik Matbaacılık.

<https://ec.europa.eu/eurostat>, Erişim Tarihi: 15.01.2022

İsmayilov, Babek; “Azerbaycan Kurumlar Vergisi ve Türk Kurumlar Vergisi ile Karşılaştırılması”, İstanbul Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2010 İstanbul.

Kantarıcı, Hasan Bülent; “Türk Gelir ve Kurumlar Vergisinin Avrupa Birliği Gelir ve Kurumlar Vergisine Uyumlaştırılma Politikası”, Uludağ Üniversitesi, Doktora Tezi, Bursa, 1996

Köse, Konuray Olgı; “Türkiye’de Uygulanan Kurumlar Vergisi Teşviklerinin Örnek Şirket Uygulamasında İncelenmesi”, İstanbul Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2012

Lee, Y. ve Gordon, R.H. (2005), “Tax Structure and Economic Growth”, *Journal of Public Economics*, 89, 1027-1043.

M., Eberhardt & F., Teal (2010). “Productivity Analysis in Global Manufacturing Production”, https://www.researchgate.net/publication/254404731_Productivity_Analysis_in_Global_Manufacturing_Production, Erişim Tarihi: 19.02.2022.

M., Eberhardt & S., Bond (2009). “Cross-Section Dependence in Nonstationary Panel Models: A Novel Estimator”, *MPRA*, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/17692/>, Erişim Tarihi: 19.02.2022.

Martinez-Vazquez, J., Vulovic, V. ve Liu, Y. (2011), “Direct Versus Indirect Taxation: Trends, Theory, and Economic Significance”, *The Elgar Guide to Tax Systems*, içinde (Edt.) Emilio Albi ve Jorge Martinez-Vazquez, Edward Elgar Publishing, 37-92.

- Ormaechea, A.ve Yoo,J. (2012), “TaxCompositio-nandGrowth: A Broad Cross-Country Perspective”, IMF Working Paper, WP/12/257, 1-35.
- Persyn D, Westerlund J (2008) Error-correction–based cointegration testsfor panel data. *The Stata J: Promot Commun Stat Stata* 8(2):232–241.
- Pesaran M.,H, Yamagata T. (2008). “Testing Slope Homogeneity in Large Panels”, *J Econ*, 142:50–93.
- Pesaran M.,H. (2007). “A Simple Panel Unit Root Test in the Presence of Cross-Section Dependence”, *J Appl Econ* 22:265–312.
- Sağlam, Metin; “Kurumlar Vergisinin Kurum Davranışları Üzerindeki Etkileri”, Marmara Üniversitesi, Doktora Tezi, İstanbul, 2005
- Sandalcı, Ulvi ve İnci, Sandalcı, (2017), “OECD Ülkelerinde Ekonomik Büyüme ve Vergi Gelirleri Arasındaki İlişkinin Ampirik Analizi: 1990 – 2014”, *Ak-saray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(1): 51-62
- Stoilova, D. ve Patonov, N. (2012), “An Empirica-lEvidenceForTheImpact of Taxation On Econom-yGrowthInTheEuropeanUnion”, *Tourism and Ma-na-gement Studies International Conference Algarve Vol.3*, 1031-1039.
- Türk, İ. (1999). *Kamu Maliyesi* (3. bası). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Wagner, A. (1994). *Tree Extracts on Public Finance*, Musgrave R.A. ve Peacock, A.T. (Eds.), *Classics in the Theory of Public Finance* (5. edition), New York: St.Martin’s Press.
- Westerlund J (2007) Testing for error correction in panel data. *Oxf BullEcon Stat* 6(69):709–748.

SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞE GİDEN YOL: AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE ÇEVRESEL VERGİLENDİRME

Büşra YILMAZ¹

Dilruba VİDİNEL²

1. GİRİŞ

Sanayi Devriminin başlangıcı ile birlikte ortaya çıkan endüstriyel ve teknolojik gelişmeler, insanlık tarihinde köklü bir değişim yaratmıştır. Bu değişim, üretim süreçlerini hızlandırarak, verimliliği artırarak ve yeni iş alanları yaratarak ekonomik refahın önemli ölçüde yükselmesine katkıda bulunmuş, aynı zamanda toplumların yaşam standartlarını ve gündelik yaşamdaki imkânlarını büyük ölçüde iyileştirmiştir. Ancak bu süreç, insanlığın çevre üzerindeki etkilerinin giderek büyüdüğü, ekolojik dengenin bozulduğu bir dönemi de beraberinde getirmiştir. Fosil yakıtlara dayalı olarak devam eden enerji üretimi, hızla büyüyen kentleşme ve kontrolsüz sanayileşme; atmosfer, su ve toprak kirliliği gibi ekosistemleri tehdit eden sorunları ortaya çıkarmıştır. Küresel iklim krizinin giderek derinleştiği günümüz dünyasında, sürdürülebilir bir gelecek inşa etmek için yenilenebilir enerji kaynaklarına geçiş, çevresel politikalar, atık yönetiminde etkinlik ve toplumsal çevre bilincinin artırılması ekonomik büyümenin çevre üzerindeki olumsuz etkilerini minimize etmek adına tüm ülkeler için önemli gündem konuları haline gelmiştir. Bu bağlamda, çevreye duyarlı ekonomik modellerin önemi giderek artmış; doğal kaynakların optimize edildiği, çevre kirliliğinin minimize edildiği ve düşük karbonlu ekonomiye geçişin hedeflendiği yeşil ekonomi paradigmaları önem kazanmıştır (Ağcakaya ve Kaya, 2022: 522). Küresel ölçekte, yeşil ekonomi politikalarının ve sürdürülebilir kalkınma stratejilerinin temel bileşenlerinden biri olarak çevresel vergilendirme mekanizmaları, çağdaş ekonomi politikalarının kritik unsurları arasında yer almaya başlamıştır.

Bu noktada, Avrupa Birliği (AB) çevre koruma hedefleri doğrultusunda emisyon azaltımını destekleyen ekonomik vergilendirme araçlarını etkin bir şekilde kullanarak öncü bir rol üstlenmektedir. 1990'lı yılların

¹ Araştırma Görevlisi, Aksaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, busrayilmaz@aksaray.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8837-6587.

² Araştırma Görevlisi, Aksaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, dilruba.vidinel@aksaray.edu.tr, ORCID: 0009-0002-1117-1860.

başından itibaren hayata geçirilen çevresel vergiler, AB'nin sürdürülebilir kalkınma hedeflerini destekleyerek, yeşil ekonomiye geçişi hızlandırmayı hedeflemiştir. Ayrıca, yüksek karbon emisyonuna neden olan enerji tüketimi ve ulaşım gibi faaliyetlere getirilen vergiler, çevresel zararların ekonomik bir bedel olarak yansıtılmasını sağlamıştır. 2022 yılında, AB genelinde çevresel vergilerden elde edilen gelir toplamda 317,2 milyar Euro'ya ulaşmış ve bu rakam AB'nin Gayri Safi Yurt İçi Hasılası'nın (GSYİH) %2'sini, hükümetlerin toplam vergi gelirlerinin ise %4,8'ini temsil etmiştir (Eurostat, 2024). Bu vergilendirme mekanizmalarının etkisi, yalnızca gelir toplamaktan öteye geçerek çevresel zararların azaltılmasında, doğal kaynakların etkin kullanımında, çevre dostu teknolojilerin teşvikinde ve bu kapsamda sürdürülebilir bir ekonomi inşa edilmesinde kritik bir rol oynamaktadır. Özellikle AB'nin 2050 yılında karbon nötrlüğüne ulaşma hedefi doğrultusunda bu politikalar, sera gazı emisyonlarını azaltmayı ve dönüşel ekonomi uygulamalarını teşvik etmeyi amaçlayan stratejik bir araç olarak öne çıkmaktadır (European Commission). Bu durum, hem çevre politikalarının etkinliğini artırmakta hem de yerel ve küresel ölçeklerde çevresel taahhütlerin yerine getirilmesine imkan sağlayarak Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'yle uyumu sağlamaktadır.

Tüm bunlar değerlendirildiğinde bu çalışmanın temel amacı, AB ülkelerinde çevresel vergilendirme mekanizmalarının sürdürülebilirlik ve yeşil ekonomi dönüşümüne katkılarını güncel rakamlar ışığında ortaya koymaktır. Çalışmada öncelikle çevresel vergilendirmenin teorik temelleri ele alınacak ardından Avrupa Birliği'nde uygulanan çevre vergilerine yer verilecektir. Sonrasında ise Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanan çevre politikaları ve bunların sürdürülebilirlik geçişlerindeki rolü ortaya konularak, çalışma genel değerlendirmeler ve politika önerileri ile tamamlanacaktır.

2. ÇEVRESEL VERGİLENDİRMENİN TEORİK ÇERÇEVESİ

Çevresel vergilendirme, modern ekonomi politikasının en önemli araçlarından biridir. Çevre vergilerini açıklayan kesin bir tanım bulunamamakla birlikte, genel olarak çevreye olumsuz etkileri olduğu saptanan fiziksel bir birim ya da ürünün vergilenmesi olarak ifade edilebilmektedir. Uluslararası kurumlar tarafından yapılan çalışmalar ve Eurostat ile OECD dahil olmak üzere mevcut veri tabanları, literatürde çoğunlukla ekolojik olarak anılan vergiler için “çevreyle ilgili vergiler” ifadesini kullanmaktadır (Gültekin, 2024: 455; Öner, 2014: 140). Literatürde Pigoucu vergiler, yeşil vergiler, ekolojik vergiler gibi farklı isimlerle de ifade edilen çevre vergileri, Avrupa Çevre Ajansı (European Environmental Agency) tarafından “*potansiyel olarak pozitif çevresel etki sağlamasından dolayı, enerji, ulaşım, kirlilik ve tükenmeye maruz kalan kaynaklar üzerinden alınan vergiler*” olarak tanımlanmaktadır (Cural ve Saygı, 2016).

Çevre ekonomisinin öncü düşünürlerinden Pigou, 1918’de yayımladığı “The Economics of Welfare” eserinde ilk kez iktisadi analizlere çevre boyutunu dahil etmiştir. Londra’daki hava kirliliği örneğinden yola çıkarak, devletin toplumsal dışsal maliyetleri olan faaliyetleri vergilendirmesi gerektiğini savunmuştur (Tuncer, 2007: 10). Bu teorinin temel prensibi, dışsallıkların içselleştirilmesi üzerine inşa edilmiştir. Dışsallıklar, bir ekonomik faaliyetin doğrudan üreticisi veya tüketicisi dışındaki taraflara yansıyan maliyetler veya faydalar olarak tanımlanmaktadır. Pigou’ya göre verginin görevi dışsal maliyetleri içselleştirmek, yani bunları üreten belirli üreticiye tahsis etmektir. Alınan vergi, söz konusu üreticinin çevresel maliyetlerine eşit olmalıdır. Tam içselleştirme, bir firmanın maliyetlerinin üretimin sosyal maliyetleriyle eşitlenmesine ve maliyetin doğrudan failinin hesabına tamamen yüklenmesine katkıda bulunacaktır (Famulska vd., 2022: 3).

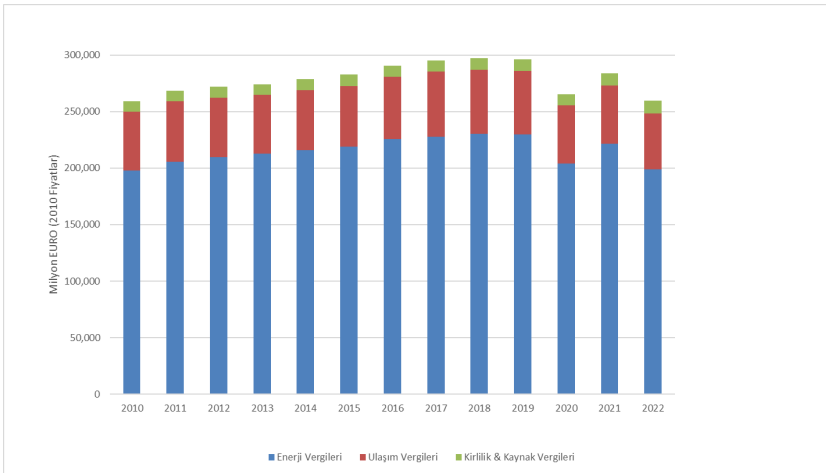
Çevre vergilerine yönelik tanımlar bu vergilerin üç temel işlevi yerine getiren mali araçlar olduğunu ifade etmektedir. Birincisi, bu vergiler dışsal maliyetlerin içselleştirilmesini sağlayarak, çevreye zarar veren faaliyetlerin gerçek maliyetlerini doğrudan kirleticilere yükler ve onları sebep oldukları çevresel zararların ekonomik sonuçlarını karşılamaya zorlarlar. İkincisi, üretici ve tüketicilerin çevre üzerindeki olumsuz etkilerini azaltacak şekilde davranış değiştirmelerine yönelik ekonomik bir mekanizma oluştururlar; yüksek vergiler, çevre dostu alternatiflere yönelmeyi cazip hale getirirler. Üçüncü ve son olarak, devletlere ek mali kaynak sağlayarak çevresel politikaların finansmanına ve sürdürülebilir kalkınma projelerine destek olurlar (EEA, 1996: 8). Tarihsel olarak bakıldığında, bu vergilerin hedefleri değişen toplumsal değerleri ve çevresel öncelikleri gösterecek şekilde gelişim göstermiştir. Başlangıçta, çeşitli çevre vergileri esasen kamu hizmetlerini desteklemek amacıyla gelir elde etmeye odaklanmış, ancak zamanla işlevleri sürdürülebilir uygulamaları teşvik etmeyi ve bireyler ile işletmeler arasında davranış değişikliği sağlamayı kapsayacak şekilde genişlemiştir. Bu kapsamda çalışmanın sonraki aşamasında, Avrupa Birliği ülkelerindeki çevre vergilerinin tarihsel gelişim sürecindeki değişimi ve sürdürülebilir kalkınmaya olan katkıları incelenecektir.

3. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE ÇEVRE VERGİLERİ

Uluslararası çevre gündeminin oluşturulmasında önemli bir kilometre taşı olan Stockholm Çevre ve Kalkınma Konferansı (1972), Avrupa Birliği’nin çevre politikalarına yön vermiştir. Birleşmiş Milletler’in düzenlediği bu toplantının ardından AB, 1973 yılından itibaren sistematik çevresel çalışmalarına başlamıştır (Batal, 2010: 2). Çevre vergilerinin sınıflandırılması konusunda literatürde farklı

yaklaşımlar bulunmaktadır. Çevresel vergiler kapsamına hangi vergilerin dahil edileceği konusunda rehberlik sağlamak amacıyla 1997 yılında Eurostat, Avrupa Komisyonu Çevre Genel Müdürlüğü, Vergilendirme ve Gümrük Birliği Genel Müdürlüğü, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Uluslararası Enerji Ajansı (IEA) tarafından çevre açısından önemli vergi matrahlarının bir listesi üzerinde anlaşmaya varılmıştır ve bir vergi matrahı listesi oluşturulmuştur. Bu vergi matrahları üzerinden alınan tüm vergiler çevresel vergi olarak kabul edilmektedir. Bazı durumlarda vergi matrahı, NO_x gibi kirlletici bir maddenin ölçülen veya tahmin edilen emisyon miktarıdır. Ancak, emisyonları doğrudan ölçmek genellikle zor ve maliyetli olduğundan, birçok vergi fuel oil kullanımı gibi emisyonların vekil göstergeleri üzerinden alınmaktadır (Eurostat, 2024a: 2). Bu liste kapsamında daha sonra yapılan güncellemeler ile vergi matrahları dört temel kategoride gruplandırılmıştır. Uluslararası literatürde de yaygın olarak kullanılan bu sınıflandırmada, vergilendirme konusunun kriteri kullanılarak çevreyle ilgili dört vergi grubu ayırt edilmektedir. Bunlar; enerji vergileri (energy taxes), ulaşım vergileri (transport taxes), kirlilik vergileri (pollution taxes) ve kaynak vergileri (resource taxes) şeklindedir (Eurostat, 2024: 16). Çalışmanın devamında detaylandırılacak olan söz konusu çevre vergilerinden elde edilen gelirlerin genel görünümü (AB'ye üye 27 ülke) 2010-2022 dönemi için aşağıdaki grafikte sunulmaktadır.

Grafik 1. AB'ye üye 27 ülkede çevre vergilerinden elde edilen gelirler (2010-2022) (Milyon Euro)

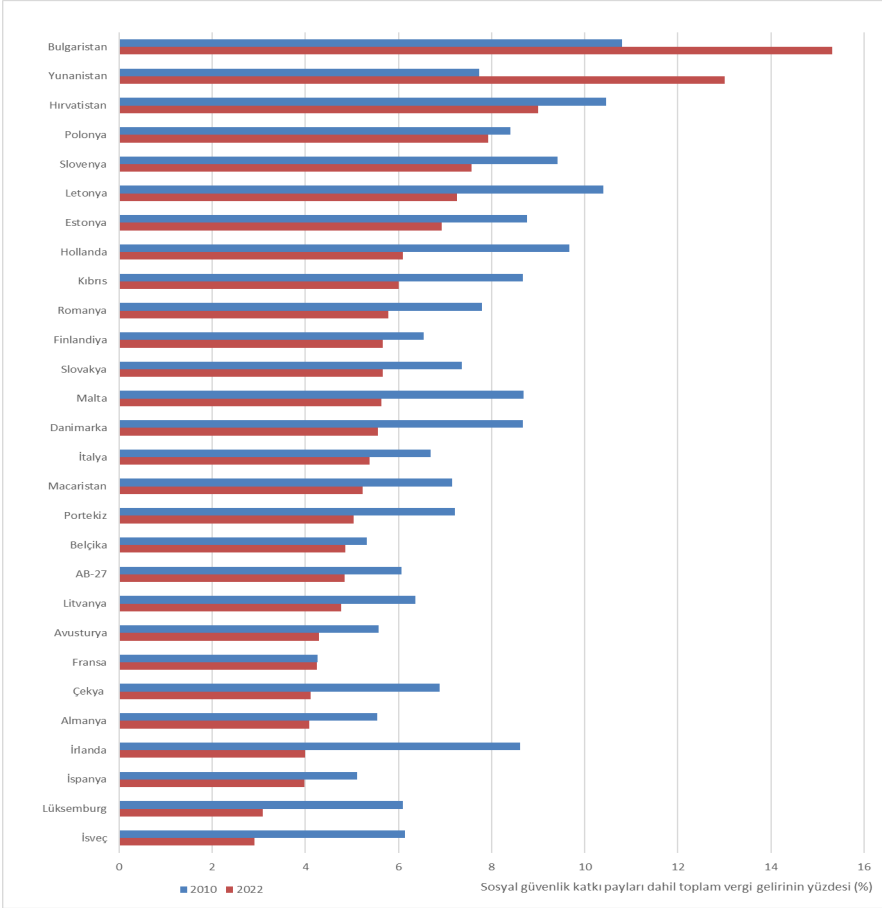


Kaynak: Eurostat, 2024

Grafik 1’de görüleceği üzere çevre vergileri içerisinde en önemli pay enerji vergilerine aittir. Enerjiden alınan vergiler 2010 yılından 2022 yılına kadar genel bir artış eğilimi sergilemiştir. Bununla birlikte, 2020 yılında COVID-19 salgını nedeniyle enerji talebinde yaşanan düşüş, vergi gelirleri üzerinde de olumsuz bir etki yaratmış ve 204.213 milyon Euro’ya gerilemesine neden olmuştur (Güler, 2023: 1061). Salgın sonrası toparlanma döneminde tekrar artarak 2021 yılında 221.677 milyon Euro’ya ulaşmıştır. Diğer taraftan, ulaşım vergileri ise 2010 yılındaki 52.401 milyon Euro seviyesinden 2022 yılında 49.774 milyon Euro seviyesine düştüğü görülmektedir. 2020 yılında yaşanan Covid-19’un etkisi taşımacılık sektöründe kısıtlamalar getirmiştir. Dolayısıyla ulaşım vergileri bu yılda azalarak 51,171 milyon Euro seviyesine gerilemiştir. Diğer vergi türlerine kıyasla payı oldukça az olan kirlilik ve kaynak vergileri ise düzenli ancak az bir artış göstererek 2010’da 9.142 milyon Euro’dan 2022’de 11.134 milyon Euro’ya yükselmiştir.

Çevre vergilerinden elde edilen bu gelirlerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı 27 AB üyesi ülkesi için Grafik 2’de gösterilmiştir. Grafikte ülkelerin 2010’dan günümüze kadar geçen süredeki görünümelerini kıyaslamak için yüzdelik değişimlere yer verilmiştir. 2010 ve 2022 yılları arasında bu pay sadece iki üye devlette (Bulgaristan ve Yunanistan) artmıştır. En büyük artış, %7,7’den %13’e, Yunanistan’da gerçekleşmiştir. Geri kalan 25 Üye Devlette bu pay düşmüştür. 2010 ve 2022 yılları arasında en büyük düşüş İrlanda’da (%4,6) ve ardından Hollanda’da (%3,6) yaşanmıştır. En düşük pay ise 2022 yılında %2,9 ile İsveç’e aittir (European Environment Agency, 2024).

Grafik 2. 2010 ve 2022 yıllarında AB Üye Devletlerinde çevre vergilerinden elde edilen gelirin, toplam vergi gelirleri içindeki payının değişimi (%)



Kaynak: Eurostat, 2024

3.1. Enerji Vergileri

Enerji vergileri (karbon [CO₂] vergileri) hem ulaşım hem de sabit amaçlı kullanılan enerji üretimi ve enerji ürünleri üzerindeki vergileri kapsamaktadır. Ulaşım amaçlı en önemli enerji ürünleri benzin ve dizeldir. Sabit kullanım için enerji ürünleri arasında fuel oil, doğal gaz, kömür ve elektrik bulunmaktadır. Biyoyakıtlar ve yenilenebilir kaynaklardan elde edilen diğer enerji türleri üzerindeki vergiler de bu gruba dahildir (Öz ve Kutbay, 2016: 255). Çevre kirliliği ve enerji kullanımı arasındaki ilişki, ağırlıklı olarak fosil yakıt tüketimi bağlamında ele alınmaktadır. Fosil yakıtların yanması neticesinde ortaya çıkan sera gazları, çevreye doğrudan zarar veren kirlenici etmenler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu perspek-

tiften bakıldığında, enerji vergilerini kirlilik/atık/emisyon vergileri kapsamında değerlendirmek mümkündür (Gündüz, 2013: 116).

Enerji vergileri AB ülkelerinde çok uzun yıllardır kullanılmaktadır. 1990 yılında karbon vergisini uygulayan ilk ülke olan Finlandiya'yı, 1991 yılında İsveç ve Norveç, 1992 ise Danimarka takip etmiştir (Sumner, Bird, ve Dobos, 2011: 922). O zamandan beri, 23 Avrupa ülkesi, Ukrayna'da karbon emisyonlarının metrik tonu başına 1 Euro'dan az, İsveç, Lihtenştayn ve İsviçre'de 100 Euro'dan fazla olmak üzere karbon vergisi uygulamıştır.

Her ülkenin karbon vergisinin kapsamı farklılık göstermekte, bu da vergi kapsamına giren sera gazı emisyonlarının payının değişmesine neden olmaktadır. Örneğin, İspanya'nın karbon vergisi sadece florlu gazlar için geçerlidir ve ülkenin toplam sera gazı emisyonlarının sadece %2'sini vergilendirmektedir. Buna karşın Arnavutluk, Lihtenştayn ve Lüksemburg, sera gazı emisyonlarının yüzde 72'sinden fazlasını kapsamaktadır. İsviçre ve Lihtenştayn şu anda ton karbon emisyonu başına 120,16 £ (130,81 \$) ile en yüksek karbon vergisi oranını uygularken, bu ülkeleri İsveç (115,34 £, 125,56 \$) ve Norveç (83,47 £, 90,86 \$) takip etmektedir. En düşük karbon vergisi oranları Polonya (0,09 £, 0,10 \$) ve Ukrayna'da (0,72 £, 0,77 \$) bulunmaktadır. Avrupa'daki 23 ülke arasında ortalama karbon vergisi oranı 1 Nisan 2024 itibarıyla 49,23 Euro'dur. Avrupa ülkelerinde karbon vergisi oranları, ilgili sera gazı emisyonlarının payı ve uygulama yılları Tablo 1'de gösterilmektedir (World Bank & Mengden, 2024).

Tablo 1. Avrupa Ülkelerinde Karbon Vergisi Oranları, İlgili Sera Gazı Emisyonlarının Payı ve Uygulama Yılı (1 Nisan 2024 itibarıyla)

	Karbon Vergisi Oranı (Ton Başına CO2)		İlgili Ülkenin Sera Gazı Emisyonlarının Payı (2023)	Uygulama Yılı
	Euro	U.S. Dolar		
Arnavutluk	£ 12.19	\$ 13.11	%73	2022
Avusturya	£ 45.00	\$ 48.37	%40	2022
Danimarka	£ 26.13	\$ 28.10	%48	1992
Estonya	£ 2.00	\$ 2.18	%10	2000
Finlandiya	£ 93.02	\$ 100.02	%45	1990
Fransa	£ 44.60	\$ 47.96	%40	2014
Almanya	£ 45.00	\$ 48.39	%39	2021
Macaristan	£ 36.00	\$ 38.71	%32	2023
İzlanda	£ 33.95	\$ 36.51	%36	2010
İrlanda	£ 56.00	\$ 60.22	%34	2010

<i>Letonya</i>	£ 15.00	\$ 16.13	%2	2004
<i>Lihtenştayn</i>	£ 122.87	\$ 132.12	%72	2008
<i>Lüksemburg</i>	£ 46.43	\$ 49.92	%72	2008
<i>Hollanda</i>	£ 66.50	\$ 71.51	%45	2021
<i>Norveç</i>	£ 99.01	\$ 107.78	%65	1991
<i>Polonya</i>	£ 0.09	\$ 0.10	%24	1990
<i>Portekiz</i>	£ 56.25	\$ 60.48	%40	2015
<i>Slovenya</i>	£ 17.30	\$ 18.60	%46	1996
<i>İspanya</i>	£ 15.00	\$ 16.13	%2	2014
<i>İsveç</i>	£ 118.35	\$ 127.26	%40	1991
<i>İsviçre</i>	£ 122.87	\$ 132.12	%12	2008
<i>Ukrayna</i>	£ 0.72	\$ 0.77	%32	2011
<i>Birleşik Krallık</i>	£ 21.04	\$ 22.62	%13	2013
ORTALAMA	£ 49.23	\$ 53.00		

Kaynak: Tax foundation (World Bank verileri ile Mengden tarafından oluşturulmuştur)

Karbon vergilerinin çevresel hedefler ve gelir yaratma potansiyeli üzerindeki etkisi, akaryakıt vergilerinde de benzer dinamikler göstermektedir. Örneğin, Danimarka ve İsveç sırasıyla 1917 ve 1924 yılları gibi erken tarihlerde benzin gibi ulaşım yakıtlarına vergi uygulamaya başlamıştır. 1980’li yıllarda, Avrupa hükümetleri çevresel hedeflere ulaşmak için benzin vergilerini kullanmaya başladığında, enerjinin vergilendirilmesinde bir değişim ortaya çıkmış ve kurşunun zararlı etkilerinin tanınması ile çevresel değerlendirmeler temelinde vergi iadesi alan kurşunsuz benzini destekleyecek şekilde tasarlanmıştır. Sonraki yıllarda ise çevresel politika hedefleri ve gelir yaratma potansiyelleri nedeniyle enerji ve karbon vergileri daha yaygın uygulanmaya başlanmıştır (Speck, 2008: 32).

Özellikle son dönemde Rusya-Ukrayna savaşıyla tetiklenen tedarik zinciri sorunları ve değişen ekonomik koşullar, akaryakıt vergilerini Avrupa ülkelerinde merkezi bir politika konusu haline getirmiştir. Bu kapsamda Avrupa Birliği, Üye Devletlerin benzinden litre başına 0,359 £ (galon başına 1,47 \$) asgari tüketim vergisi almasını zorunlu tutmaktadır. Malta asgari orana sadık kalırken, diğer tüm AB ülkeleri benzine daha yüksek tüketim vergisi uygulamaktadır. Litre başına 0.359 £ ile en düşük benzin vergisine sahip olan Malta’yı, litre başına 0.363 £ (galon başına 1.49 \$) ile Bulgaristan ve litre başına 0.391 £ (galon başına 1.60 \$) ile Polonya takip etmektedir. Bununla beraber Hollanda, litre başına 0,789 £ (galon başına 3,23 \$) ile AB’deki en yüksek benzin vergisine sahipken, onu litre başına 0,728 £ (galon başına 2,98 \$) ile İtalya ve litre başına 0,700 £ (galon başına 2,86 \$) ile Yunanistan takip etmektedir. Her ne kadar AB’de dizel

araç pazarı giderek azalıyor olsa da bu araçlar halen yeni araç kayıtlarının neredeyse %15'ini oluşturmaktadır. Bu durumda bazı Avrupalı tüketiciler gaz yerine dizel için özel tüketim vergisiyle karşı karşıya kalmaktadır. AB tarafından istenen asgari tüketim vergisi dizel için litre başına 0,33 £ (galon başına 1,35 \$) ile biraz daha düşük bir miktardır. Çoğu AB ülkesi dizele gazdan daha düşük bir tüketim vergisi uygulamaktadır. AB'de benzine uygulanan ortalama tüketim vergisi litre başına 0.548 £ (galon başına 2.24 \$) iken, dizele uygulanan ortalama tüketim vergisi litre başına 0.445 £'dur (galon başına 1.82 \$) (Macumber-Rosin & Hoffer, 2024).

Avrupa Birliği ülkelerinde enerji vergileri kapsamında alınan bir diğer vergi ise elektrik üzerinden alınan özel tüketim vergileridir. 1999 yılında Avrupa Birliği elektrik kullanımında uyumlaştırılmış bir özel tüketim vergisi getirmiştir. O zamanki gerekçeler, gelir elde etmek ve iklim hedefleri ışığında elektriğin tasarruflu kullanımını teşvik etmek yönünde olmuştur. Günümüzde Avrupa Birliği'nin Enerji Vergisi Direktifi uyarınca üye devletler ticari kullanım için MWh başına asgari 0,5 Euro ve ticari olmayan kullanım için 1 Euro elektrik vergisi uygulamakla yükümlü iken, birçok üye devlet çok daha yüksek oranlar uygulamaktadır. Ticari kullanımlar için, AB Üye Devletleri ve Birleşik Krallık MWh elektrik başına ortalama 7,1 Euro tüketim vergisi almaktadır. Belçika, Hırvatistan, Lüksemburg ve İsveç sadece MWh başına 0,5 Euro'luk gerekli asgari oranı uygulamaktadır. Hollanda MWh başına 108,8 Euro ile en yüksek oranı uygularken, onu Fransa (25,69 Euro) ve Almanya (15,67 Euro) takip etmektedir. Ticari olmayan kullanım için özel tüketim vergisi oranları, MWh başına ortalama 14,4 Euro ile daha yüksek olma eğilimindedir. Bulgaristan, geçici bir muafiyet kullanarak 2025 yılına kadar işletme dışı kullanım için elektrik tüketim vergisi uygulamamaktadır. Macaristan (0,84 Euro) ve Birleşik Krallık (0,91 Euro), döviz kuru dalgalanmaları ve Birleşik Krallık'ın Avrupa Birliği'nden çıkması nedeniyle, gerekli AB asgari oranının biraz altında özel tüketim vergisi oranları uygulamaktadır. Altı ülke- Avusturya, Estonya, İrlanda, Portekiz, Hırvatistan ve Lüksemburg işletme dışı kullanım için MWh başına 1 Euro'luk gerekli asgari oranı uygulamaktadır. Hollanda en yüksek iş dışı kullanım oranını (108,8 Euro) uygularken, onu Danimarka (93,73 Euro) ve İsveç (36,95 Euro) takip etmektedir (Mengden, 2024).

3.2. Ulaşım Vergileri

Ulaşım vergileri (yakıt hariç), esas olarak motorlu taşıtların sahipliği ve kullanımıyla ilgili vergileri içermektedir. Ulaşım vergileri, ekipmanların ithalatı veya satışıyla ilgili "tek seferlik" vergiler veya yıllık karayolu vergisi gibi dönemler itibarıyla alınan vergileri içermektedir. (Ferhatoğlu, 2003: 3). Benzin, dizel ve diğer ulaşım yakıtları üzerindeki vergiler burada değil, enerji vergileri kapsamında yer almaktadır.

Son yıllarda Avrupa birliği ülkeleri, kentsel alanlardaki çevre sorunlarını ve ulaşım kaynaklı zorlukları ele almak için stratejik bir yaklaşım benimsemektedir. Şehirlerdeki hava kirliliğini ve trafik sıkışıklığını azaltmak, aynı zamanda sürdürülebilir altyapı yatırımlarının finansmanını sağlamak amacıyla, taşımacılık vergilerini kapsamlı ve çok boyutlu bir gelir ve çevre politikası aracı olarak giderek daha fazla ve sistematik bir şekilde kullanmaktadır. Bu yaklaşımın temel nedeni, taşımacılık faaliyetlerinin Avrupa Birliği'ndeki en büyük sera gazı emisyonu kaynaklarından biri oluşturuyor olmasıdır. Avrupa Birliği'nde ulaştırma sektörü, 2022 yılında toplam emisyonların yaklaşık %29'unu oluşturmaktadır. Özellikle, kara-yolu taşımacılığı tek başına 2022 yılında yaklaşık 903 milyon metrik ton CO₂ salınımına neden olmuştur ve bu da AB'deki taşımacılıkla ilgili tüm emisyonların yaklaşık %73,2'sini temsil etmektedir (European Environment Agency, 2024; Statista, 2022). Bunun yanı sıra, öngörüler 2030 yılına kadar ulaştırma sektörünün AB'nin toplam sera gazı emisyonlarının yaklaşık %44'ünü oluşturabileceğini göstermektedir ki bu da ulaştırma sektörünün iklim eylemi ve politika müdahalesi için kritik bir alan olduğunu yansıtmaktadır (Masterson, 2022; Transport & Environment, 2024).

Norveç ve Almanya gibi bazı AB ülkeleri, taşımacılık sektöründen kaynaklanan emisyonları azaltmak için elektrikli araçların yaygınlaştırılmasına yönelik farklı stratejiler kullanmaktadır. Bu noktada Norveç, 2021 yılında yeni otomobil satışlarının %54'ünden fazlasının elektrikli araçlardan oluşmasıyla lider bir konum elde etmiştir. Norveç'in elektrikli araçları teşvik etmedeki etkisi, sıfır emisyonlu araçların tescil vergisi, KDV ve motorlu yakıt vergilerinden muaf tutulmasının yanı sıra yol vergileri ile feribot ve park ücretlerinde en az %50 indirim gibi cömert vergi teşvikleri ile şekillenmektedir (OECD, 2022). Benzer şekilde Almanya, 2030 yılına kadar şarj istasyonlarına yapılan yatırımlar ve tüketicilere yönelik teşviklerle desteklenen 15 milyon elektrikli aracın yollarda olmasını amaçlayarak elektrikli araç altyapısını genişletmek için iddialı hedefler belirlemiştir (International Trend Administration, 2024). Elektrikli araçların dağıtımını artırmak gibi taşımacılıktan kaynaklanan emisyonları azaltma çabalarına rağmen, genel görünümde emisyonlar 2005'ten bu yana önemli ölçüde azalmamıştır. En önemli düşüş, Covid-19 pandemisinin etkileri nedeniyle 2020'de meydana gelmiştir. Ancak bu azalma geçici olmakla birlikte, hava trafiği emisyonları 2021'de %25 artış göstermiş ve 2022'de bu artış hızı %57'ye yükselmiştir (EEA, 2023).

3.3. Kirlilik ve Kaynak Vergileri

Kirlilik ve kaynak vergileri, iki ayrı vergi grubunu kapsamaktadır. Kirlilik vergileri, hava, su, katı atık ve gürültü ile ilgili ölçülen veya tahmin edilen emisyonlar (NO_x, SO_x, pestisit, yapay gübre vs.) üzerinden

alınan vergilerdir. Kaynak vergileri ise doğal kaynakların çıkarılması veya kullanımıyla bağlantılı (petrol, gaz, kereste, avcılık vs.) her türlü vergiyi kapsamaktadır. AB'nin 2022 yılındaki toplam çevre vergisi gelirinin yalnızca %4,3'ü bu vergilerden elde edilmiştir (Eurostat, 2024).

Kirlilik ve kaynak vergilerinin çevre politikalarındaki rolü ve etkinliğı diğer çevre vergi türlerine göre tartışmalıdır. Uygulanan vergi oranlarının düşük seviyede kalması, bu vergilere yönelik politikaların gerçek anlamda çevre kirliliğini ne derece azaltabileceğı konusunda şüpheler oluşturmaktadır. (Cural ve Saygı, 2016: 85). AB ülkeleri arasında bu vergi türünün dağılımında da önemli farklılıklar bulunmaktadır. Örneğın, 2022 yılında kirlilik ve kaynak vergileri Hırvatistan'da %2 iken Romanya'da %0,01 seviyesindedir (Eurostat, 2024). Bu noktada enerji ve ulaşım vergileri ön planda tutulurken, kirlilik ve kaynak vergilerinin üye devletler için geri planda kaldığı açıkça görölmektedir.

4. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ÇEVRESEL VERGİLENDİRMENİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK GEÇİŞLERİNDEKİ ROLÜ

Avrupa Birliğı, 2015 yılında Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri çerçevesinde, çevresel koruma, iklim krizi ile mücadele, adil refah dağılımı ve sürdürülebilir kalkınma politikaları gibi stratejik çalışmalar yürütmektedir. Çevresel vergilendirmeyi merkezi bir politika aracı olarak benimseyen AB, üye ülkeler arasında ortak çevre standartları oluşturarak yeşil ve düşük karbonlu ekonomiye geçişı hızlandırmayı amaçlamaktadır. Bu politikalar, ekonomik büyüme ve çevre korunması arasında bütüncül bir bağ kurmaktadır.

AB'nin temel sürdürülebilirlik hedefleri, 2030 yılına kadar sera gazı emisyonlarını 1990 seviyelerine kıyasla %55 oranında azaltmayı, 2050 yılı itibarıyla karbon nötrlüğüne ulaşmayı ve yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımını artırmayı içermektedir. AB üye ülkelerinde 2030 yılına kadar yenilenebilir kaynakların toplam enerji tüketiminde %42,5'e yükselmesi hedeflemektedir (Cinkaya, 2023). Bu bağlamda, enerji üretiminde fosil yakıtların yerine doğa dostu enerji kaynaklarının kullanılması, biyoçeşitliliğın desteklenmesi ve atık yönetiminde etkin bir yapı sağlanması AB'nin öncelikli hedefleri arasında yer almaktadır (European Commission, 2024). Bu hedeflere ulaşmak için çevresel vergilendirme mekanizmaları ise önemli bir politika aracı olarak kullanılmaktadır. Çevresel vergiler, AB'nin uzun vadeli sürdürülebilirlik stratejisinde ekonomik büyümeyi çevresel duyarlılıkla dengeleyen etkili bir enstrümandır. Karbon emisyonlarının maliyetlerini ekonomik modele entegre eden bu vergiler, üretim ve tüketim kalıplarını değıştirmeyi amaçlamaktadır. Bu düzenlemelerin uy-

gulanmasıyla birlikte elde edilen gelirlerin temiz enerji projelerine, çevre dostu teknoloji yatırımlarına ve yeşil projelere yönlendirilmesi çevresel vergilerin sunduğu ek fırsatlar olarak ön plana çıkmaktadır (Ahmed et al., 2022). Pek çok çalışmada çevresel vergilendirmenin sera gazı salımlarının azaltılması ve üretimde temiz teknolojilerin geliştirilmesinde kritik bir rol oynadığını vurgulanmıştır. Çevre vergilerinin uygulanması veya artırılmasının, düşük karbon ekonomisine geçişte ve net sıfır emisyonu ulaşmada etkili müdahaleler olduğu varsayılmaktadır (Zhu vd., 2023: 1).

Avrupa Birliği'nin 2050 yılına kadar iklim nötr bir kıta olma hedefini gerçekleştirmek için geliştirdiği kapsamlı bir politika paketi olan "Avrupa Yeşil Mutabakatı" stratejisi, ekonomik dönüşümün merkezinde yer almakta ve AB'nin çevresel hedeflerini gerçekleştirmek için kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır. Uygulamaya konulan bu strateji ile enerji, ulaşım ve tarım gibi en çok kaynak tüketen sektörlerde köklü değişiklikler öngörülmekte ve çevresel vergilendirme mekanizmalarıyla desteklenmektedir. Karbon ticaret sistemi bu süreçte entegre bir çözüm sunarak karbon salınımlarının kontrol edilmesinde önemli bir rol oynamaktadır (European Council, 2024). Bu sistem, bireyleri ve işletmeleri fosil yakıt tüketimlerini azaltmaya yönlendirirken çevre dostu teknolojilere geçiş sürecini hızlandırmaktadır. Böylece sorumlu tüketim modellerini savunan Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ile uyumlu bir çerçeve çizilmektedir (Huttmanová & Mikča, 2024).

AB'nin çevresel vergilendirme politikaları, yalnızca çevre kirliliği ve emisyonların azaltılmasını değil, aynı zamanda yenilikçiliği teşvik ederek ekonomik ve toplumsal dönüşümlere katkı sağlamayı hedeflemektedir. Bu politikalar, özellikle enerji tasarrufu ve düşük karbonlu teknolojilere geçiş açısından kritik bir öneme sahiptir (Zhu vd., 2023). Çevresel vergilerin etkin şekilde uygulanması ile AB'nin küresel düzeyde yeşil ekonomi liderliği yapma ve rekabet gücünü artırmaya yönelik stratejisi hayata geçirilmektedir. Sürdürülebilir kalkınmaya yönelik bu bütüncül yaklaşım, Avrupa'nın yeşil dönüşüm hedefine yönelik somut adımların önünü açmaktadır.

Çevre vergileri, bireyleri ve işletmeleri daha sürdürülebilir uygulamalara yönlendirmek için etkili bir araçtır. Avrupa Birliği (AB), çevreyi kirletenlere bedel ödetme prensibini çevre politikasının merkezine yerleştirmiştir (Jafri & Liu, 2023). Mayıs 2022'de yürürlüğe giren ve Avrupa'nın 2030 yılına kadar olan çevre politikalarına stratejik bir yol haritası çizen 8. Çevre Eylem Programı ile Avrupa Birliği'nin 2050 yılına kadar net sıfır sera gazı emisyonu hedefleyen kapsamlı dönüşüm stratejisi Avrupa Yeşil Mutabakatı, çevresel vergilendirmenin sürdürülebilir ve yeşil bir ekonomiye geçişte oynadığı kritik rolü açık ve net bir şekilde kabul etmektedir. Her iki politika belgesi de, çevresel vergilendirmeyi yalnızca mali bir araç olarak değil, aynı zamanda ekonomik dönüşümün ve iklim

değişikliğiyle mücadelenin sürdürülebilir bir mekanizması olarak değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, çevresel vergiler kirlетici faaliyetleri caydırmak, kaynak yönetimini iyileştirmek ve döngüsel ekonomiye geçişı desteklemek için kullanılmaktadır. Örneğin, enerji sektöründe sürdürülebilir teknolojilere geçişı hızlandırmayı hedefleyen vergi politikaları yenilenebilir enerji yatırımlarını artırmakta ve sera gazı emisyonlarının azaltılmasına katkı sunmaktadır (He vd., 2021; Yasmeen vd., 2022).

Sonuç olarak, Avrupa Birliği'nin çevresel vergilendirme politikaları sürdürülebilir kalkınmayı destekleyen ve yeşil dönüşümü hızlandıran stratejik bir araç konumundadır. Bu politikalar, bireylerin ve işletmelerin çevreye duyarlı uygulamalara yönelmesini sağlamaktadır. Avrupa Yeşil Mütahakatı'nın rehberliğinde elde edilen kazanımlar, kaynak yoğun sektörlerde dönüşüm sağlarken karbon ticaret sistemi ve yenilikçi vergilendirme politikaları sürdürülebilirlik ve kalkınma hedeflerine giden yolda sürece önemli katkılar sağlamaktadır.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Avrupa Birliği'nin (AB) çevresel politikaları, uzun vadeli ve sürdürülebilir bir geleceği hedefleyen stratejik yönelimler doğrultusunda şekillenmiştir. Çevresel vergilendirme mekanizmalarının bu bağlamdaki rolü, çevre korumayı aşarak ekonomik ve toplumsal dinamiklerle entegre olmuş bir yapıya sahiptir. Bu politikalar, sürdürülebilir kalkınmayı desteklerken, inovatif çözümleri teşvik etmekte ve düşük karbon ekonomisine geçiş sürecini hızlandırmaktadır. Çevresel vergiler değerlendirildiğinde enerji ve ulaşım vergileri, çevresel vergilendirme politikalarının temel taşı olarak öne çıkmaktadır. Bu vergiler, fosil yakıt kullanımını azaltırken, yenilenebilir enerji kaynaklarının benimsenmesini teşvik etmekte ve sürdürülebilirlik çözümlerine olan ilgiyi artırmaktadır. Ayrıca, karbon vergilerinin etkin bir şekilde uygulanması, üretim ve tüketim alışkanlıklarında köklü değişimler yaratarak çevre dostu yatırımların yaygınlaşmasına katkıda bulunmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği'nin sürdürülebilir kalkınma vizyonunu ortaya koyan ve 2050 yılına kadar karbon nötr olma hedefini içeren AB Yeşil Mütahakatı, ekonomik büyüme ile çevresel hedefleri dengeli bir şekilde harmanlayıcı bir anlayışla konumlandırılmıştır. Tüm bu stratejilerin yanında çevresel vergilendirme politikalarının etkinliği, AB üyesi ülkeler arasındaki koordinasyona ve ortak yaklaşıma bağlıdır. Üye ülkeler arasında uygulama farklılıklarının bulunması, çevresel hedeflere bütüncül bir yaklaşım ile ulaşılmasını zorlaştırabilmektedir. Özellikle karbon vergisi gibi kritik alanlarda ortak standartların oluşturulması, yeşil dönüşüm sürecinin etkili bir şekilde hayata geçirilmesine olanak tanıyacaktır. Çevresel vergilerden elde edilen gelirlerin, yenilenebilir enerji, çevreye duyarlı altyapılar ve döngüsel ekonomi uygulamalarına kanallize

edilmesi, uzun vadeli s  rd  r  lebilir kalkınma hedeflerine ulaşılmaya katkı sağlayacaktır.

Sonuc olarak,   vresel vergilendirme mekanizmaları AB'nin s  rd  r  lebilir kalkınma stratejisinde merkezi bir rol   stlenmektedir. Bu yaklaşımda,   vre tahribatının azaltılmasının   tesinde, ekonomik ve toplumsal d  n  ş  m   destekleyen stratejik bir ara   niteliğindedir. AB'nin hedeflerine ulaşabilmesi i  in vergilendirme politikalarının uyumlaştırılması ve yeşil inovasyonun teşviki   nem taşımaktadır. Bu vergilerin stratejik y  netimi, toplumsal refah ve k  resel s  rd  r  lebilirliğe katkı sağlamanın yanı sıra, AB'nin uzun vadeli   vresel ve ekonomik hedeflerine ulaşmasında temel bir ara   olarak   ne çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

- Ağcakaya, S., & Kaya, I. (2022). Sürdürülebilir kalkınma ve yeşil ekonomi perspektifinden yeşil maliye politikaları uygulamaları. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 31(2), 512-525.
- Ahmed, N., Sheikh, A. A., Hamid, Z., Senkus, P., Borda, R. C., Wysokińska-Senkus, A., & Glabiszewski, W. (2022). Exploring the causal relationship among green taxes, energy intensity, and energy consumption in nordic countries: Dumitrescu and Hurlin causality approach. *Energies*, 15(14), 5199.
- Ahmadova, E. (2023). Analysis of regional sustainable development: aspect of taxation mechanism. *InterConf*, 36(167), 17–26. <https://doi.org/10.51582/interconf.19-20.08.2023.002>
- Batal, S. (2010). Avrupa Birliği çevre politikalarının temel özellikleri, *Mevzuat Dergisi*, 13(148).
- Cansino, J. M., Del P Pablo-Romero, M., Román, R., & Yñiguez, R. (2010b). Tax incentives to promote green electricity: An overview of EU-27 countries. *Energy Policy*, 38(10), 6000–6008. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2010.05.055>
- Cural, M. & Saygi, H. E. (2016). Avrupa Birliği'nde çevre vergisi uygulamaları ve çevre vergilerinin gelişimi, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 25(1), 77-92.
- EEA (1996). Environmental taxes implementation and environmental effectiveness. Environmental issue report No 1. Retrieved from <https://www.eea.europa.eu/publications/92-9167-000-6>
- Ferhatoğlu, E. (2003). Avrupa Birliği'nde Ortak Çevre Politikası Çerçevesinde Çevre Vergileri, *e-yaklasim*, Ekim, (3): 1-7.
- Eurostat (2024a). Environmental taxes- A statistical guide, 2024 edition, Manuals and Guidelines, <https://ec.europa.eu/eurostat/>
- Eurostat (2024). Environmental tax statistics - detailed analysis. Retrieved from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_tax_statistics_-_detailed_analysis
- European Commission. (2024). *Environmental tax statistics*. Eurostat Statistics Explained. Retrieved December from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_tax_statistics
- European Commission (2024). Directorate-General for Taxation and Customs Union. *Annual report on taxation 2024 : review of taxation policies in the European Union*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/10846>
- European Council (2024). *Fit for 55. Council of the European Union*. Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fit-for-55/>

- EU Emissions Trading System (EU ETS). (n.d.). Retrieved from https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en
- European Commission. (n.d.). *2050 long-term strategy*. Retrieved from https://climate.ec.europa.eu/eu-action/climate-strategies-targets/2050-long-term-strategy_en
- European Environment Agency (2024). Greenhouse gas emissions from transport in Europe. <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/greenhouse-gas-emissions-from-transport>
- Famulska, T., Kaczmarzyk, J., & Grzaba-Włoszek, M. (2022). Environmental Taxes in the Member States of the European Union—Trends in Energy Taxes. *Energies*, 15(22), 8718. <https://doi.org/10.3390/en15228718>
- Gündüz, İ. O. (2013). Bir çevre vergisi türü olarak enerji vergisi: fosil yakıtların vergilendirilmesi-I, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 22(2), 111- 126.
- Güler, İ. (2023). Avrupa Birliği ülkelerinde çevre vergisi ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin belirlenmesi. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 25(45), 1058-1073.
- Gültekin, R. (2024). Türkiye’de çevre vergilerinin genel görünümü. XXII. IBANESS Congress Series on Economics, Business and Management – Ohrid / Republic of North Macedonia, 12-13 Ekim, 453.
- Haugland, T. (1993). A comparison of carbon taxes in selected OECD countries. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- He, P., Ya, Q., Chengfeng, L., Yuan, Y., & Xiao, C. (2019). Nexus between Environmental Tax, Economic Growth, Energy Consumption, and Carbon Dioxide Emissions: Evidence from China, Finland, and Malaysia Based on a Panel-ARDL Approach. *Emerging Markets Finance and Trade*, 57(3), 698–712. <https://doi.org/10.1080/1540496x.2019.1658068>
- Huttmanová, E., & Mikča, R. (2024). Environmental Taxes as a Path to a Green Transition. *European Journal of Sustainable Development*, 13(3),113. <https://doi.org/10.14207/ejsd.2024.v13n3p113>
- International Trade Administration (2024). Germany Electric Vehicles and Charging Infrastructure. <https://www.trade.gov/market-intelligence/germany-electric-vehicles-and-charging-infrastructure>
- Jafri, M. A. H., & Liu, H. (2023). Eco-innovation and its influence on renewable energy demand: the role of environmental law. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 20(4), 3194.
- Koval, V., Laktionova, O., Udovychenko, I., Olczak, P., Palii, S., & Prystupa, L. (2022). Environmental Taxation Assessment on Clean Technologies Reducing Carbon Emissions Cost-Effectively. *Sustainability*, 14(21), 14044.
- Masterson, V. (2022, October, 10). Greenhouse gas emissions from transport in The European Union has cut greenhouse gas emissions in every sector

- except this one Europe. Retrieved from <https://www.weforum.org/stories/2022/09/eu-greenhouse-gas-emissions-transport/>
- Mengden, A. (2024, August 26). Carbon Taxes in Europe, 2024 | Tax Foundation Europe. Retrieved from <https://taxfoundation.org/data/all/eu/carbon-taxes-europe-2024/>
- Mengden, A. (2024b, August 26). Excise Duties on Electricity in Europe, 2024. Retrieved from <https://taxfoundation.org/data/all/eu/excise-duties-electricity-europe-2024/>
- Macumber-Rosin, J. (2024, August 26). 2024 Gas Taxes in Europe | Fuel Tax Rates: Gas & Diesel. Retrieved from <https://taxfoundation.org/data/all/eu/gas-taxes-in-europe-2024/>
- Cinkaya, N. (2024, Şubat 14). AB Ülkeleri Yenilenebilir Enerji Hedefini Yüzde 42,5'e Yükseltti | Enerji Ajansı. *Enerji Ajansı*. Retrieved from <https://enerjiajansi.com.tr>
- OECD (2022). *Norway's evolving incentives for zero-emission vehicles*. Retrieved from https://www.oecd.org/en/publications/ipac-policies-in-practice_22632907-en/norway-s-evolving-incentives-for-zero-emission-vehicles_22d2485b-en.html
- Öner, C. (2014). Çevre Vergileri Üzerine Kavramsal Bir Deneme: Terminoloji ve Uyumlaştırma Problemleri. *Ankara Barosu Dergisi*(3).
- Öz, E., & Kutbay, H. (2016). Ekolojik Vergileme: Seçilmiş Bazı Dünya Ülkeleri ile Türkiye Verilerinin Karşılaştırılması. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(1), 247-271.
- Pigou, A.C. (1938) *The Economics of Welfare*, 4th ed.; Weidenfeld and Nicolson: London, UK.
- Speck, S. (2008). The design of carbon and broad-based energy taxes in European countries. *Vermont Journal of Environmental Law*, 10, 31–59.
- Sumner, J., Bird, L., & Dobos, H. (2011). Carbon taxes: A review of experience and policy design considerations. *Climate Policy*, 11(2), 922–943.
- Statista. Carbon dioxide emissions from transportation in the European Union (EU-27) from 1990 to 2022. <https://www.statista.com/statistics/1200660/carbon-dioxide-emissions-transport-sector-european-union/>
- Stacy, J. (2023). European Green Deal: 8 key policy areas | Enhesa. Retrieved from <https://www.enhesa.com/resources/article/european-green-deal-key-policies/>
- Tuncer, S. (2007). Çevre vergileri (Ekolojik vergiler). *E-Yaklaşım*, 173(3), 9-14.
- Tsiantikoudis, S., Galatsidas, S., Paschalidou, A., Zafeiriou, E., & Arabatzis, G. (2022). Environmental taxes in the European Union and their use as a means of environmental restoration. *IOP Conference Series Earth and Environmental Science*, 1123(1), 012091. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/1123/1/012091>

- Transport & environment (2024). Europe's transport sector set to make up almost half of the continent's emissions in 2030. Retrieved from <https://www.transportenvironment.org/articles/europes-transport-sector-set-to-make-up-almost-half-of-the-continents-emissions-in-2030>
- Wingender, P., & Parry, I. (2021). Fiscal Policies for Achieving Finland's Emission Neutrality Target. *IMF Working Paper*, 2021(171), 1. <https://doi.org/10.5089/9781513585543.001>
- World Bank, "State and Trends of Carbon pricing dashboard". Retrieved from <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/>
- Yasmeen, R., Zhang, X., Tao, R., & Shah, W. U. H. (2022). The impact of green technology, environmental tax and natural resources on energy efficiency and productivity: Perspective of OECD Rule of Law. *Energy Reports*, 9, 1308–1319. <https://doi.org/10.1016/j.egy.2022.12.067>
- Zhu, Y., Taylor, D., & Wang, Z. (2023). The role of environmental taxes on carbon emissions in countries aiming for net-zero carbon emissions: Does renewable energy consumption matter? *Renewable Energy*, 218, 119239. <https://doi.org/10.1016/j.renene.2023.119239>

KAMU YATIRIM HARCAMALARINDA ETKİNLİĞİ BELİRLEYEN FAKTÖRLER¹

Özgür Mustafa ÖMÜR²

1. GİRİŞ

Kamu yatırım harcamaları, gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerde ekonomik büyüme ve kalkınma, istihdam yaratma ve bölgesel kalkınma dengesizliğini azaltmak gibi temel ekonomik hedeflere ulaşabilmek için son derece önemli bir araçtır. Bu alanda yapılan çalışmalarda kamu yatırımlarının ekonomi üzerine olumlu etkileri olduğu yönünde sonuçlara ulaşılmaktadır. Kamu yatırımlarının ekonomi üzerinde yaratacağı olumlu etki, bunların verimli alanlarda kullanıldığına bağlıdır. Verimli alanlara yönelik yapılan kamu yatırımları ekonomiye sağladığı olumlu etkinin yanında, üretim artışı sonucu vergi tabanı ve matrahının artması sonucu kamu gelirlerine de olumlu katkı sağlamaktadır.

Çalışmada kamu yatırım harcamalarında verimliliği etkileyen faktörler incelenecek ve verimliliği arttırmak için öneriler sunulacaktır. Bu doğrultuda çalışmada ilk bölümde kamu yatırım harcamaları kavramı açıklanacak olup, ikinci bölümde kamu yatırımlarının ekonomik etkileri incelenecektir. Üçüncü bölümde kamu yatırımlarında verimliliğin önemi üzerinde durulacak olup, son bölümde ise kamu yatırım harcamalarında verimliliği etkileyen faktörler incelenecektir.

2. KAMU YATIRIM HARCAMALARI

Genel anlamda yatırım, gelecekte fayda ve kar elde etmek amacıyla mevcut kaynakların mal ve hizmet üretimi amacıyla üretken bir faaliyet için kullanılmasına denir (Arrow, 1968: 870). Başka bir ifadeyle yatırım, gelecekte daha yüksek getiri elde etmek amacıyla sermayenin mevcut getirisinden vazgeçerek, belirli bir riski göze alarak mal ve hizmetlerin üretimi için kaynak tahsis edilmesi olarak tanımlanabilir (Kalem, 2015: 1-5).

Devletin yatırımlara yönelik yapmış olduğu harcamalara kamu yatırım harcaması denilmektedir. Buna göre, kamu yatırım harcamaları ula-

¹ Bu makale Özgür Mustafa Ömür'ün Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında Prof. Dr. Filiz Giray danışmanlığında hazırladığı doktora tezinden üretilmiştir

² Doç. Dr. Giresun Üniversitesi, Giresun MYO, Bankacılık ve Sigortacılık Pr., ORCID: 0000-0001-5624-1020 ozgur.omur@giresun.edu.tr

şım, iletişim, enerji, kamu binaları gibi verimli kullanımı bir yıldan fazla süren fiziki altyapı (hard infrastructure) ile eğitim ve sağlık gibi insana yönelik yapılan beşeri sermayenin geliştirilmesine yönelik fiziki olmayan (soft infrastructure) yatırımlara yönelik harcamaları ifade etmektedir. Ek olarak kamu yatırım harcamaları doğrudan ve dolaylı olmak üzere de iki gruba ayrılmaktadır (OECD, 2014: 4). Doğrudan yatırım harcamaları, devletin kendi yatırım projelerini gerçekleştirmek için yaptığı harcamalara denirken, dolaylı yatırım harcamaları ise, devletin sermaye transferi şeklinde yaptığı harcamaları ifade etmektedir. Bir başka ifadeyle bu tür yatırımlar, kamu teşebbüslerinin diğer kurumlara yaptığı nakdi veya aynı yatırım yardımları, vergisel teşvik ve sübvansiyonlardır. Vergisel teşvik ve sübvansiyonlar devletin temel ekonomik hedeflere ulaşmak ve özel yatırımları canlandırmak için kullandığı harcamalardır (Marglin, 1963: 274-275).

Fiziki altyapıya yönelik kamu yatırım harcamaları, özellikle doğrudan verimli ekonomik faaliyetlerin gerçekleşmesinin desteklemesi için yapılan başta karayolları, demiryolları, havaalanları, köprüler, tüneller, alt ve üst geçitler gibi ulaştırma hizmetleri ile enerji ve elektrik üretim ve dağıtım tesisleri, barajlar, göletler, kanalizasyon hattı, haberleşme sistemleri gibi fazla sermaye gerektiren harcamalardır (Gramlich, 1994: 1177). Fiziki altyapının dışında, insan emeğinin kalitesinin artırılması amacıyla yapılan yatırımlara yönelik harcamalar da vardır. Başta eğitim, sağlık olmak üzere bilim, ar-ge gibi insan emeğinin kalitesini arttırmaya yönelik harcamalar buna örnek olarak gösterilebilir (Kucharčíková, 2011: 64-65).

3. KAMU YATIRIM HARCAMALARININ EKONOMİK ETKİLERİ

Ekonomik kalkınmanın sağlanması için GSYİH'nın sürdürülebilir bir biçimde artırılması oldukça önemlidir. GSYİH'nın artması için sermaye yeterliliğinin ve yatırımların teşvik edilerek mal ve hizmet üretiminin artması gereklidir (Nadaroğlu, 1996: 191). Kamu yatırımları kısa vadede talebi canlandırabilir ve uygun altyapı yatırımları ile aynı zamanda üretkenlik artabilir ve işgücü piyasasına, eğitime ve sağlık hizmetlerine eşit erişim imkânı sağlanarak daha sürdürülebilir ve uzun vadeli bir ekonomik büyümenin sağlanmasına katkıda bulunabilir (OECD, 2019: 149).

Özellikle etkin altyapı yatırımları yapılarak üretim kapasitesi artırılacak ve sağlanan dışsallıklar ile özel sektör yatırımları teşvik edilecektir (Ulusoy, 2013: 225). Alt yapı yatırımlarının yanı sıra son yıllarda sanayileşme ve teknolojik devrim gibi nedenlerden dolayı beşeri sermaye yatırımlarının da önemi artmıştır. Ampirik çalışmalarda, bu yatırımların işgücü verimliliğine, üretim çıktılarına ve dolayısıyla ekonomik büyümeye olumlu etkileri olduğu görülmektedir (Barro, 1999: 15-16). Yakın geçmişte

başta Avrupa ülkeleri olmak üzere çoğu ülkede, hükümetler ülke içindeki az gelişmiş bölgelerin üretim kapasitelerini geliştirmek amacıyla başta altyapı olmak üzere doğrudan kamu yatırım harcamaları yapmaktadır. Ayrıca bu bölgelerde eğitime yönelik yatırımlar, özel sektöre yönelik sübvansiyonlar ile yatırımlar desteklenerek, bölgelerin kalkınmasına katkıda bulunulması hedeflenmektedir (Fuente, 2004: 489).

Kamu yatırımlarının ekonomik açıdan pek çok faydalı yönü olmakla birlikte, bazı olumsuz özellikleri de bulunmaktadır. Bu olumsuz özelliklerden en önemlisi kamu yatırımlarında etkinlik ve verimliliğin belirlenmesi sorunudur. Kamu yatırımlarının temel amacı özel yatırımlarda olduğu gibi kar maksimizasyonu değildir. Kamu yatırımları diğer kamu hizmetlerinde olduğu gibi toplumun tüm bireylerinin yararına yapılır. Bu bakımdan kamu yatırımlarının etkinliğini ve verimliliğini belirlemek özel sektör yatırımlarındaki kadar kolay değildir. Ayrıca kamu yatırımları ülkedeki siyasi iktidarın iradesine bağlı olarak yapılan yatırımlardır. Yatırımların sadece siyasi iktidarın iradesine bağlı olması, yatırım kararları alınırken rasyonellikten uzaklaşmak ve bu kararların popülist yaklaşımlarla ele alınması gibi sorunlara yol açabilmektedir. Bu nedenlerden dolayı kamu yatırımları ekonomik açıdan özel sektör yatırımları kadar etkili ve verimli olmayabilir. Kamu yatırımlarının faydalı özelliklerinin yanı sıra ekonomiye olumsuz etkilerinin olması tarih boyunca pek çok tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Bu tartışmalar, kamu yatırımlarının piyasanın işleyişini bozduğu, devletin adalet ve savunma gibi temel kamu hizmetleri dışındaki ekonomik faaliyetinin piyasadaki rekabet olgusunu bozacağı ve özel yatırımları daraltacağı düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Yani bir yanda kamu yatırımlarının özel sektörü yönlendirip teşvik ettiğini ve ekonominin gelişmesinde etkili olduğunu savunan düşünceler varken, diğer yanda kamu yatırımlarının özel sektör yatırımlarını dışladığını savunan düşünceler bulunmaktadır (Kalem, 2015: 109-110).

Kamu yatırım harcamaları her ne kadar bazı olumsuz özelliklere sahip olsa da bu harcamalar vatandaşların hizmet ve kalitesinden uzun yıllar yararlanabileceği kamu altyapı hizmetlerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Kamu altyapı hizmetlerinin ulusal verimlilik üzerinde olumlu ekonomik etkilerinin olabileceği unutulmamalıdır (Srithongrung ve Kriz, 2012: 19). Kamu yatırımları yoluyla hem sosyal hem de ekonomik altyapının güçlendirilmesi sürdürülebilir ekonomik kalkınma için oldukça önemlidir.

4. KAMU YATIRIM HARCAMALARINDA VERİMLİLİĞİN ÖNEMİ

Devletin kaynaklarının sınırlı, toplumun ihtiyaçlarının ise sınırı olmadığı bir ekonomik düzende, kıt olan kamu kaynaklarının verimli bir şekilde

kullanılması oldukça önemlidir. Bu nedenle devletin kamu kaynaklarını verimli kullanması gereklidir (Pehlivan, 2016: 82).

Kamu yatırım harcamaları, temel ekonomik hedefler arasında yer alan sürdürülebilir büyümenin ve kalkınmanın sağlanması, ekonomide istikrarın elde edilmesi ve gelir dağılımında adaletin sağlanması için kullanılabilir temek harcama kalemlerinden birisidir. Bu alanda yapılan teorik ve ampirik çalışmalarda da bu durumu destekler sonuçlarla karşılaşılmaktadır. Bu sebepten yatırım harcamalarının miktarı ve etkinliği oldukça önemli bir konudur (Ömür, 2020: 34).

Üretken ve üretken olmayan kamu harcamalarını birbirinden ayırt etmek için kullanılan ölçütler net olmasına rağmen, pratikte bunlar arasında net bir ayırım yapmak zordur. Yatırıma yönelik harcamalar, ekonomilerde üretim potansiyeline olumlu katkı sağladığı düşünüldüğü için genellikle üretken harcamalar içerisinde bulunmaktadır. Ancak bazı kamu yatırım harcamalarının verimsiz sermaye transferlerini içermesi nedeniyle bu sınıflandırmanın dışında kalabilir (Türk, 2008: 64). Bu, kamu yatırım harcamalarının mali, ekonomik ve sosyal fayda sağlayıp sağlamamasına göre verimli ve verimsiz yatırımlara ayrılabilceği anlamına gelmektedir. Başka bir deyişle, kamu yatırım harcamalarının mali, ekonomik ve sosyal olarak yaymış olduğu olumlu etki, bunların verimli kullanılıp kullanılmamasına bağlıdır (IMF, 2015: 15).

Bir ekonomide kamu yatırımlarının ekonomi ve kamu maliyesi üzerinde yaratacağı uzun vadeli olumlu etkiler, bu yatırımların verimliliğine ve kamu sermayesinin üretkenliğine bağlıdır. Kamu sermayesinin üretken olmayan verimsiz yatırımlar için kullanılması durumunda, yatırımlar için yapılan harcamalardaki artış, yatırımlardan daha az kalıcı olumlu çıktı alınmasına ve borç yükünün yıldan yıla artmasına neden olacaktır (Jong vd., 2017: 36). Bazı ülkelerde kamu yatırım harcamalarının sürekli artması, üretim ve yatırım kalitesinin de benzer biçimde artması düşünülmemelidir. Bu duruma neden olan temel faktörlerden birisi, ülkelerdeki yolsuzluk seviyeleridir. Yolsuzluğun yüksek olduğu toplumlarda kamu harcamaları etkin ve verimli kullanılması oldukça zordur (Uzay, 2002: 169). Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bu sorun daha yaygındır (Berg vd., 2013: 94).

Schwartz (2015) kamu yatırım harcamalarının etkinliği üzerine yaptığı çalışmada, kamu yatırımlarından elde edilen gelirin ortalama üçte birinin verimsiz kamu yatırımlarından dolayı azaldığını belirtmektedir. Araştırmaya göre, kamu yatırımlarının verimli ve doğru alanlarda kullanılmasıyla bu yatırımların ekonomik çıktıya etkisi önemli ölçüde (hatta bazı durumlarda iki katına çıkacak) artmaktadır.

Bazı yatırımların devlete mali olarak geri dönüşü, sosyal geri dönüşüne göre daha az olabilmektedir. Bu nedenle devlet, yatırımlardan elde edeceği sosyal fayda, yatırımın maliyetini geçtiği durumda, söz konusu yatırıma onay vermelidir. Özel kesim kar amacıyla hareket ettiği ve sosyal faydayı kazanca dönüştüremediğinden dolayı, bu tür yatırımlara sıcak bakmamaktadır (Toigo, Woods, 2006: 65).

5. YATIRIM HARCAMALARINDA VERİMLİLİĞİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Kamu yatırım harcamalarının verimliliğini etkileyen birçok faktör bulunmaktadır. Bu faktörler arasında ülkedeki yolsuzlukların seviyesi, kamu yatırım yönetimlerinin etkinliği, yatırımların ne şekilde finanse edildiği, öncelikli yatırımların belirlenmesi ve yatırımların zamanlamasının doğru belirlenmesi yer almaktadır.

5.1. Yolsuzluğun Yüksek Olması

Kamu yatırım harcamalarının verimliliği etkileyen faktörlerden birisi kamu kesiminde görülen yolsuzluklardır. Kamu kesiminde yolsuzluğun yüksek olması, kamu sermayesinin kalitesinin düşmesine ve uzmanlaşmanın azalmasına neden olmaktadır. Yolsuzluğun yüksek olduğu toplumlarda, kamu yatırım harcamaları daha çok çıkar gruplarına fayda sağlamak için kullanılmakta, bu durum ülke ekonomisine olumlu katkı yaratmazken, gelir dağılımı ve ekonomik kalkınmayı da olumsuz etkilemektedir (Chakraborty ve Dabla-Norris, 2011). Özellikle az gelişmiş ülkelerde görülen yolsuzluk sorunu, kamu yatırımlarının ekonomik hedeflere yönelik olmasından ziyade çıkar ve baskı gruplarına rant sağlamaya yönelik olmasına yol açmaktadır.

5.2. Kamu Yatırım Yönetiminin Etkinliği

Kamu yatırım yönetimi (PIM), hükümetler tarafından kamu yatırımlarının daha verimli ve etkili yönetilmesi amacıyla, kurulan birimdir (Miller ve Mustapha, 2016: 8). Kamu yatırım yönetimini verimli kullanan ülkeler, diğer ülkelere nazaran daha öngörülebilir, verimli, üretken ve güvenilir yatırımlara sahip olabilirken, bu kurumları verimli kullanan ülkelerde kamu yatırımlarının etkinliğinin üçte iki oranında arttığı bu alanda yapılan çalışmalarla tespit edilmektedir (IMF, 2015: 2). Kamu yatırım yönetimindeki aksaklıklar, geçmişten günümüze özellikle düşük gelirli ülkelerde kamu ve özel sektör tarafından gerçekleştirilen yatırımlardan düşük getiriler elde edilmesine yol açmaktadır (Dabla-Norris vd. 2011: 3).

Kamu yatırım harcamalarında verimliliği etkileyen faktörler arasında kamu yatırım yönetimlerinin güçlendirilmesi yer almaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkeler kamu yatırım yönetim kurumlarının güçlendirilmesi için proje uygulaması ile ilgili kurumların etkinliği üzerine odaklanmaktadır. Ayrıca söz konusu ülkeler, yatırım projelerinin değerlendirilmesi, seçilmesi ve yönetilmesi için daha katı ve şeffaf uygulamalar hayata geçirmelidir. Bu duruma ek olarak, yatırımların belirlenmesinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler birlikte koordineli bir şekilde çalışarak, bölgesel şartlara göre verimli sektörleri tercih etmelidir. Böylece kamu yatırım harcamalarında verimlilik artacak ve yatırımların ekonomi üzerindeki olumlu etkisi de artmış olacaktır (Schwartz, 2015: 1).

Tüm politika yapımcıların karşılaştığı en büyük zorluklardan biri, finansal kaynakların hem sürdürülebilir hem de adil bir kalkınmayı desteklemek için etkili bir şekilde kullanılmasını sağlamaktır. Bunu mümkün kılacak temel bir faktör, sağlam ve etkili bir kamu yatırım yönetim sistemine sahip olmaktır. Etkili kamu yatırım yönetiminin sekiz temel özelliği vardır. Bunlar şu şekildedir (Issoufou vd., 2018: 171-172):

- *Net bir stratejik yönelim belirlenmelidir.* Yatırım ve proje geliştirmeyi yönlendirirken, genişletilmiş bir stratejik yönelime ihtiyaç vardır. Böyle bir stratejik yönelim, hükümetin kararlarını ulusal önceliklerle tutarlı bir şekilde destekler ve yönlendirir. Ekonomik kalkınma önceliklerini belirleyen bir ulusal plandan veya başka bir uzun vadeli stratejik planlamadan türetilir.
- *Her projeyi titizlikle değerlendirmek için bir fizibilite çalışması yürütülmelidir.* İki aşaması vardır. Bunlar; ilgili alternatifleri belirlemek için bir ön fizibilite çalışması ve ardından önerilen bir projenin uygulanabilir olup olmadığını erken bir aşamada belirlemek için tam bir fizibilite çalışması yapılmasıdır.
- *Projelerin bağımsız bir incelemeden geçmesi sağlanmalıdır.* Gerçekçi olmayan, gerçek maliyetleri küçümseyen veya avantajları abartan projelerden kaçınmayı mümkün kılar.
- *Proje değerlendirmesi ve seçimi bütçe döngüsüyle ilişkilendirilmelidir.* Bütçe çerçevesi ve yıllık bütçe ile uygulanabilir, sürdürülebilir yatırım programlarının gerçekleştirilebilmesi için sınırlar koymalıdır.
- *Gerçekçi sözleşme planlarına, proje yönetimi ve gözetimi için yönergeler ve kurumsal kapasitelere sahip olunmalıdır.* Hükümetler proje yürütme süresi boyunca bütçe gereksinimlerini öngörmek için birkaç yılı kapsayan proje için toplam maliyetleri hesaplayarak bütçe yönetim sistemi kurmalıdır.

- *Bütçelemeye, gerekli ayarlamaları mümkün kılacak kadar esneklik tanınmalıdır.* Bu yaklaşım, proje uygulamasındaki gecikmelerden kaynaklanan herhangi bir maliyet kaymasını hesaba katmayı mümkün kılacaktır.
- *Operasyonel hazırlığı onaylamak için bir sürece sahip olunmalıdır.* Proje tamamlandığında, ortaya çıkan tesisin çalışmaya hazır olduğundan ve hizmetlerin sunulabileceğinden emin olmak için bir süreç olmalıdır.
- *Tamamlanmadan önce temel bir inceleme ve değerlendirme yapılmalıdır.* Tamamlanmış projenin beklendiği gibi teslim edilip edilmediğini belirlemek amacıyla proje tamamlandıktan sonra bir başkanlık ofisi veya ajansı tarafından yapılan incelemelerden oluşur.

Yatırımların ekonomik kazanımlar üzerine etkilerini incelerken, öncelikle bunların verimliliğinin araştırılması gereklidir. Birçok düşük gelirli ülkede, yatırımlar konusundaki hatalar, kamu ve özel kesim yatırımlarından düşük getire neden olmaktadır. Yatırımlar konusundaki bu hataların pek çok sebebi bulunmaktadır. Bu sebeplerin başında bazı ülkelerdeki bilgi ve teknik uzmanlık eksikliği yer almaktadır (Dabla-Norris vd., 2011: 3). Kamu yatırımlarında verimliliğin ve üretkenliğin sağlanmasında, yatırım projelerinin titizlikle hazırlanması, doğru kararlar alınması ve uygulanması gereklidir (Jong vd., 2017: 36).

5.3. Yatırımların Ne Şekilde Finanse Edildiği

Kamu yatırım harcamalarının verimliliği etkileyen faktörlerden bir diğeri de, yatırım için yapılan harcamaların ne şekilde finanse edildiğidir. Yatırımların finansman kaynağı, yatırımların verimliliği üzerinde oldukça etkilidir (Jong vd., 2017: 36; Abiad, Furceri, Topalova, 2015: 1).

Yatırımlardan daha etkili sonuçlar alabilmek için, yatırımlar için yapılan harcamaların finansmanının doğru tercih edilmesi gereklidir. Kamu yatırım harcamaları için gerekli olan kaynağın diğer etkin olmayan kamu harcamalarındaki azalmayla finanse edilmesi durumunda sonuçlar daha etkili olacaktır. Öte yandan kamu yatırım harcamalarındaki artışın özellikle emek geliri üzerinden alınan vergilerle finanse edilmesi halinde verimlilik daha da düşecektir (Jong vd., 2017: 36).

Yatırımların olumlu etkisi diğer hizmetlere nazaran daha uzun dönemde hissedildiğinden, yatırımlar için yapılan harcamaların finansmanını ondan yararlanan kuşaklardan karşılanması adalet ilkesi gereği oldukça önemlidir. Cari kamu harcamaları cari vergilerle finanse edilirken, yatırım harcamaları ise cari ve gelecekteki vergi gelirleri ile karşılanmalıdır. Kamu yatırımlarının maliyetini uzun vadede farklı kuşaklara yaymanın en basit

yolu, bu yatırımlar için yapılan harcamaların bir bölümünün borçlanma ile finanse edilmesidir. Bu borçlar yatırımlardan yararlanan hem şimdiki kuşaklar, hem de gelecekteki kuşaklar tarafından geri ödenmiş olacaktır (Toigo, Woods, 2006: 68). Kamu yatırımlarının borçlanma yoluyla finanse edilmesinin, yatırımların verimliliğini yükselteceği genel teoride savunulmaktadır (Abiad vd., 2015: 1).

Özellikle büyük çaplı yatırımlar faydası nesiller boyu devam eden hizmetlerdir. Yatırımlardan nesiller boyu yararlanılacağı için, yatırım için yapılan harcamaların finansmanının vergiler yerine, uzun vadeli borçlanma ile karşılanması, maliyetin hizmetten yararlanacak gelecek nesillere de aktarılması için gerekli olduğu savunulmaktadır. Kamu yatırımlarının sadece vergiler ile finanse edilmesi, maliyetin sadece mevcut nesillere aktarılması ve bunların refah kaybına uğraması anlamına gelmektedir. Bu şekilde gelecek nesiller söz konusu yatırımlardan faydalanacak olmasına rağmen, maliyetine hiçbir şekilde katılmamış olacaklardır (Balassone ve Franco, 2000: 210; Kato, 2002: 464).

Kamu yatırımlarının borçlanma ile finansmanı yararlı görülse de, bazı görüşler kamu yatırım harcamalarının özellikle iç borçlanma ile karşılanmasının, özel kesim yatırımları için gerekli olan tasarrufları azalttığını, bu şekilde kamu yatırımlarının özel yatırımları dışladığını savunmaktadır. Fakat özellikle uluslar arası sermaye hareketliliğinin olduğu ekonomilerde bu dışlama etkisi söz konusu olmayacağı savunulmaktadır. Bunun nedeni, kamu yatırım harcamalarının finansmanı için iç borçlanmaya başvurulması tahmin edildiği gibi başlangıçta yurtiçi faizlerin artmasına neden olacaktır. Yurtiçi faiz oranlarının artması sonucu, özel kesim yatırımlarının maliyetleri artacak ve bu yatırımların dışlanmasına yol açacaktır. Fakat uluslar arası sermaye, yurtiçi faiz oranlarının yükselmesi karşısında ülkeye yönelecek, bu durum ülke içinde faiz oranlarının tekrar gerilemesine yol açacaktır. Böylece özel kesim yatırımları yeniden canlanabilecektir (Dehn, 2000: 8). Bu alanda yapılan çalışmalarda da kamu yatırımlarının özel kesim yatırımlarını dışlamadığı, aksine desteklediği yönünde sonuçlara ulaşılmaktadır (Jong vd., 2017: 36).

5.4. Zamanlama

Kamu yatırımının zamanlaması, verimliliğinin önemli bir belirleyicisidir. Bu alanda yapılan çalışmalardan bazılarında, kamu yatırımının ekonomik getirilerinin büyük ölçüde zamanlamasına bağlı olduğu yönünde sonuçlara ulaşılmıştır (Shah, 1988).

Temel altyapıda aşırı kapasite olduğunda ve özellikle makroekonomik nedenlerle ekonomik faaliyette bir yavaşlama olduğu dönemde ek kamu yatırımları yapılması, düşük veya negatif getiriler elde edilmesine neden

olmaktadır. Aslında, hükümetler kendilerini mali bir sıkıntı içinde bulduklarında genellikle bütçede kamu harcamaları içinde öncelikle yatırımlarda kesintiye gitmektedirler. Makroekonomik dengesizliklerin arttığı bu dönemde kamu yatırımlarında bir kesintiye gidilecekse, öncelikle büyümeyi daha düşük ve daha uzun vadede etkileyebilecek yatırımlardan başlamak gerekmektedir (Wall, 1990: 55).

5.5. Yatırım İçin Öncelikli Alanların Belirlenmesi

Bazı faaliyetler neredeyse herkesin hükümet sorumluluğu olarak kabul ettiği, devlet tarafından kazanç beklemeden sunulan hizmetlerdir. Örneğin milli savunma hizmetleri, toplum içinde asayişin sağlanması, kanunların belirlenmesi, adaletin sağlanması gibi hizmetler genellikle kamu otoritesi tarafından beklenmektedir. Bazı hizmetlerin ise kamu tarafından üstlenilebileceği gibi özel girişime bırakılmasının daha iyi olacağını kabul edenler de bulunmaktadır. Eğitim, sağlık, ulaştırma, yoksulluğun azaltılmasına yönelik sosyal hizmetler kamu ve özel sektör tarafından birlikte üstlenilen ve böylelikle topluma daha faydalı olan hizmetlerdir.

Bazı temel fiziksel altyapı hizmetleri (yollar, su temini, telekomünikasyon, elektrik, sel kontrolü, sulama ve sanitasyon tesisleri) genel olarak kamu tarafından üstlenilmesi ya da özel mülkiyet üstlenmişse bile kamu denetimine tabi tutulması beklenen yatırımlardır. Bu kamusal hizmetler en temel yatırım sorumluluklarıdır. Kalkınmanın aksamaması için kamu yatırım öncelikleri oluşturmalıdır. Bu yatırımlar, kaynaklarda kısıtlamalara gidilmesi gerektiği zamanlarında bile korunacak yatırımlar olarak kabul edilmelidir. Temel kamu hizmetlerine yapılacak harcamaları kısarken, özel sektörün hizmet verebileceği alanlara çok fazla harcama yapmak, kamu yatırımındaki verimliliğin azalmasına neden olan en temel sebeplerden birisidir (Wall, 1990: 48).

6. SONUÇ

Kamu yatırım harcamaları diğer harcamalara göre iktisadi ve mali anlamda uzun vadede olumlu etkileri olan harcama türüdür. Fiziki ve beşeri yatırımlara yönelik harcamalar verimli alanlarda kullanıldığında ekonomik büyüme ve kalkınmaya olumlu etkileri olabileceği gibi istihdamın ve ihracatın artmasına ve fiyat istikrarının sağlanmasına da olumlu katkıları olmaktadır. Ancak, kamu yatırım harcamalarının ekonomi üzerindeki söz konusu olumlu etkileri, bu harcamaların verimli alanlara yönelik kullanılmasına bağlıdır.

Kamu yatırımlarında verimliliğe etki eden çok sayıda faktör vardır. Bunların en başında kamu kesiminde yolsuzluğun yüksek olması ve ya-

tırım kararları konusunda teknik ve uzmanlık konularında yeterli bilginin eksik olması yer almaktadır. Bu durumun önüne geçmek, kamu yatırımları konusunda yolsuzlukları engellemek için kamu yatırım yönetim kurumlarının ve proje değerlendirme kurumlarının güçlendirilmesi gereklidir. Kamu yatırım projeleri arasında değerlendirme ve seçim yapılırken adaletili, katı ve şeffaf olunması hem yatırımların daha güvenilir, üretken ve öngörülebilir olmasına katkı sağlarken hem de yolsuzlukların önüne geçilebilmesini sağlamaktadır.

Kamu yatırım harcamalarında verimliliği etkileyen faktörlerden bir diğeri, yapılan yatırımların ne şekilde finanse edildiğidir. Özellikle, burada yatırım harcamalarının finansmanının verimsiz kamu harcamalarında kısıntıya gidilerek gerçekleştirilmesi en etkili yöntemlerden birisi olarak kabul edilmektedir. Ayrıca, verimli alanlara yönelik yatırımlarının faydasının uzun yıllarda hissedilmesi sebebiyle, yapılan yatırım harcamalarının finansmanının tamamını vergilerle karşılayarak, sadece o dönemde yaşayanların sırtına yüklenmesin adil olmayacağı düşünülmektedir. Bunun yerine harcamaların bir kısmını borçlanmayla karşılanmalı ve gelecekte bu yatırımlardan yararlanacak olan kuşaklara da harcama yükünün yansıtılması daha adil olacaktır. Böylece yatırımlardan elde edilen nakit akışı ile yatırım kendiliğinden finanse edebilecektir.

Son olarak kamu yatırımlarında doğru zamanlama ve ekonomik hedefler için öncelikli alanların belirlenmesi de yatırımların verimliliğinde etkisi bulunmaktadır. Kamu yatırımlarında öncelikli alanlar belirlenmeli ve harcamalarda kısıntıya gidilmesi gerektiği durumlarda bu alanlar en son tercih edilmelidir. Özellikle özel sektör yatırımlarının söz konusu olduğu alanlar söz konusuysen, ekonomik kalkınmanın aksamaması adına öncelikli kamu yatırımlarında kısıtlamaya gidilmesi yatırımların verimliliğinin düşmesine neden olmaktadır.

KAYNAKÇA

- Abiad, A., Furceri, D., & Topalova, P. (2015). The macroeconomic effects of public investment: evidence from advanced economies. *IMF Working Paper*, WP.15/95, 1-26.
- Arrow, K.J. (1968). *Criteria For Social Investments*, J. Bowman (Edr.), Readings In The Economics of Education, Unesco, Paris.
- Balassone, F. & Franco, D. (2000). Public investment the stability pact and the golden rule. *Fiscal Studies*, 21(2), 207-229.
- Barro, R.J. (1999). Inequality, growth, and investment. *NBER Working Paper*, No: 7038.
- Berg, A., Portillo, R., Yang, S.S. & Zanna, L.F. (2013). Public investment in resource-abundant developing countries. *IMF Economic Review*, 61(1), 92-129.
- Chakraborty, S. & Dabla-Norris, E. (2011). The quality of public investment. *IMF Working Paper*, No. 09/154, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/The-Quality-of-Public-Investment-23110>.
- Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z. & Papageorgiou, C. (2011). Investing in public investment: an index of public investment efficiency. *IMF Working Paper, Journal of Economic Growth*, WP/11/37.
- Fuente, A. (2004). Second-best redistribution through public investment: a characterization, an empirical test and an application to the case of Spain. *Regional Science and Urban Economics*, 34(5), 489-503.
- Gramlich E.M. (1994). Infrastructure investment: a review essay. *Journal of Economic Literature*, 32(3), 1176-1196.
- IMF, (2015). *Improving Public Investment Efficiency In The G-20*. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/090115.pdf>, (15.10.2024).
- IMF, (2015). *Making Public Investment More Efficient*. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>, (10.10.2024).
- Issoufou, S., Diop, M.B. & Acharuz, R.A (2018). Making public investment more effective: lessons for senegal. Race to the Next Income Frontier. International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781484303139.071>.
- Jong J., Ferdinandusse, M., Funda, J. & Vetlov, I. (2017). The effect of public investment in europe: model-based assessment. *Working Paper Series*, No: 2021.
- Kalem, A. (2015). *Türkiye'deki Kamu Yatırımlarının Özel Sektör Yatırımlarına Etkisinin İncelenmesi*. (Uzmanlık Tezi), TC Kalkınma Bakanlığı, Yatırım Programlama, İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü.

- Kato, R.R. (2002). Government deficit, public investment, and public capital in the transition to an aging Japan. *Journal of the Japanese and International Economies*, 16 (4), 462-491.
- Kucharčíková, A. (2011). Human capital-definitions and approaches. *Human Resources Management & Ergonomics*, (5), 60-70.
- Marglin, S.A. (1963). The opportunity costs of public investment. *Quarterly Journal of Economics*, 77(2), 274-289.
- Miller M. & Mustapha, S. (2016). Public investment management a public financial management introductory guide. *ODI Report*, 1-24.
- Nadaroğlu, H. (1996). *Kamu Maliyesi Teorisi*, 9. b., İstanbul: Beta Basımevi.
- OECD, (2014). *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>, (05.10.2018).
- OECD, (2019). *OECD Economic Surveys: France 2019, Chapter 2. Improving the efficiency of public investment*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/525625ce-en.pdf?expires=1733734582&id=id&accname=guest&checksum=169689162F137A96B1376E294079EE89>.
- Ömür, Ö.M. (2020). Türkiye’de kamu yatırım harcamalarında verimliliğin bölgesel bazda toplam vergi hâsılatı ile karşılaştırmalı analizi.** Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi.
- Pehlivan, O. (2016). *Kamu Maliyesi*, Trabzon: Celepler Matbaacılık.
- Schwartz, G. (2015). Making public investment more efficient. *Tokyo Fiscal Forum*, (http://www.mof.go.jp/pri/research/seminar/fy2015/tff2015_s4_01.pdf), Son erişim tarihi: 10.11.2024.
- Shah, A. (1988). The public infrastructure and private sector profitability and productivity in Mexico. *Policy Planning and Research Working Papers, WPS 100 (Washington: World Bank, September 1988)*.
- Srithongrung, A. & Kriz, K.A. (2012). From public infrastructure to national economic growth: do systematic investment practices matter? *International Public Management Review*, 13(2), 19-50.
- Toigo P. & Woods, R. (2006). “Public investment in the united kingdom. *OECD Journal on Budgeting*, 6(4), 63-102.
- Türk, İ. (2008). *Kamu Maliyesi*, 7. b., Ankara: Turhan Kitabevi.
- Ulusoy, A. (2013). *Maliye Politikası*, 7. b., Trabzon: Celepler Matbaacılık.
- Uzay, N. (2002). Kamu büyüklüğü ve ekonomik büyüme üzerindeki etkileri: Türkiye örneği (1970-1999). *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(1), 151-172.
- Wall, J.W. (1990). *Efficiency of Public Investment: Lessons from World Bank Experience*, International Monetary Fund, <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781557751409/ch03.xml>.

VERGİ ADALETİNE KAVRAMSAL BAKIř¹

Ahmet GÖKMEN²

Hayriye IřIK³

1. GİRİş

Devletler için vergiler, kamu hizmetlerinin finansmanı için en önemli kaynaklardan biridir. Çünkü devlet bu toplamış olduğu vergilerle birlikte vatandaşlarına çok daha iyi kamusal hizmetler sunma imkanına kavuşacaktır. Devlet topludaki bireylerden bu vergileri toplarken vergi adaletine önem vermek zorundadır. Çünkü vergi adaletinin olması ülkede yaşayan kişi ve kurumlar arasında adalet ve eşitliğin sağlandığı anlamını ortaya çıkarmaktadır. Bir ülkede vergi adaletinin sağlanması durumunda da o ülkede yaşayan kişilerin ve faaliyet gösteren kurumların vergi karşı olan tutumlarını olumlu yönde etkileyecektir.

Sosyal devletin bir gereği olarak vergi adaletinin sağlanması önemli bir etmendir. Çünkü devlet ülkesinde yaşayan kişiler ve faaliyet gösteren kurumlar arasında diğer alanlarda olduğu gibi vergisel alanda da adalet ve eşitliği sağlamakla sorumludur. Zira vergisel anlamda adaletsizlik olması durumunda vergi yükümlüleri açısından olumsuz sonuçlar doğurarak devlette büyük oradan vergi kayıplarına neden olacaktır. Böyle bir durumda da ülkede yaşayan insanlara hizmetlere azalacak ve kalitelerinde düşüşler meydana gelecektir. Bunlar neticesinde de toplumun refahı azalacaktır.

Vergi adaletinin sağlanması diğer ülkelerde olduğu gibi bizim ülkemiz içinde oldukça önemlidir. Doğru ve adaletli bir vergi sistemi ortaya koymak için birçok teknikler ve yöntemler denenmiştir. Uygulanan bu teknikler ve yöntemler neticesinde adil bir vergi sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak ne yazık ki ülkemizde vergi adaleti kavramı tam manasıyla istenilen düzeyde uygulanamamaktadır.

1 Bu çalışma Ahmet Gökmen'in "Türk Vergi Sisteminin Vergi Adaleti Açısından Değerlendirilmesi" adlı seminer ödevinden derlenmiştir.

2 Gelir Uzman Yardımcısı, Çorlu Vergi Dairesi, ahmetgokmenn59@gmail.com, ORCID ID: 0009-0007-3401-7010

3 Prof. Dr. Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, hisik@nku.edu.tr, ORCID ID: 0000-0003-3648-3107

2. VERGİ ADALETİ

Vergi adaleti, vergi yükünün kişilerin mali güçlerine göre eşit olarak paylaştırılması biçiminde açıklana bildiği gibi, sosyo-ekonomik düzenlemelere imkân sağlayan bir uygulama biçiminde de düşünülebilir. Vergi adaleti denildiğinde denkleştirici vergi adaleti ve dağıtımçı vergi adaleti olmak üzere iki çeşidi vardır. Denkleştirici vergi adaleti, bireyleri eşit şekilde ele alarak onları eşit işleme tabi tutmaktır, dağıtımçı vergi adaleti ise bireyleri farklı şekilde ele alınıp onları ayırıcı özelliklerine göre işleme tabi tutmaktır (Karakoç, 2014: 1285).

Vergi, devletin sürekli ve en yüksek gelir kaynağıdır. İşte bu yüzden vergiler mükellefler arasında toplanırken adaletli davranılmalıdır. Vergilerle kamu hizmetlerinin finansmanı gerçekleştirilirken bir takım kamu yükümlüğü oluşur. Oluşan bu yükümlülükte verginin mükellefler arasında dağıtılırken adalet kavramını ortaya çıkarır. Hiçbir mükellef diğer mükelleften üstün değildir herkes payına düşen oradan yükümlüğünü yerine getirmelidir (Türk, 1996:104).

Adaletli bir vergi sistemi, vergi yükünün mükellefler arasında adil bir şekilde dağıtılmasını sağlar; kimden ne kadar vergi alınması gerektiği, mükelleflerin mali ve kişisel durumlarını göz önünde bulundurarak belirlenmelidir. Bu anlamda; çifte vergilendirmenin önüne geçilmesi ve vergi kaçakçılığının önlenmesi, oluşan vergi yükünün mükellefler arasında eşit adil dağılımı, zengin ve fakirin birbirinden ayrılarak farklı tutarda vergi alınması, kişinin kendisinin ve ailesinin yaşamını asgari düzeyde sağlayacak gelirin vergilendirilmemesi, bekar veya evli yada çocuklu veya çocuksuz gibi mükelleflerin sosyal durumları göz önüne alınarak aynı vergi yükümlülüğüne tabi tutulmaması, emek ve sermaye gelirlerine ilişkin olarak vergilendirme süreçlerinde birbirinden ayrı tutularak işlem yapılması ve benzeri uygulamalar, vergi adaletinin sağlanmasında önemli etkenlerdir (Mercan, 2006: 4-5).

2.1. Vergi Adaleti İle Vergilendirmede Eşitlik Kavramı Arasındaki İlişki

Vergilendirmede eşitlik kavramına baktığımızda, mükelleflerin elde ettiği gelirlerden eşit oradan vergi vermesi anlamını çıkarabiliriz. Yani mükelleflerin gelir seviyeleri ne kadar farklı olursa olsun aynı oranda vergi ödeyecekleri gerektiği anlamını taşır.

Vergilendirmede eşitlik kavramına vergi adaleti bakımından baktığımızda ise aynı gelir seviyesine sahip ancak farklı sosyal durumları olan iki mükellefin durumunu inceleyelim. Bu mükelleflerden birinin evli ve çocuklarının olduğunu düşünelim diğer mükellefinde bekar ve çocuklarının

olmadığı varsayarsak. Evli ve çocuklu mükellef gelirini kendi ihtiyaçlarından ziyade ailesini geçindirmek ve ek olarak çocuklarının eğitim, sağlık gibi harcamaları için kullanacaktır. Bekar ve çocukları olmayan mükellefin gelirini sadece kendi ihtiyaçları için kullanacağından bu iki mükellefinde eşit vergi ödemesi vergide adalet kavramının en büyük sorununu ortaya çıkaracaktır. Buda kişilerin sosyal ve şahsi durumlarını göz önüne almayarak vergilendirmede eşitliği sağlayamamasıdır (Türk, 1996: 105).

2.2. Vergi Adaleti İle Vergilendirmede Şahsilik Kavramı Arasındaki İlişki

Vergilendirmede şahsilik kavramını incelediğimizde vergilendirmede eşitlik konusuna göre mükelleflerin gelirleri şahsi ve sosyal durumları göz önüne alınarak vergilendirilmesi olayıdır.

Şahsi adaleti göz önüne alan vergilendirme sisteminde eş oranlı bir vergiden söz etmek doğru olmaz. Bu vergiler daha çok mükelleflerin ödeme güçleri üzerinde durmaktadır. Bu anlayışa göre mükellefler sahip olduğu gelirlerden ziyade ödeme güçlerine oranla vergilerini ödemektedirler. Ödeme gücü subjektif bir kavramdır ve kişiden kişiye farklılık göstermektedir. Bu yüzdendir ki vergi ödeme gücünü net ve doğru olarak ortaya çıkarmak oldukça zordur (Türk, 1996: 105).

2.3. Vergilendirmede Verimlilik ve Vergi Adaleti Arasındaki İlişki

Teorik olarak vergi mükellefler arasında ne kadar adaletli bir biçimde dağıtılsa verimlilikte o kadar yüksek olacaktır ancak aslında bu durum tam tersidir. Vergiler en adaletli olarak dolaysız vergiler üzerinden alınmakta subjektif nitelikteki özelliklerinden dolayı. Dolaylı vergiler ise adalet konusunda dolaysız vergiler kadar etkili değildirler objektif nitelikteki özelliklerinden dolayı. Bu duruma göre dolaysız vergiler dolaylı vergilere kıyasla daha adil olmasının yanı sıra verimlilikleri ise daha düşüktür. Bu verimlilik farkını çıkaran durum işe dolaylı vergilerin mali anestezi etkisinin yüksek olmasıdır. Bu yüzden dolaylı vergiler mükellefler tarafından algılanması zor ve vergi kaçakçılığına ilişkin uygulaması en az olan vergilerdir (Türk, 1996: 108-109).

2.4. Vergi Adaleti ve Tarafsızlığı Arasındaki İlişki

Vergi adaletinin sağlanması hususunda yararlanılacak kriterlerden bir diğeri de verginin tarafsızlığının sağlanmasıdır. Vergileri tarafsız olarak tanımlamak için, devlet tarafından alınan vergilerin ve devlet tarafından yürütülen faaliyetlerin piyasanın var olan işleyişini bozmayacak şekilde olması gerektiği belirtilmektedir. Vergi tarafsızlığı sağlanamazsa, mükel-

lefler işlerini vergi oranlarının daha düşük yerlerine taşıyacaktır. Bu bakımdan verginin tarafsız olması önemli bir husustur. Ancak bu vergide tarafsızlığı gerçekleştirmek oldukça zor bir işlemdir ve çoğu zaman tam anlamıyla gerçekleştirilemez (Türk, 1996: 110).

3. VERGİ ADALETİNİN UYGULANMASINI SAĞLAYAN İLKELER

Verginin tarihsel sürecine göz attığımızda vergi neden alınmalı, devlet vergilendirme yetkisine nasıl sahip oldu, ne kadar miktarda vergi alınmalı gibi soruların cevapları bulunmaya çalışılmıştır. Bunun sonucunda birçok görüş ortaya atılmıştır. Bu görüşler, verginin haklılığını, temelini ve adil bir vergi sistemi oluşturmanın yollarını ele almıştır. Bu kapsamda iki vergileme ilkesi oluşturulmuştur. Bunlardan ilki, fayda ilkesine dayanmaktadır. Bu ilke, bireylerin kamusal mal ve hizmetlerden elde ettikleri fayda ile orantılı bir şekilde vergilendirilmesi gerektiği üzerine temel alınırken. Günümüzde daha yaygın olarak kullanılan ödeme gücüne ilkesi, kişilerin kamusal mal ve hizmetlerden elde ettikleri faydalardan elde ettikleri mali güce göre vergilendirilmesi gerektiğidir (Agehayev, 2013: 28).

3.1 Fayda İlkesi

Fayda ilkesinin temeli bireylerin fayda düzeyine dayanmaktadır. Her bireyin kamusal mal ve hizmetlerden elde ettiği fayda ile orantılı olarak vergi ödemesi gerektiğini belirtmiştik. Ancak her malın faydası fiyatlandırılabilir ve bölünebilir olmadığı için bu durum sınırlı mallarla kalmıştır. Şerefiyeler, haraçlar, ruhsatlar, resimler ve kullanım düzeyine göre alınırken diğer kamusal mal ve hizmetler yönelik vergilendirme işlemi faydalanma ilkesine göre tahsil edilmektedir. Tam kamusal mal ve hizmetlerde özel bir faydadan bahsedilemediği için fayda ilkesi uygulanamaz. Bu ilkeye göre kamusal mal ve hizmetlerden fayda sağlamak isteyen bireyler üzerine düşen vergi ödeme görevlerini yerine getirmelidirler. Günümüzde fayda ilkesinin uygulanması oldukça zordur. Çünkü günümüz toplumlarında adil bir gelir dağılımı tam anlamıyla oluşturulamadığı için gelir seviyesi düşük olan kişilerin kamusal mal ve hizmetlerden faydalanma düzeyi yüksek gelir gurubuna göre daha azdır (Şenyüz & Diğerleri, 2008: 108).

3.2. Ödeme Gücü İlkesi

Günümüzde, bireylerin gelirleri ödeme gücü ilkesi çerçevesinde vergilendirilerek adil bir vergi sistemi oluşturmak mümkündür. Ödeme gücü ise kişinin yaşamını asgari düzeyde sağlayacak gelirin üzerinde kalan kısımdır. Bu durumca sadece yaşamlarını asgari düzeyde sağlayacak kadar

geliri olan kişilerin ödeme güçleri yoktur ve bu yüzden kişilerin ver ödememeleri gerekmektedir (Aksoy, 1998: 239).

Vergi yükünün kamu mal ve hizmetlerinin finansmanı için adil ve eşitlikçi bir şekilde dağıtılması gerekir. Bu, ödeme gücüne ilkesi ile mümkündür. Kişilerin ödeme gücünü belirleyen etmenler ise gelir, servet ve tüketim harcamalarıdır. Adaleli bir vergi sistemi için kişilerin sahip oldukları bu etmenlerin göz önüne alınarak vergilendirilmesi gerekir (Susam & Oktayer, 2007: 112).

Ödeme gücü ilkesinin genel amacı, toplumda toplanan vergi yükünün herkes arasında eşit bir şekilde dağıtılmasıdır. Bu bakımdan da vergi adaleli ikiye ayrılmaktadır. Bunlar yatay vergi adaleti ile dikey vergi adaleti kavramlarıdır. Yatay vergi adaleti, aynı ödeme gücüne sahip kişilerin yaptığı işlem ve durumlardan dolayı birlikte değerlendirilmesini esas alırken, dikey vergi adaleti, farklı ödeme gücüne sahip kişilerin yaptığı işlem ve durumlardan dolayı ayrı olarak değerlendirilmesi gerekliliğini ifade etmektedir. (Edizdoğan & Diğerleri, 2011: 254).

3.2.1 Ödeme Gücüne Ulaşmada Kullanılan Araçlar

Vergide adaleti sağlamak için ödeme gücünün öneminden bahsetmiş-tik ancak bu ödeme gücüne ulaşmada bazı zorluklar vardır. Hiçbir zaman vergi ödeme gücünü tam anlamıyla ulaşılamasa da günümüz vergi sistemlerinde ödeme gücüne vergilendirmeyi sağlamak amacıyla çeşitli araçlar kullanılmaktadır. Bunlar sırasıyla asgari geçim indirimi, ayırma ilkesi, artan oranlılık, muafiyet ve istisnalardır (Akdoğan, 2005: 212).

3.2.1.1 Asgari Geçim İndirimi

Vergilerin adil bir şekilde toplanabilmesi için öncelikli olarak kişilerin vergi ödeme güçlerinin belirlenmesi gerekir. Vergi ödeme güçlerinin belirlenmesi, kişilerin hangi gelir düzeyinden sonra vergi ödemeleri gerektiğini ortaya çıkaracaktır (Herekman, 1989: 36).

Asgari geçim indiriminde ise devlet tarafından belirlenen oradan veya miktarda vergi, kişilerin gelirlerinin asgari yaşam standartlarını sağlayacak düzeyde tutulmasına izin verir. İnsanların yaşamlarını asgari düzeyde sağlayacak zorunlu ihtiyaçları için gerekli olan gelirlerinin vergi dışı tutulması hem maddi hem de bir ahlaki gerekçedir. Asgari geçim indiriminin uygulanması son derece gerekli olsa da uygulama aşamasında bazı güçlüklerle karşılaşırız. Çünkü kişilerin yaş, cinsiyet, çalışma şekli ve koşullarına göre asgari geçim indirim tutarları farklılık göstermektedir (Erginay, 2003: 52-53).

3.2.1.2 Artan Oranlılık

Artan oranlılık, vergilendirme işlemlerinde ödeme gücüne ulaşmak için kullanılan temel yöntemlerden biridir. Artan oranlılık, alt gelir gruplarından üst gelir gruplarına doğru ilerledikçe ödenen vergi miktarlarının artması şeklinde tanımlanabilir. Bu tekniğin esas amacı gerçekçi bir ödeme gücünü ulaşılarak kişilerin adil ve adaletli bir şekilde vergi ödemesini sağlamaktır (Aytaç, 2015: 37).

Vergi sistemlerinde vergi sisteminin etkinliği açısından vergi tarifeleri büyük önem arz etmektedir. Günümüz vergi sistemlerinde gelir vergileri artan oranlı esasa göre alınmaktadır. Bunun nedeni gelir vergileri dolaysız vergilerdir ve bu vergilerde subjektif nitelik taşımaktadırlar. Bu özellikleri nedeniyle vergi yükünün hangi mükellef üzerinde kaldığı bilindiğinden ödeme gücüne ulaşılması daha kolay olacaktır (Erkin, 2012: 245).

3.2.1.3 Ayırma Kuramı

Vergi adaletinin sağlanması açısından ayırma kuramına değinecek olursak sermaye gelirleri ile emek gelirlerini karşılaştırdığımızda sermaye gelirlerinin emek gelirlerinden kat ve kat daha fazla olduğunu görmemiz kaçınılmaz olacaktır. Bu durumda emek gelirlerinden daha az sermaye gelirlerinden ise daha çok vergi alınması vergi adaletini sağlaması bakımından daha doğru bir karar olacaktır (Gürdal, 1994:25).

Genel olarak, artan oranlılık ve en az geçim indiriminin eksik yönlerini gidermek için ayrılma ilkesi geliştirilmiştir. Artan oranlılık sadece gelir seviyesini dikkate almaktadır oysaki gelirin elde edildiği kaynak ve kişilerin sosyal durumlarını göz ardı etmekte. İş bu yüzden kişilerin gerçek ödeme gücünü ulaşılrken artan oranlılığın ve en az geçim indiriminin yanında ayırma ilkesinin de uygulanmasına önem verilmelidir (Aksoy, 1998: 263).

3.2.1.4 Muafiyet ve İstisnalar

Kanunlarda vergilendirilmesi gereken gerçek veya tüzel kişilerin vergi dışı bırakılması vergi muafılığı olarak bilinir. Vergiye tabi olması gereken bir şeyin kanunlarla vergi dışı bırakılması, vergi istisnası olarak bilinir. Yani kısaca vergide muafiyet kişileri vergide istisnada vergi konuları kapsamaktadır. Muafiyet ve istisnalardan faydalanan mükellefler kanunun ön gördüğü biçimde bu haklarından faydalanırlar. Genel olarak ödeme gücüne ulaşmak için muafiyet ve istisnalardan yararlanma hakkı kullanılsa da sosyal, siyasi ve iktisadi nedenler de bu hakkı kullanmayı gerektirir (Arslan, 2012: 64).

Muafiyet ve istisnalara göz attığımızda yeterince vergi ödeme gücüne sahip kişilerden daha az vergi alması durumunda olumsuz bu kişilerin vergi ödeme gücüne ulaşmaya imkân tanıyorsa da olumlu sonuçlar doğurmaktadır. Bu yüzden vergi adaletinin sağlanması konusunda muafiyet ve istisnalar kullanılırken gereken önem verilmelidir (Serakibi, 2012: 16).

4. VERGİ ADALETİ İLKELERİ

Vergi adaleti iki bakımdan değerlendirilmektedir. Verginin toplumdaki bireylerden ödeme gücü ilkesine göre toplanması onun tarafsızlığını, Verginin sosyal toplum düzeyini sağlamak amacıyla toplanması da onun düzenleyici özelliğini göstermektedir. Vergi adaleti zaman içerisinde devlet ve mükellefler arasında çeşitli etkileşimlerde bulunularak çeşitli uygulama alanları oluşturmuştur. Devlet, vergi toplarken ekonomik, sosyal ve mali uyumu sağlamak ve vergi kaçakçılığını azaltmak için vergi gelirlerini artırmaya çalışırken, vergi mükellefleri bu uygulamaların adil bir şekilde uygulanması için devlete baskı yapmışlardır (Akdoğan, 2005: 185-186).

Vergi adaletini sağlamak için bir takım vergi adalet ilkeleri geliştirilmiştir. Bunlar genellik, uygunluk, açıklık, belirlilik ve eşitlik ilkeleri şeklinde sıralamak mümkündür.

4.1. Genellik İlkesi

Vergi adaletinin sağlana bilmesi için toplum bireyleri arasında ayırım yapılmadan herkesin toplam vergi yüküne ödeme gücü doğrultusunda katılması gerekmektedir. Devlet toplum için gerçekleştirdiği tüm kamusal mal ve hizmetler neticesinden toplumu fayda sağlar ve bu fayda neticesinde de bu kamu faaliyetlerinin finansmanına toplumunda vergi ödeme gücüne göre katılmasını beklemektedir (Akdoğan, 2005: 188).

Vergide genellik ilkesi en basit tanımıyla bireyler arasında hiçbir fark gözetmeden herkesten vergi alınması şeklinde ifade edebiliriz. Bununla birlikte, vergi muafiyetleri ve istisnaları, bu ilkeye aykırı olsa da iktisadi ve sosyal nedenlerle verilmelidirler (Pehlivan, 1996: 199).

4.2. Uygunluk İlkesi

Uygunluk ilkesi, mükelleflerden tahsil edilecek vergilerin en uygun yer ve zamanda uygulanması gerektiğini bize ifade etmektedir. Bunun nedeni vergi mükellefleri ödemeleri gereken vergileri yerine getirmeleri durumunda çok güç durumda kalmamalarının istenmesidir.

Bu ilke bizlere vergi yükü bakımından mükelleflerin eşitliklerinden ziyade vergilerin tahsili sırasında koşulların uygun olması gerektiğini bize ifade etmektedir. Mükelleflerinin gelirlerinin en yüksek durumda olduğu zamanda vergilendirilmesi gerekir böylece mükelleflerin vergi görevinin yerine getirmesi sonrasında zor duruma düşmemiş olacaktır (Akdoğan, 2005: 198).

4.3. Açıklık İlkesi

Mükellefler, açıklık ilkesine uygun olarak vergi kanunlarını kolayca ve net bir şekilde anlamalıdır. Bu şekilde mükellefler vergi kanunlarını daha kolay bir şekilde anlayıp yorumlayarak üzerine düşen sorumluluklarını yerine getirebilirler. Bu nedenle, vergi kanunları, mükelleflerin kolayca anlayabilmesi için açık ve anlaşılır olmalıdır. Aynı zamanda vergi kanunlarını yazan kişilerin iyi niyetli ve dürüst olması vergi kanunlarının mükellefler tarafından anlaşılmasını kolaylaştıracaktır (Edizdoğan & Diğerleri, 2011: 274).

Vergi mükellefinin kim olduğu, verginin konusu, verginin ödeme zamanı ve konusu gibi konular açıkça gösterilmelidir buda açıklık ilkesine dayanmaktadır. Bu ilkenin en temel amacı, mükelleflerin vergilerini hesaplayabilecek ve vergi ödevlerini yerine getirebilecekleri durumda olması bu ilkenin en temel amacı olarak görülmektedir (Akdoğan, 2005: 199).

4.4. Belirlilik İlkesi

Mükellefin ne kadar, ne zaman ve nerede vergi ödeyeceğinin belirlenmesi, belirlilik ilkesine dayanmaktadır. Vergi toplayıcısı olan devlet hiçbir zaman kanuna dayandırmadan mükellefine bildirmeden vergi toplayamaz. Belirlilik ilkesine göre bu hususların önceden belirlenip mükellefe bildirilmesi şarttır (Pehlivan, 1996: 192).

Vergide belirlilik ilkesi mali amaçlarının yanında sosyal amaçları yönüyle de dikkat çekmektedir. Ekonomik istikrar ve başarının sağlanabilmesi için toplanacak vergilerin mükellefler tarafından bilinmesi son derece önemlidir. Çünkü mükelleflerde durumlarını bu yönde hazırlayarak ona göre harekette bulunabilirler. Aksi durumda mükellefe belirlilik ilkesi gereğince hiçbir bildiride bulanmadan vergi toplanması mükelleflerin devlete olan güvenini sarsmaktadır (Akdoğan, 2005: 201).

4.5. Eşitlik İlkesi

Eşitlik ilkesi, vergi mükelleflerinin ödeme gününe göre vergilendirilmesi anlamına gelmektedir. Bu doğrultuda gelir seviye düşük ve yüksek

olan mükellefler farklı şekil ve koşullarda vergi ödemesi gerektiğini göstermektedir (Edizdoğan & Diğerleri, 2011: 249).

Eşitlik ilkesi, mükelleflerin ödeme gününe göre vergilendirilmesi gerektiğini bize ifade etse de mükelleflerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için yapması gereken harcamaları yaptıktan sonra ellerinden kalan gelirin eşit ve adil bir şekilde vergilendirilebilmesi için temel vergilendirme ilkelerine bağlı kalınarak vergilendirme işleminin yapılması gerekmektedir. Ancak daha öncede bahsettiğimiz gibi uygulamada mükelleflerin ödeme güçlerine ulaşmak oldukça zordur. Bunun için muafiyet, istisnalar, artan oranlılık, asgari geçim indirimi ve ayırma kuramı gibi teknikler kullanılmaktadır (Akdoğan, 2005: 203).

5. VERGİ ADALETİNİ BOZAN UNSURLAR

Mükelleflerin genel itibariyle devlete olan vergi borçlarını ödemekte oldukça isteksiz oldukları görülmektedir. Bu durum toplumlar arasında farklılıklar gösterse de mükelleflerin haklı veya haksız olarak vergiye olan tepkilerinin bir sonucudur. Bu mükelleflerin vergiye karşı göstermiş oldukları tepkinin birçok nedeni vardır. Bunları kısaca sayacak olursak mükelleflerin üzerine düşen ağır vergi yükleri, devlet yönetimine karşı olan güvensizlikleri, ödedikleri verginin çoğu zaman karşılığını görmemeleri, devlet yöneticilerin görevlerini kötü kullanması gibi birçok neden sayılabilir. Saydığımız bu gibi durumlar yüzünden mükellefler vergi ödevlerini yerine getirmemek için vergi kanunlarında oluşan boşluklardan yararlanmaya çalışırlar. Vergi adaletini olumsuz etkileyen birçok faktör vardır ve bu faktörler aşağıda ayrıntılı olarak ele alınmıştır (Erginay, 2003: 123).

5.1. Vergiden Kaçınma

Vergi yükümlülüklerini yerinde ve zamanında yerine getiren mükellefler aynı zamanda ülkelerinde vergi adaletinin olmasını ister. Vergi adaletinin istenilen seviyede olmaması durumunda ise bu yükümlülüklerini yerine getiren mükelleflerde vergiye karşı tepki göstermeye başlar ve vergi direnci artar. Vergiden kaçınma, vergiyi doğuran olayı meydana getirmeyerek vergi yükümlülüklerinden kurtulma çabasıdır. Mükellefler vergi ödemekten kaçınmak için kanunlarda belirtilen muafiyet ve istisnalara başvururlar. Ancak bu durum herhangi bir suç unsuru oluşturmayıp cezai işlemi tabi tutulmaz (Pehlivan, 1996: 214).

Harcamalardan alınan dolaylı vergiler vergiden kaçınma durumunu daha sık göstermektedir. Vergilerden kaçınma isteği, dolaylı vergiler ka-

dar dolaysız vergiler içinde geçerlidir. Örnek olarak, gelir vergileri artan oranlı bir tarife kullanılarak vergilendirilmektedir. Bu tarife, gelir arttıkça ödenecek vergi miktarı da artmaktadır. Bu nedenle, mükellefler bazı durumlarda daha fazla vergi ödememek için gelirlerinden vazgeçebilirler. Böylece hem riskten hem de gelir elde etmek için harcanan çabadan kurtulmuş olacaklardır (Uluatam, 2005: 295).

5.2. Vergi Kaçırma

Mükelleflerin vergilere karşı gösterdikleri tepki ve dirençlerin başında vergi kaçırma işlemi gelmektedir. Vergi kaçırma mükelleflerin devlete ödemesi gereken vergileri bilerek ve isteyerek ödememesi durumudur. Bu durumda gölge ekonomisini açığa çıkartır (Aktan & Dileyici, 2009: 207).

Öncelikle vergi kaçırmak ahlaki bir sorundur bunun nedenlerinin başında mükellefin vatandaşlık duygusunun zayıf olması vardır. Ek olarak, vergi kaçırma, vergi mükelleflerinin vergi kaçırma fırsatlarıyla doğrudan ilişkilidir. Örnek olarak ücretli kesimin vergi kaçırma-mamasının sebebi vergileri vergi sorumluları tarafından beyan edilip ödenmesidir. Bu durum bize ücret kesimin diğer kesimlere göre vergi bilincine sahip daha ahlaklı mükellefler olduğunu değil vergi kaçırma olanaklarının daha kısıtlı olduğunu gösterir. Bu durumdan hareketle vergi kaçırma olanağı bulunanlar vergilerinin bu olanaklardan faydalanıp kaçırırken bu durum olanağı olmayıp bu vergilerini ödeyenler arasındaki eşitli bozmaktadır (Türk, 1996: 170).

Vergi kaçakçılığı öncelikle devletin hazine gelirlerini azaltmaktadır. Devlet te kamusal mal ve hizmetlerini finansa edebilmek yeni vergi arayışlarına girip var olan vergilerinde oranlarını arttırmak zorunda kalır. Sonuç olarak bir kısım mükellef vergi yükümlülüklerini yerine getirirken diğer kısım mükelleflerinde bu yükümlülüklerini yerine getirmemeleri vergi adaleti açısından olumsuz sonuç doğurup vergi önünde eşitliği bozmaktadır (Şenyüz & Diğerleri, 2008: 153-154).

5.3. Çifte Vergilendirme

En basit ifadeyle, çift vergilendirme, aynı miktar üzerinden iki veya daha fazla verginin alınması anlamına gelir. Tanımdan da anlaşılacağı üzere çift vergilendirme vergi sisteminin eşitlik ve adaletini bozmaktadır. Diğer tüm vergilendirme ilkeleri ile de ters düşmektedir.

Günümüz vergi sistemlerinde gelir üzerinden alınan vergiler iki şekilde toplanmaktadır. Buna göre ikametgâhı Türkiye’de bulun kişiler ister yurt içi isterse de yurt dışı gelirleri üzerinden Türkiye’de vergilendirilirler. İkinci vergi yöntemi ise, gelir hangi ülkede elde edilmişse vergilendirmeyi de yapacak ülke o ülkedir. Bizim devletimizde dahil genel olarak devletler birinci vergilendirme şeklinin benimsemektedirler. Bu nedenle, çifte vergilendirme ile karşı karşıya gelirler. Bu sorunun çözümü içinde ülkeler arasında çifte vergilendirme anlaşması yapmaları gerekmektedir (Çubukçu, 2006: 4).

5.4. Verginin Yansıtılması

Vergiler, özel piyasa ekonomisinden kamu ekonomisine aktarılan parasal değerlerdir. Gelir, servet ve harcamalar tipik olarak bu değerleri belirlemektedir. Vergiler kişiler veya işletmeler arasında yük oluşturdıkları için bu vergiyi başkasına devretmeye çalışırlar doğal olarak. Mükelleflerinde vergiye uyumunu sağlayan yolda verginin yansıtılma özelliğidir. En basit ifadeyle vergiyi ödememesi gereken bir kişi bunu ödüyorsa o vergi yansıyor demektir (Aksoy, 1998: 274).

Vergi yansıması dört şekilde gerçekleşir. Vergi vurgusu, yansıması, yerleşmesi ve yayılması sırasıyla bunlardır. Vergi vurgusu aşamasında vergiyi ödeyen kişiler belirlenir ve bu kişilerin vergiyi ödemeyi kabul etmeleri durumunda vergi yükü üzerlerine düşecektir. İkinci aşamada ise verginin yansıması asıl vergi yükümlüsünün bunu başka kişilere aktarması ile gerçekleştirilir. Verginin yerleşmesi aşamasında, mükellefin vergi yükünün kesinleşmesi ve yansımanın sona ermesi beklenir. Son aşama ise verginin yayılmasıdır. Mükellef üzerindeki vergi yükünün tamamını veya bir kısmını yansıtmakla gerçekleşir (Eker, 2005: 142).

5.5. Vergi Afları

Vergi afları, vergi kanunlarını ihlal eden mükelleflere yönelik idari ve yasal yaptırımların ortadan kaldırılmasıdır. Mükelleflerinin bu vergi kanunlarına aykırı hareket etmesi genellikle devletin denetimlerini gevşettiği zamanlarda ortaya çıkmaktadır. Bu durumların oluşması sonrasında da gerek siyasi gerekse de mali nedenlerle vergi aflarına başvurulabilmektedir (Edizdoğan & Gümüş, 2013: 102).

Vergi afları, vergi adaletini ve eşitliğini bozduğu için bu tür uygulamalardan uzak durulmalıdır. Vergi yükümlülüklerini zamanında ve doğru bir şekilde yerine getiren mükellefler ile vergi kanunlarına uymayarak vergi kaçıran mükellefler arasında açıkça bir eşitsizlik oluşturmaktadır. Böyle bir durumla karşılaşan vergi yükümlülüklerini yerine getiren mükelleflerde

vergiye karşı tepkilerini ve dirençlerini koymaya başlarlar (Kargı & Yüksel, 2010: 32).

5.6. Kayıt Dışı Ekonomi

Kayıt dışı ekonomiler, sahte veya yanıltıcı belgeler kullanarak veya devletin bilgisi dışında ekonomik faaliyetlerin gerçekleştirilmesi anlamına gelmektedir. Mükelleflerin bu şekilde bir yola başvurmalarının birçok nedeni bulunmaktadır. Bu nedenlerin bazıları şunlardır (Oral & Diğerleri, 2015: 127);

- Mükelleflerin vergi kaçırma istekleri,
- Vergi sisteminin yapısı gibi yönetsel nedenler,
- Vergi adaleti ve psikolojisi gibi sosyal faktörler,
- Yeterli düzeyde denetimlerin gerçekleştirilememesi,

Kayıt dışı ekonominin yaygınlaşmasıyla beraber devletin gelirleri azalacaktır. Devlet kamusal faaliyetlerini devam ettirebilmek içinde ya borçlanma yoluna gidecek ya da vergi oranlarını arttırarak bu açığı finanse etmek isteyecektir. Bu durumda da toplumda vergisini düzenli bir şekilde ödeyen mükelleflerin üzerine yeni ve ağır bir vergi yükü oluşacaktır. Böyle bir durumda da vergi adaletinden söz etmek doğru olmaz (Bakırtaş, 2012: 91-92).

6. SONUÇ

Vergi adaleti, sosyal ve ekonomik uyumun gelişmesine önemli ölçüde katkıda bulunduğundan büyük önem arz etmektedir. Vergi adaletinin etkin bir şekilde sağlanması için birçok farklı yöntem bulunmaktadır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir (Bozkurt, 2018: 1-2) ;

- Vergi adaletinin sağlanabilmesi için öncelikli olarak kayıt dışı ekonomi ile mücadele edilmelidir. Çünkü kayıt dışı ekonomik faaliyetler vergi gelirlerinde azalmalara neden olması nedeniyle gelir kaybını telafi etmek isteyen hükümetler var olan vergi oranlarını arttırırlar bunun sonucunda da vergi yükümlülüklerinin bilen ve yerine getiren mükelleflere daha ağır bir vergi yükü oluşur buda vergi adaletini bozmaktadır.
- Devlet denetimlerini sürekli hale getirip etkinliğini arttırmalıdır böylece denetimler önleyici nitelik kazanıp kötü niyetli mükelleflerin vergi kaçırmaya dönük eylemlerinden vazgeçirtecektir.

- Vergi dışı gelirlerin bulunması ve vergilendirilmesi gerekmektedir.
- Kaynağı bilinmeyen gelir, harcamalar ve tasarruflar vergilendirilmelidir.
- Kayıtlı işçi sayısını artırarak vergi kayıplarının azaltılması gerekmektedir.
- Ayırma ilkesi daha iyi bir şekilde uygulanarak emek gelirleri üzerinden vergiler azaltılmalıdır.
- Teşvikler arttırılıp kayıt dışı ekonomi azaltılarak kayıtlı ekonomiyeye geçiş için olanak sağlanmalıdır.
- Gümrük denetimleri arttırılarak kaçakçılık faaliyetlerinin önüne geçilmelidir.
- Gelir üzerinden alınan vergilerin tabana yayılması sağlanarak arttan oranlılık ilkesi benimsenmelidir.

Vergi adaletinin sağlanabilmesi için yukarıda belirttiğimiz yol ve yöntemler uygulanırken devletin oldukça kesin ve kararlı olması gerekmektedir. İzlenilecek politikaların titizlikle seçilip ekonomik konjonktürlere uygun olarak uygulanması gerekmektedir. Bu şekilde vergi adaleti açısından etkili sonuçlar alınabilecektir.

KAYNAKÇA

- Agehayeov, O. (2013). *Vergi Adaletinin Sağlanması ve Vergi Politikalarının Rolü: Türkiye ve Azerbaycan Örneği*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü .
- Akdoğan, A. (2005). *Kamu Maliyesi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aksoy, Ş. (1998). *Kamu Maliyesi, Gözden Geçirilmiş ve İlaveli*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Aktan, Ç. C., & Dileyici, D. (2009). *Kamu Maliyesi*. İzmir: Birleşik Matbaacılık.
- Arsalan, M. (2012). *Türk Vergi Sistemi*. Ankara: Nobel Yayınevi .
- Aytaç, D. (2015). Maliye Politikasında Amaç Araç Uyumu: Ücret Vergileri ve Artan Oranlı Tarife Uygulaması Açısından Bir İnceleme. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 37.
- Bakırtaş, D. (2012). Yolsuzluğun Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisi: Türkiye Örneği. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 91-92.
- Bozkurt, H. (2018, 12 26). *Vergi Adaleti Nasıl Sağlanır?* : https://www.muhasabebet.net/makale_huseyin_bozkurt_vergi%20adaleti%20nasil%20saglanir.html adresinden alındı
- Çubukçu, M. (2006). *Uluslararası Çifte Vergilendirme Sorunu*. İstanbul: Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü .
- Edizdoğan, N., & Diğerleri. (2011). *Kamu Maliyesi*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Edizdoğan, N., & Gümü, E. (2013). Vergi Afları ve Türkiye’ de Vergi Aflarının Değerlendirilmesi . *Maliye Dergisi*, 102.
- Eker, A. (2005). *Kamu Maliyesi*. İzmir: Birleşik Matbaa .
- Erginay, A. (2003). *Kamu Maliyesi, Gözden Geçirilmiş ve İşlenmiş*. Ankara: Savaş Yayınları.
- Erkin, G. (2012). Artan Oranlılık . *Ankara Barosu Dergisi*, 245.
- Gürdal, T. (1994). *Türkiye’de Ücretlerin Vergilendirilmesinin Vergi Adaleti Açısından Değerlendirilmesi*. Ankara: Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Herekman, A. (1989). *Kamu Maliyesi, (Genel Vergi Kuramı)*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Karakoç, Y. (2014). Anayasal Vergilendirme İlkeleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15, 1285.
- Kargı, V., & Yüksel, C. (2010). Türkiye’de Vergi Aflarının Vergi Adaleti Ve Mükellefler Üzerine Etkileri . *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, (s. 37). İstanbul.

- Mercan, S. (2006). *Vergi Adaleti ve Türk Vergi Sisteminin Vergi Adaleti Açısından Değerlendirilmesi*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Oral, B. G., & Diğerleri. (2015). Kayıtdışı Ekonomiye Önlemeye Yönelik Bir Öneri: Vergi Denetim Üst Kurulu . *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 121.
- Pehlivan, O. (1996). *Kamu Maliyesine Giriş* . Trabzon: Ekim Yayın.
- Serakibi, İ. O. (2012). *Türk Vergi Sisteminde Gelir Vergisi ve Katma Değer Vergisinin Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Susam, N., & Oktayer, N. (2007). Türkiye Ekonomisinde Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçinde Dolaylı ve Dolaysız Vergiler (1995-2005). *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* , 112.
- Şenyüz , D., & Diğerleri. (2008). *Kamu Maliyesi*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Türk, İ. (1996). *Kamu Maliyesi, Gözden Geçirilmiş*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Uluatam, Ö. (2005). *Kamu Maliyesi* . Ankara: İmaj Yayınevi.

ULUSLARARASI EKONOMİK ENTEGRASYONLAR ÇERÇEVESİNDE AKDENİZ İÇİN BİRLİK ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Kâmil TÜĞEN¹

Türkan ELİK²

1. GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrası dünyadaki köklü değişimin uluslararası ticareti ve ülkelerin ekonomi politikalarını etkilemesi, devletleri ortak çıkarları doğrultusunda ekonomik iş birliği ve entegrasyon kurma çabalarına yöneltmiştir. Savaş sonrası yükseliş döneminde Avrupa'nın yanı sıra Amerika ve Asya kıtalarında da entegrasyon eğilimleri artış göstermiştir. Ağırlıklı olarak bölgesel ölçekte, siyasi ve ekonomik amaçlarla kurulan iş birlikleri, entegrasyonlar katılımcı ülkelerin uluslararası ticarete yer almalarına, kalkınmalarına ve ekonomik güçlerini artırmalarına katkı sağlamıştır.

Bilhassa 1990'lerden başlayarak politik ve ekonomik açıdan çift kutupludan tek kutuplu hale evrilen uluslararası sistemle birlikte, ülkelerin ekonomilerini geliştirmek ve dünyadaki refahtan daha fazla pay alma istekleri sonucu entegrasyon kurmayı veya var olan entegrasyonlara katılmayı tercih ettikleri görülmüştür.

Uluslararası ekonomik entegrasyonların üye ülkeler arasındaki ilişkileri desteklemeye ve sürdürmeye yönelik katkıları günümüze kadar bölgesel ve küresel çapta olumlu sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda, çalışmamızda önce uluslararası ekonomik entegrasyon kavramsal çerçevede ele alınmış, dünya üzerinde başarılı olmuş entegrasyon girişimleri üzerinde durulmuştur. Sonra Avrupa Birliği (AB)-Akdeniz Ortaklığından Akdeniz İçin Birlik (AiB)'e uzanan süreç incelenmiştir. İş birliğindeki katılımcı ülkelerin makroekonomik gelişmeleri değerlendirilmiştir. Akdeniz'e kıyısı olan ülkelerle oluşturulacak bir entegrasyon girişiminin Akdeniz Havzası'ndaki bölge ülkelerinin ilişkileri üzerinde meydana getireceği düzenleyici etkiler ve bölgesel sorunların çözümüne ilişkin sağlayacağı katkılar incelenmeye çalışılmıştır.

1 Prof.Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, kamil.tugen@deu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7479-2608.

2 Doktora Öğrencisi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, turkan__366@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-5045-3177.

2. ULUSLARARASI EKONOMİK ENTEGRASYONUN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Entegrasyon, parçaları bir bütün halinde bir araya getirmek olarak tanımlanmaktadır (TDK). Uluslararası entegrasyonlarda ekonomik konularda iş birliği öne çıkmaktadır.

2.1. Ekonomik Entegrasyonun Temel Unsurları

Ekonomik entegrasyon, üye ülkelerin ekonomik aktörleri arasındaki ayrımcılığın kaldırılması, büyük ekonomik ve refah hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamak için yeterli ölçekte koordineli ve ortak politikaların oluşturulması ve uygulanması olarak tanımlanmıştır (Balassa, 1976: 17). Ekonomik entegrasyon terimi, ekonomilerin daha yakından entegre olma sürecini, siyasi sınırların ekonomik öneminin azalma eğilimini ifade etmektedir (Henderson, 1992: 634). Ekonomik entegrasyonun temel olarak iş bölümünü ifade ettiği, malların, faktörlerin veya her ikisinin hareketliliğini içerdiği, malların ve faktörlerin ele alınmasında ayrımcılığın yapılmaması ile ilgili olduğu konusunda geniş bir fikir birliği olduğu söylenebilir (Machlup, 1977: 14).

Paranın Ekonomik Sonuçları adlı eserinde, altın standardının zirvesindeki entegre bir dünya ekonomisinin canlı resmini çizen Keynes (1920), entegrasyonun teknik ve siyasi unsurlarına dikkat çekmiştir. Entegrasyon sayesinde zamanının İngilizlerinin dünya ülkelerindeki çeşitli emtiaları telefonla sipariş edebildiklerini, uzak yerlere yatırım yapabildiklerini, sınırsız miktarda döviz ve değerli maden satın alabildiklerini ve pasaportsuz uluslararası seyahat edebildiklerini belirtmiştir (Rodrik, 2020: 176).

Batı ekonomik yazınında ulusal devletlerin ekonomik entegrasyon tipleri hakkındaki tartışmalar genellikle entegrasyonun çeşitli aşamalarına odaklanmıştır. Entegrasyonun en düşük seviyesinden en yüksek seviyesine kadar ticaret önündeki engellerin kaldırılması, faktör hareketlerinin serbestleştirilmesi, ulusal ekonomi politikalarının uyumlaştırılması ve bu politikaların tamamen birleştirilmesi -tam entegrasyon- yoluyla ilerlediği söylenmiştir. Politika koordinasyonunun ise günümüz gelişmiş piyasa ekonomilerinde entegrasyonun önemli bir unsuru olduğu ifade edilmiştir (Balassa, 1976: 17).

Ekonomik entegrasyonda her şeyden önce mal ve hizmetlerin, sermayenin ve iş gücünün serbest dolaşımının olması, tek bir pazarın kurulması söz konusudur. Ayrıca ayrımcılık, ekonomik açıdan yabancılık olmamalıdır. Her ülkede veya ülke içindeki her bölgede, bölge dışından gelen insanlar veya işletmeler bölge içindeki insanlar veya işletmelerle aynı şekilde muamele görmelidir (Henderson, 1992: 635).

Örneğin bir gümrük birliğinde, mal dolaşımında, birliğe üye olmayan ülkelere yönelik tarifeler standartlaştırılır. Tam ekonomik entegrasyon ise parasal, mali, sosyal ve konjonktür karşıtı politikaların birleştirilmesiyle bağlantılıdır ve kararları üye devletler için bağlayıcı olan bir ulus üstü otoritenin kurulmasını gerektirir (Ishikawa, 2021: 32). Diğer yandan, hizmet sektörünün yükselen önemi, dünya ekonomik ortamını önemli ölçüde değiştirmiş ve entegrasyon için yeni teşvikler ortaya koymuştur (Hosny, 2013: 139-140).

2.2. Ekonomik Entegrasyonun Amaçları

Ulusal yetki alanlarını aşan ticari işlemler, siyasi ve hukuki sistemlerdeki farklılıklar nedeniyle ortaya çıkan çok çeşitli işlem maliyetlerine tabidir. İşlem maliyetlerinin en bariz olanı sözleşmelerin uygulanması ile ilgilidir. Ulusal egemenlik, sözleşmelerin uygulanmasına müdahale ederek, uluslararası işlemleri riskli hale getirir (Rodrik, 2020: 179). Ulusal çerçevede ithal ikamesi fırsatları, yerel pazarların büyüklüğü ölçüsünde sınırlandırılır. Pazar ne kadar küçükse, yalnızca yerel talebi karşılayan endüstrilerin kurulma olasılıkları o kadar sınırlı, üretim maliyetleri ise o kadar yüksek olur. Özellikle ara ürün ve dayanıklı malların üretimi büyük ölçekli üretimi gerektirir. Yerel pazarın büyüklüğü, bireysel firmalarda ürün uzmanlaşmasının kapsamını sınırlar. Ulusal pazarların korunması, rekabetin kapsamını azaltır ve teknolojik gelişmeler için teşvik edici olmaz (Balassa ve Stoutjesdijk, 1975: 38). Çinlilerin Güneydoğu Asya'daki rolünde olduğu gibi etnik ağların ticaret bağlantıları kurmada oynadığı rol, ekonomik alışverişi kolaylaştırmada grup bağlarının öneminin açık bir göstergesidir (Rodrik, 2020: 179).

Ekonomik entegrasyon oluşumlarının, katılımcı ülkelerin özellikle küreselleşme sonrasında önemi giderek artan ekonomik, siyasi, bölgesel ve güvenlik gibi pek amacına hizmet ettiği görülmektedir. Nitekim siyasi olarak ve güvenlik amacıyla ülkelerin ekonomik entegrasyon kurma eylemleri açısından günümüzde iki önemli örneği Avrupa Birliği (AB) ve Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği olan ASEAN oluşturmaktadır. Bu oluşumlarda daha çok ülkelerin bir blok halinde rekabette elde edecekleri kazanımları, politik alanlarda da beraber götürme istekleri ön plana çıkmıştır.

AB, malların ve sermayenin serbest dolaşımına karşı yasal ve idari kısıtlamaların kaldırıldığı, hizmet sağlayıcılar arasındaki serbest rekabete yönelik kısıtlamaların hızla ortadan kaldırıldığı, işçilerin ve öğrencilerin hareket özgürlüğüne yönelik yasal kısıtlamaların, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) gibi olgun federal devletlerden bile daha düşük olduğu entegre bir ekonomik alana sahiptir. Bu ne-

denle sermaye en yüksek getiri oranı sunan yerlere özgürce hareket edebilmekte, firmalar, üretimlerini ve Ar-Ge faaliyetlerini, pazarlara erişimlerini herhangi bir şekilde tehlikeye atmadan Birlik içindeki herhangi bir yere taşıyabilmektedir (Scharpf, 1997: 23).

Uygulanacak bir gümrük birliğinin veya daha genel olarak ekonomik entegrasyonun bazen serbest ticarete bazen de daha fazla korumaya doğru atılmış bir adım olarak görülebilir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerle ilgili bazı çalışmalar, korumanın faydalı olabileceğini savunmuştur. Nitekim gelişmekte olan ülkeler arasında herhangi bir entegrasyon planının temel amacı, koruma yoluyla ekonomik olarak gerçekleştirilebilecek olan sanayi gelişimini teşvik etmektir. Ayrıca ekonomik entegrasyondan kaynaklanan söz konusu koruma, sanayi gelişiminin önemli bir aracı olan daha geniş bir ölçekte ithalat ikamesine eşdeğerdir (Hosny, 2013: 142). Öte yandan çok uluslu firmaların entegrasyona katılan ülkeye yaptığı doğrudan yabancı yatırımlar, katılımcı ülkeye rekabet ortamı sunması veya büyük firmalara karşı üstünlüğü sağlaması bakımından önemlidir. Entegre yapının avantajları sayesinde katılımcı ülkede oluşan kârın belli çıkar gruplarının elinde toplanılmasının önlenmesi ülke ekonomisine katkı sunarken, gelir dağılımında iyileşmeler ve teknolojik ilerlemeler sağlayabilmektedir (Balassa ve Stoutjesdijk, 1975: 41).

Entegrasyonla gelişen bilim ve teknoloji, ekonomik sistemde hizmet sektörünün yoğun kullanılması, dış yatırımların artması, uluslararası ekonomik sistemde belirli standartların oluşması, inovasyon ve sonrasında fikri mülkiyet hakları ve bu bağlamda rekabet kurallarının oluşması, ülkelere ekonomik açıdan avantajlar sağlamıştır (Baldwin ve Venables, 2005: 1615-1616). Faktör girdilerinin büyüme oranını artırarak çıktının daha hızlı büyümesine yol açan entegrasyon, azalan riskler ve artan sermaye getirisi sayesinde yatırımların artması için uygun bir ortam oluşturmaktadır. Büyük çok uluslu pazarın oluşturulması ise genişleyen müşteri havuzu sayesinde firmaların, ekonomiler aracılığıyla maliyetleri düşürmelerini sağlayarak riskleri azaltmakta, bir yatırım projesinden beklenen getiriyi artırmaktadır (Brada ve Méndez, 1988: 163-164).

3.ULUSLARARASI EKONOMİK ENTEGRASYONUN AŞAMALARI VE BAŞARI ŞARTLARI

Farklı ulusal devletlere ait ekonomik birimler arasındaki ayrımcılığı ortadan kaldırmak için tasarlanmış tedbirleri kapsayan uluslararası ekonomik entegrasyon, entegrasyon dışında kalan ülkelere karşı belli ekonomik politika uygulamalarına yol açabilirken, temelde entegrasyona katılan ulusal ekonomiler arasında mevcut sosyal veya ekonomik ayrımcılığın kaldı-

rılmasını ve dolayısıyla çeşitli ayrımcılık biçimlerinin yokluğunu temsil etmektedir.

3.1.Uluslararası Ekonomik Entegrasyonun Aşamaları

Uluslararası ekonomik entegrasyon hakkında düşünürken doğal kıyaslama noktası, mal, hizmet ve üretim faktörleri pazarlarının tamamen entegre olduğu bir dünyayı düşünmektir (Rodrik, 2020: 178). Uluslararası ekonomik entegrasyon, gelişmekte olan ülkelerin kullanabileceği politika seçeneklerinden biri ve ekonomik kalkınma için genel stratejilerinin bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Genellikle tek başına veya birlikte benimsenebilecek dört olası politika seçeneği söz konusu olmaktadır. Bunlar ulusal bir çerçevede kalkınma, bölgesel ekonomik entegrasyon, diğer bölgelerdeki gelişmekte olan ülkelerle ticaretin artırılması ve uluslararası iş bölümü içinde yer almadır (Balassa ve Stoutjesdijk, 1975: 37).

Ekonomik entegrasyon planlarında sanayinin gelişimini teşvik etmek amacıyla korumayı savunan Eğitim Sahası Teorisi, entegrasyonun ilk aşamasında bile gelişmekte olan ülkelerin uluslararası rekabet gücünün, sanayileşmenin ilk aşamasında bölgesel pazara güvenerek kademeli olarak iyileştirilebileceği hipotezine dayanır. Üye ülkeler arasındaki serbest ticaret ve dış dünyadan gelen ithalatlara uygulanan genellikle yüksek ortak dış gümrük vergisi, hem yeni kurulan sanayilere geçici koruma hem de gelecekteki sanayi gelişimi için yeterince büyük bir pazar sağlar. İthal ikamesi sanayileşmesi olarak adlandırılan bu süreç, üye gelişmekte olan ülkelerin sanayi sektörlerinin gelişimi için yeterli zamanı garanti altına alır. Bu ülkeler makul bir verimlilik ve teknik gelişme düzeyine ulaştıktan sonra dünya pazarlarına giriş veya dışa açıklık sağlayabilir. Bu yönüyle entegrasyon, kısa bir öğrenme veya eğitim döneminden sonra dış dünya ile açık rekabete doğru bir geçiş dönemi veya bir basamak olarak düşünülebilir (Hosny, 2013: 142).

En az iki ülke arasında oluşan uluslararası ekonomik entegrasyon için atılan ilk adım Tercihli Ticaret Anlaşmalarıdır. Bu anlaşma uluslararası ticaretin yapısında bir değişikliğe gidilmesinden ziyade mevcut ticaret hacmini geliştirmek amacıyla kurulan bir ekonomik ilişkidir. Ekonomik entegrasyonun diğer aşamalarına göre burada ilişkiler zayıf kalmaktadır. Bu uygulama ile ülkeler arasında yapılacak tercihli bir ticaret anlaşması, imzalayan ülkeler arasındaki ticarete ilişkin tarifelerin, üçüncü ülkelerle ticaretten tahsil edilen tarifelere göre daha düşük olduğunu varsaymaktadır. Örneğin iki veya daha fazla ülkenin birbirlerinden tüm malların ithalatına ilişkin vergileri düşürdüklerinde tercihli bir ticaret kulübü oluştururlar (Jovanovic, 2006: 22). Britanya ve İngiliz Ulusları Topluluğu (Commenwealth) arasında 1932'de yapılan anlaşmada olduğu gibi ülkeler birbirleri

arasında geçerli tarife indirimlerini anlaşma dışı olan dış dünyaya karşı korurlar.

Serbest Ticaret Bölgesi, karşılıklı ticaret üzerindeki tüm tarifelerin ve niceliksel kısıtlamaların kaldırılması için yapılan ülkeler arası bir anlaşmadır. Bölgedeki her ülke kendi tarifesini ve üçüncü ülkelerle ticaretin diğer düzenlemelerini korur. Genel Tarifeler ve Ticaret Anlaşması (GATT) bu uygulamaya örnek gösterilebilir (Grossman ve Helpman, 1995: 668). Taraf ülkelerin mallarının tek bir gümrük alanı içinde, her nev'i tarife ve eşdeğer vergiden muaf biçimde, serbestçe dolaşabilmelerini sağlayan bir gümrük birliğinde ise katılımcı ülkeler yalnızca grup içi ticaretleri üzerindeki tarife ve nicel kısıtlamaları kaldırmakla kalmaz aynı zamanda üçüncü ülkelerle ticarete ortak bir dış tarife uygulurlar. Katılımcı ülkeler, ticaret ve tarifelerle ilgili uluslararası müzakerelere tek bir varlık olarak katılırlar. (Hosny, 2013: 135).

Ortak bir pazarda, üretim faktörleri serbest hareket eder ve üçüncü ülkelere karşı faktörlerin hareketine ilişkin ortak kısıtlamalar getirilir. Ekonomik birlik, sadece ortak bir pazarı değil aynı zamanda mali, parasal, endüstriyel, bölgesel, ulaşım ve diğer ekonomik politikaların uyumlaştırılmasını da kapsar. Tam ekonomik birlikte ise tek bir ekonomik politikaya ve büyük ekonomik otoriteye sahip uluslar üstü bir hükümete sahip birlik varsayılır. Malların, hizmetlerin ve faktörlerin hareketlerine karşı idari engeller yoktur; fiyatlar nakliye maliyetleri net olarak eşitlenir (Jovanovic, 2006: 22) ve tüm aktörlerin hesaplamaları fırsat maliyeti temelinde yapılır (Machlup, 1977: 19).

Entegrasyonun kurulmasında, siyasi ve ekonomik niteliğe sahip politika eylemleri Tablo 1'de olduğu gibi bir serbest ticaret bölgesi, gümrük birliği, ortak pazar ve iktisadi birlik kurmaya yönelik olabileceği gibi, geniş kapsamlı en son aşama olan tam ekonomik birlik girişimine de yönelebilmektedir.

Tablo 1: Uluslararası Ekonomik Entegrasyonun Türleri

Politika Eylemi	Tür				
	Serbest Ticaret Bölgesi	Gümrük Birliği	Ortak Pazar	İktisadi Birlik	Tam Ekonomik Birlik
Tarifelerin Kaldırılması ve Kotalar	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet
Ortak Dış Tarife	Hayır	Evet	Evet	Evet	Evet
Faktör Hareketliliği	Hayır	Hayır	Evet	Evet	Evet
Ekonomik Politikaların Uyumlaştırılması	Hayır	Hayır	Hayır	Evet	Evet
Ekonomi Politikalarının Tam Birleştirilmesi	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır	Evet

Kaynak: Jovanovic, 2006: 23.

Entegrasyon sürecinin mutlaka bir türden diğerine kademeli olması gerekmez. Bu türlerden herhangi birinin kurulması, katılımcı ülkeler arasındaki anlaşmaya bağlıdır.

3.2. Uluslararası Ekonomik Entegrasyonun Başarı Şartları

Uluslararası ekonomik entegrasyon ya ulus devlet -bu durumda ulusal siyasetin alanı önemli ölçüde kısıtlanır- ya da kitle siyaseti ile gitmeyi -bu durumda ise ulusal siyasetin alanı küresel federalizm lehine kısıtlanır- zorunlu kılmaktadır (Rodrik, 2020: 180). Serbest ticaret, serbest sermaye hareketleri ve serbest göç kategorilerini kapsayan tam ekonomik entegrasyon, ekonomilerin tamamen açık olmasını gerektirmektedir (Henderson, 1992: 636).

Uluslararası ekonomik entegrasyonun başarı şartlarına bakıldığında, temelde katılımcı ülkelerin ekonomik yapılarının benzer olmasından ziyade coğrafi yakınlıklarının ve ortak çıkarlarının varlığı öne çıkmaktadır. Siyasi çatışmaların en aza indirilmesi, döviz kuru ve ödemeler dengesindeki farklılık düzeylerinin oldukça düşük tutulmasının yanı sıra katılımcı ülkelerin ticari faaliyetlerine ilişkin politikaların tamamlayıcı nitelikte olması uluslararası ekonomik entegrasyon başarısının diğer belirleyici faktörleri arasında yer almaktadır (Ertürk, 1993: 85-86). Üretim maliyeti düzeylerinin birbirine yakın olduğu ülkeler arasında belli mal veya hizmet bakımından görece daha az üretim etkinliğine sahip olan ülkenin, ulusal üretimini durdurması ve entegrasyondaki diğer katılımcı ülkelere üretimini durdurulan mal veya hizmeti ithal etmesi ve uzmanlaşmayı sağlaması ekonomik entegrasyon açısından önemlidir (Hosny, 2013: 135).

Avrupa Topluluğu (AT), kuruluşundan bu yana ekonomik ve siyasi entegrasyona bağlı kalarak başarılı olmuştur. Bu başarı, ilk olarak, üye devletlerin devletler arası ekonomik işlemler ve hareket özgürlüğüne müdahale etmelerini yasaklayan sözleşme hükümlerine anayasal güç veren Avrupa Adalet Divanı'na ve ikincisi, Jacques Delors'un tek pazar programının başarısına borçludur. Bu program, 1992 sonuna kadar Avrupa'nın iç pazarının tamamlanmasını vaat etmiş ve gerçekleştirmeyi başarmıştır (Scharphf, 1997: 23). Nitekim tamamen entegre olmuş bir dünya ekonomisi, ulusal yetki alanlarının mal, hizmet veya sermaye piyasalarındaki arbitrajı engellemediği, işlem maliyetleri ve vergi farklılıklarının önemsiz olduğu, emtia fiyatları ve faktör getirilerindeki yakınsamanın neredeyse tamamlandığı bir ortamı gerektirmektedir (Rodrik, 2020: 181). Diğer taraftan entegrasyon veya iş birlikleri kurulmasındaki en önemli zorluklar ekonomik olduğu kadar yapısal ve kurumsaldır.

AFTA (ASEAN Serbest Ticaret Bölgesi)'nin başarısının nedeni, üye ülkeler arasındaki farklı ekonomik kalkınma düzeylerini, özellikle

de endüstriyel gelişme düzeylerini dikkate alan esnek ve kademeli bir liberalizasyon yaklaşımının benimsenmesidir. CLMV (Kamboçya, Laos, Myanmar ve Vietnam)'de ticaret serbestleşmesinin yanı sıra ASEAN'da, bölgesel eşitsizliklerin azaltılmasında CLMV'yi desteklemek için ASEAN Entegrasyon Girişimi uygulanmıştır (Ishikawa, 2021: 27). Tarife indirimleri için sabit bir zaman çizelgesi benimsendiğinde entegrasyonun ilerlemesinin engellenme olasılığı daha düşüktür (Balassa ve Stoutjesdijk, 1975: 42). LAFTA (Latin Amerika Serbest Ticaret Bölgesi)'nin başarısı, büyük ölçüde hem sermaye oluşumu hem de faktör verimliliğindeki büyük ve önemli bir artışın sonucudur (Brada ve Méndez, 1988: 167).

Entegrasyonun faydaları, pazar büyüklüğüne, kaynak donanımına, coğrafi konuma, gelişmiş ülke pazarlarına erişime ve uygulanan politikalara bağlı olacaktır (Balassa ve Stoutjesdijk, 1975: 41). Bu bakımdan entegrasyonun başarısına engel oluşturacak etkenlerin belirlenmesi ve ortaya çıkacak sorunların çözümü açısından regülatif (düzenleyici) politikaların uygulanması gerekmektedir.

4. ULUSLARARASI EKONOMİK ENTEGRASYON UYGULAMALARI VE AKDENİZ İÇİN BİRLİK

Dünya üzerindeki gelişmeler, ülkelerin ekonomik ve sosyal açıdan dışa açılmaları uluslararası ticari ilişkileri artırmış ve özellikle coğrafi konum açısından önemi artan ülkelerin ekonomik varlığını güçlendirmiştir. Küreselleşme eğilimleri ve ulusal düzeyde başlayıp uluslararası alana yayılan gerek iş birlikleri gerekse bölgesel entegrasyon hareketleri, ülkelerin karşılıklı bağımlılığını artırmıştır.

4.1.Uluslararası Ekonomik Entegrasyon Uygulama Örnekleri

Bir gümrük birliğine veya başka bir entegrasyon türüne girme kararı her zaman öncelikle politik bir konu olmuştur. Ancak ekonomik hususlar da önemli rol oynamıştır. Nitekim AB 1957'de ticareti serbestleştirmek için değil Fransa ile Almanya arasındaki savaş olasılığını bertaraf etmek için kurulmuştur. Birliğe giden yolda oluşturulan ekonomik entegrasyon politik hedefe ulaşmak için bir amaç ve araç olmuştur (Jovanovic, 2006: 23). Gelişmekte olan ülkeler açısından bakıldığında bu ülkeler, ulusal pazarlarının dayattığı sınırlamalardan kaçmak için entegrasyonlara dahil olmak istemişlerdir. Erken savaş sonrası dönemde, gelişmekte olan ülkeler arasındaki ekonomik entegrasyon, öncelikle ithal ikamesi politikasını bölgesel ölçekte genişletmenin bir yolu olarak değerlendirilmiştir (Balassa ve Stoutjesdijk, 1975: 37-38).

Uluslararası ekonomik entegrasyonun ilk örneğini 1834 yılında Alman devletleri arasındaki anlaşmaya dayanan Zollverein Gümrük Birliği oluşturmuş, sonrasında bu girişimleri ABD ve Avrupa'daki diğerleri takip etmiştir. Ülke ekonomileri açısından önem kazanan bu gelişmeler ve İkinci Dünya Savaşı sonrası 1947 yılında GATT'ın kuruluşu ve WTO'ya dönüşerek kurumsallaşması ekonomik entegrasyon faaliyetlerini hızlandıran tetikleyici unsur olmuştur (İncekara, 1995: 102).

Kuzey Amerika'da savaş sonrası entegrasyon, 1965'te otomobil sektöründe serbest ticareti kuran Kanada-ABD anlaşmasıyla başlamıştır. 1988'de Kanada-ABD Serbest Ticaret Bölgesi (STB), çoğu sanayi ürününde gümrük ve birçok tarife dışı engeli kaldırmış ve yabancı yatırımı kapsayan kuralları liberalize etmiştir. Entegrasyon, ihtiyati koruma tedbirlerini yasaklamamış ve 1993'te Kanada, ABD ve Meksika'nın katılımıyla Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması'na (NAFTA) dönüşmüştür (Baldwin ve Venables, 2005: 1599).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında bugünkü anlamda bölgesel entegrasyonlara giden süreç, Avrupa kıtasında Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile başlamış, devamında EFTA (European Free Trade Association), Amerikan kıtasında LAFTA (Latin American Free Trade Association), NAFTA (North American Free Trade Association), Ortadoğu ve Orta Asya'da Ekonomik İşbirliği (ECO) Teşkilatı, Afrika'da Afrika Birliği (AU), Asya'da Güney Doğu Asya Ülkeleri Birliği (ASEAN) gibi bölgesel entegrasyonlarla gelişme göstermiştir.

Kurulan bölgesel entegrasyonlar daha çok gümrük birliği şeklinde olmuş ve AB dışında 1990 sonrasına bakıldığında entegrasyonların ağırlıklı olarak iki temele dayandıkları gözlemlenmiştir. İlki coğrafi bölge temeline dayalı iken, ikinci tip bölgesel entegrasyon, dini siyasi vd ortak faktörlere dayanan, coğrafi bağ üzerine dayanmayan birliklerdir. Dünyada ekonomik entegrasyon hareketlerinin Avrupa-Asya-Amerika kıtalarının yer aldığı üç ana merkezde yoğunlaştığı görülmektedir. Bu entegrasyonların ortak noktası, gelişmiş ülkeler arasında kurulmuş olmaları veya liderliğini gelişmiş ülkelerin yapmalarıdır.

4.2. Akdeniz İçin Birlik: Kuruluşu ve Gelişimi

Dünya üzerindeki entegrasyon oluşumlarına bakıldığında, Akdeniz'i uluslararası gündeme dahil etmeye yönelik ilk ekonomik düşünceler uzun bir geçmişe dayansa da somut anlamda ilk girişim 1975 yılına kadar uzanmaktadır. Nitekim Helsinki Nihai Senedi 'ne Akdeniz bölümünün dahil edilmesi, Akdeniz'de güvenlik olmadan Avrupa'da güvenlik olamayacağı varsayımına dayanmıştır. Bu doğrultuda, 1980'lerdeki girişimler hem siyasi hem de ekonomik entegrasyonu teşvik etmeyi amaçlamıştır.

1983'te Fransa Cumhurbaşkanı François Mitterrand, Arap Birliği'nin beş üyesini ve kuzey komşularını bir araya getirmek için bir forum oluşturmak amacıyla güvenlik girişimi başlatmıştır. Bu durum, 1990 yılında Batı Akdeniz Diyaloğunun kurulmasına yol açmıştır. Bu girişimin temel amacı, ekonomik entegrasyon oluşturmak ve karşılıklı bölgesel bağımlılığı artırmak olmuştur. İki yıl sonra, Libya Arap Cemahiriyesi'ne uygulanan uluslararası yaptırımların yanı sıra Cezayir ile Fas arasındaki gerilimler süreci sekteye uğratmıştır (Adamo ve Garonna, 2009: 74).

Fransa ve Mısır'ın ortak önerisi ile 1994 yılında Mısır'ın İskenderiye şehrinde Akdeniz Forumu kurulmuştur. 1994 yılındaki bu girişimin ardından çeşitli ülkelerde yapılan zirve toplantıları neticesinde 1995'te Barselona şehrinde toplanmış bazı AB ve Akdeniz ülkesinin ortaklığında kabul edilen Barselona Bildirisi yayınlanmıştır. Bu bildiri esasen AB'nin Akdeniz'e ilişkin siyasi, sosyal ve ekonomik politikalarının dolayısıyla AB-Akdeniz entegrasyonunun gerçekleştirilmesi adına önemli bir adım olmuştur (Gillespie, 2011: 1206-1207). Barselona'da yapılan toplantı, AB-Akdeniz Ortaklığı sürecini başlatarak Akdeniz'e ilişkin ekonomi, güvenlik ve dış politika alanlarını ortak bir zeminde sürdürme çabalarını tetiklemiştir. Ancak AB-Akdeniz Ortaklığı'na dayanan düşüncelerin siyasi ve sosyal çalkantılar nedeniyle eyleme dönüşmemesi ve girişimlerden kısa dönemde randıman alınamaması, uzun dönemde daha uygulanabilir ortak politika girişimlerini gerektirmiştir.

AB-Akdeniz ortaklığının ilk amacı, demokrasi ve insan haklarına saygı ilkelerine dayanan bir barış ve istikrar bölgesi meydana getirmektir. Bu amaca AB ile Akdeniz ortakları arasında ve bu ortakların kendileri arasında bir serbest ticaret bölgesinin kademeli olarak geliştirilmesi yoluyla ortak bir refah alanı oluşturmak dahil edilmiştir. Bölge halkı arasında karşılıklı bir anlayış geliştirmeye yönelik diğer adımlar arasında kültürel değişim programları, insan haklarının geliştirilmesi ve sivil topluma destek yer almıştır. Ayrıca 2005 yılında göç, ortaklığın dördüncü kilit politika alanı olarak eklenmiştir (Adamo ve Garonna, 2009:74). Akdeniz bölgesindeki entegrasyon hareketinde AB'nin özellikle dış politika yönelimleri önem teşkil ettiğinden, bu doğrultuda serbest ticaret bölgesinin aşamalı olarak kurulmasından, ilgili alanlarda uygun ekonomik entegrasyonun ve uyumlu eylemin uygulanmasına ve AB'nin ortaklarına mali yardımında önemli artışlara değin pek çok faaliyetin gerçekleştirilmesi için anlaşmalar gündeme gelmiştir (EU, 2024). Ancak gerek Orta Doğu'daki iç karışıklıklar gerekse bazı AB ülkelerinin arka planda kalması Akdeniz entegrasyonuna ilişkin girişimleri yavaşlatmış ve bu durum AB-Akdeniz ülkeleri arasındaki ekonomik entegrasyon ilişkilerini bir süre zayıflatmıştır. Zayıflayan ilişkiler ve Akdeniz'de söz sahibi olmak isteyen AB ülkelerinin bölge üzerine inşa etmeye çalıştığı iş birliklerinin önünde engel oluşturan siyasi sorunlar,

özellikle Fransa hükümeti tarafından AB-Akdeniz ortaklığı fikrine ilişkin çabaları tekrar gündeme getirmiştir.

Bir slogandan biraz daha fazlası olarak başlatılan Akdeniz Birliği fikri, çoğunlukla Fransız savunma satışlarını, nükleer teknoloji ihracatını ve alt-yapı projelerine katılımı teşvik etmek için de kullanılan, Arap başkentlerine yapılan ziyaretler sırasında yapılan bir dizi konuşmayla desteklenmiştir (Gillespie, 2011: 1209). Yaşanan gelişmeler ve ortak çıkarların sağlanması yönündeki çabalar, AB-Akdeniz ortaklığını bir adım öteye taşıyarak “Akdeniz için Birlik” in kurulması gereğini ön plana çıkarmıştır. Nitekim 1995 yılında Barselona Konferansı ile başlatılan ve Avrupa-Akdeniz Ortaklık girişiminin devamı niteliğindeki Akdeniz için Birlik (AiB) oluşumuna pek çok Akdeniz ülkesi dahil olmuştur.

Mayıs 2007’de Fransa cumhurbaşkanlığına seçilen Nicholas Sarkozy’nin Akdeniz girişimi ise iç kaygıların, seçim hamlelerinin ve uluslararası çıkar ilişkilerinin birleşiminden doğan bir ekonomik entegrasyon fikrine dayanmıştır. İlk ikisi göç ve Kuzey Afrika kökenli Fransız vatandaşlarının sosyal entegrasyonu, ikincisi ABD ile daha yapıcı bir ilişki kurma ve Fransız-Alman ilişkilerini yeniden dengeleme arzusu ile ilişkilidir (Bowen, 2007: 8).

13 Temmuz 2008 tarihinde Paris’te düzenlenen Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi’nde kurulan Akdeniz için Birlik (AiB)’in 2010 yılında faaliyete geçen kuruluşun Sekreteryası Barselona’da bulunmaktadır. AiB, Akdeniz’de iş birliğinin güçlendirilmesini amaçlayan hükümetler arası bölgesel bir örgüttür. AiB, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı, Avrupa-Akdeniz bölgesinde kültürler arası diyalogun desteklenmesi ilkeleri çerçevesinde, bölgede barış, istikrar, güvenlik ve ortak ekonomik refah alanı tesis edilmesini teşvik etmeyi, bölgesel bütünleşme ile uyum potansiyelini geliştirmeyi amaçlamaktadır.

2009 yılının başlarında Gazze’nin işgali ve ardından İsrail-Filistin ilişkilerinin dondurulması sonrası Fransa, 25 Haziran 2009 tarihinde Paris’te yapılan bir toplantıda AB-Akdeniz ortaklığını yeniden canlandırmıştır. Altı aylık yavaşlamanın ardından, 43 üye devletten delegasyonlar, bir dizi sürdürülebilir kalkınma projesinin koşullarını değerlendirmek üzere Fransa Çevre Bakanı tarafından davet edilmiştir. Toplantıda bölgeyi bütünleştirmek ve barış koşullarını yaratmak için her şeyden önce somut dayanışma inşa edilmesi gerektiği vurgulanmıştır (EURACTIV, 2024).

AiB ’in Kurucu Bildirgesindeki öncelikli faaliyet alanları ulaştırma ve kentsel kalkınma, enerji, çevre ve su, sosyal konular ve sivil toplum, yükseköğrenim ve araştırma, iş geliştirme olarak belirlenmiştir. Bu alanlarda belirlenen bölgesel iş birliği projeleri, düzenli olarak bir araya gelen

üye ülkelerin kıdemli memurlarınca AiB tarafından desteklenmek üzere onaylanmaktadır.

AiB 'e 43 ülke üyedir (28 AB üyesi ile Türkiye, İsrail, Bosna-Hersek, Arnavutluk, Monako, Karadağ, Cezayir, Mısır, Ürdün, Lübnan, Moritanya, Fas, Filistin, Suriye ve Tunus). Suriye 1 Aralık 2011 tarihi itibarıyla üyeliğini askıya almıştır. Libya'nın gözlemci statüsü bulunmaktadır (MFA, 2024).

4.3. AiB İş Birliğindeki Katılımcı Ülkelerde Makroekonomik Gelişmeler

Stratejik konumu nedeniyle Akdeniz bölgesi günümüzde de Avrupa içindeki farklı alt bölgelerle iş birliği için fırsatlar sunmaktadır. AB üyeleri olan Fransa, İtalya, İspanya ve Portekiz'in de dahil olduğu güneybatı Avrupa ülkeleri kuzey ve doğu ülkeleri ile güçlü siyasi ve ekonomik bağlara sahiptir. Kuzey Avrupa'nın yanı sıra Orta ve Doğu Avrupa'nın bazı ülkelerinin Akdeniz'de ekonomik ve stratejik çıkarları olduğundan bu ülkeler buradaki ekonomilerin bölgesel entegrasyon süreçlerine dahil olmak istemektedirler (Adamo ve Garonna, 2009: 76).

Özellikle dünya enerji talebi göz önünde bulundurulduğunda, bu talebin yaklaşık % 10'unun Akdeniz'e kıyısı olan ülkelere geliyor olması AiB iş birliğini giderek önemli bir hale getirmiştir. Diğer taraftan gerek dünyanın önemli ekonomileri arasında yer alan Almanya, Hollanda ve Belçika'nın en büyük AB ihracatçı ülkeleri olmaları gerekse dünya ticaretinin yaklaşık % 15'inin AB ülkelerinden yapılıyor olması da Akdeniz ülkelerini bu ülkeler ile birlikte çalışmaya teşvik etmektedir. Nitekim Tablo 2'de AB ülkelerinin Akdeniz ülkelerine yaptığı ihracata bakıldığında AiB'in karşılıklı bağımlılığı ve ticari ilişkileri artırdığı söylenebilir.

Tablo 2: AB Ülkelerinden Akdeniz Ülkelerine Yapılan İhracat (Milyon Euro)

Ülke/Yıl	2002	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Arnavutluk	1.155,8	1.375,5	2.163,8	2.498,3	2.684,7	2.960,9	3.177,8	3.173,7	2.934,0	3.722,0	4.425,4	4.261,4
Bosna-Hersek	3.017,3	3.851,2	4.176,6	5.044,0	5.227,9	5.890,5	6.060,4	6.313,3	5.536,6	6.840,5	8.718,5	8.772,4
Cezayir	8.129,6	10.290,2	15.252,2	21.802,3	19.897,3	18.450,4	18.510,5	16.906,6	13.482,0	12.642,1	13.885,3	14.938,0
Fas	7.281,1	11.468,5	13.181,2	17.492,8	19.925,9	21.484,5	22.480,9	23.287,9	20.032,2	25.120,0	31.613,8	33.134,6
Filistin	32,8	43,5	77,9	186,6	244,9	255,0	235,2	262,5	218,0	355,2	419,5	401,1
İsrail	11.696,8	11.626,2	13.077,3	17.620,7	19.796,8	20.054,3	19.420,7	20.075,1	19.484,9	24.265,8	29.211,6	25.544,9
Karadağ	:	:	708,9	863,1	974,3	1.051,6	1.188,7	1.217,7	946,5	1.158,0	1.796,0	1.816,2
Lübnan	2.913,7	2.901,2	4.504,7	6.176,4	6.260,8	6.841,5	6.842,1	5.776,3	4.078,1	4.146,1	5.651,9	5.420,5
Mısır	6.035,0	7.729,3	13.757,8	19.074,7	19.142,1	18.417,4	18.012,7	19.019,8	18.147,4	21.530,0	20.937,4	21.190,4
Moritanya	401,4	414,8	747,3	709,9	637,7	734,4	709,1	795,3	730,0	755,1	1.229,1	1.251,0
Suriye	2.191,7	2.726,5	3.579,1	496,7	427,8	527,3	642,4	597,7	331,5	303,5	300,0	257,0
Tunus	7.454,6	7.789,0	10.925,7	10.568,1	10.327,8	10.989,4	11.448,9	10.938,7	8.788,0	10.834,9	13.622,3	11.889,9
Türkiye	24.446,2	41.492,4	58.262,0	74.148,8	72.445,2	76.656,7	69.187,9	68.260,1	70.130,1	79.128,4	99.563,5	111.388,0
Ürdün	1.769,3	2.077,6	2.541,4	3.629,9	3.740,3	3.711,2	3.293,2	3.428,8	2.995,4	3.308,6	4.147,1	4.026,1
Hırvatistan Hariç Akdeniz Havzası Ülkeleri	82.613,4	113.996,1	165.593,6	203.863,3	204.964,6	215.109,9	211.866,3	210.501,9	195.286,3	229.329,9	284.630,7	290.012,7

Kaynak: European Union, Eurostats

Tablo 2’deki verilere göre AB ülkelerinin Akdeniz havzasında yer alan ülkelere yaptığı ihracat düzeyleri 2018 ve 2019-2020 pandemi yılları hariç genel olarak artış eğilimi göstermiştir. AB ülkelerinin en büyük ihracatçısı olan Akdeniz ülkeleri arasında ise Türkiye, İsrail, Fas ve Mısır yer alırken, 2022’den 2023’e gelindiğinde Filistin, İsrail ve Suriye ile yapılan ihracat düzeyleri sırasıyla yaklaşık olarak % 4, % 13 ve % 14 oranlarında düşmüştür. Bu ülkelere yapılan ihracat düzeylerindeki düşümlere, uzun süren İsrail ve Filistin arasındaki çatışmalar ve Suriye’deki iç savaşın yol açtığı söylenebilir.

AB ülkelerinin ithalat ihtiyacının ise yaklaşık %10’luk bir bölümünü Akdeniz ülkeleri karşılarken, bu ülkelere yapılan ithalatın büyük bir kısmı Türkiye, petrol ülkesi olan Cezayir ve ağırlıklı olarak enerji ihracatçısı olan diğer ülkelere yöneliktir (EU-Eurostat). Diğer taraftan Akdeniz ülkelerinin önemli bir bölümü yüksek gelirli AB ülkelerinden yüksek düzeyde mal ve hizmet ithalatı yaparlarken, Tablo 3’te görüldüğü üzere mal ithalatının bir kısmını da Avrupa ve Orta Asya’daki düşük ve orta gelirli ekonomilerden yapmaktadırlar.

Tablo 3: Avrupa ve Orta Asya'daki Düşük ve Orta Gelirli Ekonomilerden Yapılan Mal İthalatı (Toplam Mal İthalatının % 'si)

Ülke/Yıl	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AB	0,68	3,74	4,03	5,96	7,11	6,19	5,76	6,23	6,66	6,31	5,32
Arnavutluk	1,48	15,42	12,62	19,86	18,55	20,28	18,31	20,04	19,36	19,95	21,45
Bosna-Hersek	-	11,02	6,92	9,13	24,12	23,16	22,53	22,83	22,03	20,58	21,46
Cezayir	2,35	3,92	8,06	8,27	4,92	6,39	6,35	1,60	1,20	1,01	1,01
Fas	0,41	3,31	4,24	9,95	6,62	10,33	8,31	8,02	9,59	9,20	9,58
Filistin	-	-	3,55	5,10	4,91	8,47	10,26	11,42	11,77	11,43	11,94
İsrail	0,27	2,11	3,22	5,77	4,72	5,49	6,34	6,33	5,09	5,27	6,08
Karadağ	-	-	-	-	38,18	39,80	33,73	35,54	33,23	35,16	34,53
Lübnan	2,21	6,99	7,77	10,56	11,11	9,99	9,82	10,99	10,39	14,66	15,51
Mısır	2,08	6,46	5,42	11,20	10,94	12,75	10,20	11,64	11,36	12,91	12,41
Monako	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Moritanya	0,02	0,01	0,53	0,61	3,14	3,42	4,15	6,61	8,98	7,98	9,85
Suriye	9,42	15,80	14,01	18,49	22,91	10,47	13,72	7,11	15,30	12,28	12,28
Tunus	1,02	1,62	4,08	7,11	9,40	12,07	11,77	11,55	11,30	11,04	11,64
Türkiye	0,14	10,54	11,34	15,86	17,75	14,61	12,12	12,97	14,29	15,83	12,39
Ürdün	3,57	5,39	5,03	6,69	7,05	6,03	5,70	5,22	6,50	6,89	5,88

Kaynak: The World Bank

Tablo 3'te yer alan verilere göre AB'nin Avrupa ve Orta Asya'daki düşük ve orta gelirli ekonomilerden yaptığı mal ithalatı oranı 1990 yılında % 1'in altındayken, bu oran 1995, 2000, 2005, 2010 ve 2015 yıllarında yaklaşık %5 civarında gerçekleşmiş ve son yıllarda azalış trendi göstermiştir. Ayrıca Karadağ, Arnavutluk, Bosna-Hersek ve Suriye gibi ülkelerin bu ekonomilerden yaptığı mal ithalatı toplam mal ithalatlarının % 10'unu aşarken, buna karşın İsrail, Cezayir, Fas, Ürdün ve Moritanya için bu oran oldukça düşük kalmaktadır.

Ekonomik entegrasyon oluşumunda sosyoekonomik yapılar arasındaki farklılıkların artması entegrasyonun yanı sıra ekonomik, siyasi ve mali iş birliklerini zorlaştırmaktadır. Akdeniz'de demokratik ve zengin olan kuzey, güneyin yoksulluğu ve siyasi kargaşasıyla tezat oluşturmaktadır. Makroekonomik açıdan ele alındığında, Akdeniz bölgesi, kuzeyi güneyden ayıran büyük bir kırılma ile karakterize edilmektedir. Kuzey-güney sapması açısından belirlenen en önemli boşluk GSYH'deki farklılıklardır. AİB iş birliğinde yer alan ekonomilere bakıldığında, AB'nin yüksek GSYH düzeyleri ile özellikle Karadağ ve Filistin başta olmak üzere diğer katılımcı ülkelerin düşük düzeylerdeki GSYH'leri arasındaki farkın belirgin olduğu dikkat çekmektedir. Ayrıca iş birliğindeki Akdeniz ülkelerinin nüfusu göz önünde bulundurulursa, artan nüfusa karşın GSYH'nin artış düzeyinin düşük kaldığı söylenebilir.

AB ülkelerinde 1990 yılında 15.488 ABD doları olan kişi başına yıllık GSYH'nin Tablo 4'te olduğu gibi günümüze doğru giderek arttığı görülmektedir.

Tablo 4: AiB Ekonomilerinde Kişi Başına GSYH Görünümleri (Yıllık ABD Doları)

Ülke/Yıl	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AB	15.488	19.465	16.948	27.342	32.966	30.488	31.175	33.091	35.753	35.081	34.357	38.721	37.467	40.824
Arnavutluk	617	751	1.127	2.674	4.094	3.953	4.124	4.531	5.288	5.396	5.343	6.377	6.810	8.368
Bosna-Hersek	1.725	498	1.332	2.741	4.507	4.655	4.917	5.327	6.024	6.095	6.095	7.237	7.588	8.426
Cezayir	2.432	1.467	1.780	3.248	4.958	4.741	4.481	4.616	4.640	4.530	3.794	4.216	5.023	5.260
Fas	1.219	1.456	1.492	2.238	3.068	3.139	3.133	3.289	3.493	3.499	3.258	3.768	3.442	3.672
Filistin	-	1.327	1.476	1.544	2.557	3.272	3.528	3.620	3.562	3.657	3.234	3.679	3.800	3.368
İsrail	13.232	18.917	21.631	21.224	31.267	36.207	37.690	41.115	42.407	44.452	44.847	52.130	54.931	52.262
Karadağ	-	-	1.627	3.675	6.688	6.517	7.033	7.803	8.850	8.910	7.677	9.466	10.093	12.017
Lübnan	790	2.960	3.995	4.630	7.695	7.803	8.172	8.680	9.226	8.925	5.600	4.136	3.824	-
Mısır	751	938	1.399	1.133	2.510	3.370	3.332	2.440	2.531	3.017	3.572	3.887	4.295	3.513
Monako	81.813	99.432	81.764	130.819	161.781	170.339	174.412	173.612	193.968	199.383	182.537	235.133	240.862	-
Moritanya	751	879	660	975	1.646	1.563	1.579	1.635	1.750	1.801	1.836	1.998	2.057	2.149
Suriye	992	796	1.161	1.553	2.748	857	664	862	1.112	1.124	537	421	-	-
Tunus	1.456	1.940	2.171	3.107	4.241	3.961	3.796	3.570	3.577	3.478	3.494	3.817	3.608	3.895
Türkiye	2.773	2.855	4.278	7.369	10.623	11.050	10.970	10.696	9.569	9.215	8.639	9.743	10.675	12.986
Ürdün	1.195	1.509	1.673	2.217	3.915	4.064	4.003	4.073	4.146	4.160	3.999	4.153	4.311	4.482

Kaynak: The World Bank

AB ülkelerinde artan ekonomik refaha karşın Tablo 4'te yer alan verilerde görüldüğü üzere iş birlikleri içindeki Monako ve İsrail dışındaki Akdeniz ülkelerinin kişi başına düşen GSYH düzeyleri AB'nin çok altındadır. Ayrıca Suriye ve Lübnan gibi bazı Orta Doğu ülkelerinde kişi başına düşen GSYH düzeylerindeki düşüşlere yaşanan iç ve dış çatışmaların neden olduğu açıktır. Yaşanan gelişmeler Tablo 5'te olduğu gibi büyüme oranlarına da yansımıştır.

Tablo 5: AiB Ekonomilerinde GSYH Büyüme Oranlarının Görünümleri (Yıllık %)

Ülke/Yıl	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AB	3.3	2.7	3.9	1.9	2.2	2.3	2.0	2.8	2.1	1.8	-5.7	6.0	3.5	0.5
Arnavutluk	-9.6	13.3	6.9	5.5	3.7	2.2	3.3	3.8	4.0	2.1	-3.3	8.9	4.9	3.4
Bosna-Hersek	-	16.0	5.4	3.9	0.9	4.3	3.2	3.2	3.8	2.9	-3.0	7.4	4.2	1.7
Cezayir	0.8	3.8	3.8	5.4	4.8	3.2	3.9	1.5	1.4	0.9	-5.0	3.8	3.6	4.1
Fas	3.4	-5.4	2.6	3.2	3.5	4.3	0.5	5.1	3.1	2.9	-7.2	8.0	1.3	3.2
Filistin	-	7.1	-8.6	11.3	5.8	3.7	8.9	1.4	1.2	1.4	-11.3	7.0	4.1	-5.5
İsrail	7.3	6.6	8.7	4.1	5.7	2.5	4.5	4.3	4.1	4.2	-1.9	8.6	6.8	2.0
Karadağ	-	-	3.1	4.2	2.7	3.4	2.9	4.7	5.1	4.1	-15.3	13.0	6.4	6.0
Lübnan	26.5	6.4	1.3	2.7	8.0	0.5	1.6	0.9	-1.9	-6.9	-21.4	-7.0	-0.6	-
Mısır	5.7	4.6	6.4	4.5	5.1	4.4	4.3	4.2	5.3	5.6	3.6	3.3	6.6	3.8
Monako	2.6	2.1	3.9	1.9	2.1	4.9	3.0	-3.0	5.8	7.1	-13.0	21.9	11.1	-
Moritanya	-1.8	9.8	-3.9	8.6	2.6	5.4	1.3	6.3	4.8	3.1	-0.4	0.7	6.4	3.4
Suriye	3.7	7.0	0.7	6.2	5.2	-4.2	-6.4	-0.7	1.4	3.2	-0.2	1.3	-	-
Tunus	7.9	2.4	4.7	3.5	3.0	1.0	1.1	2.2	2.6	1.6	-8.6	4.6	2.6	0.4
Türkiye	9.3	7.9	6.9	9.0	8.4	6.1	3.3	7.5	3.0	0.8	1.9	11.4	5.5	4.5
Ürdün	-0.3	6.2	4.2	8.1	2.3	2.5	2.0	2.5	1.9	1.8	-1.1	3.7	2.4	2.6

Kaynak: The World Bank

Tablo 5'te yer alan verilere göre AiB iş birliğinde yaşanan ticari gelişmeler ve sosyoekonomik etkileşimlerin, kısa dönemde birlik içerisinde yer alan ekonomilerin büyüme seviyelerinde pek etkili olduğu söylenemez. Bu durum entegrasyon açısından önem teşkil eden gerek siyasi gerekse ekonomik ilişkilerin zayıflığına ve AiB iş birliğinin tam olarak sağlanamamasına bağlanabilir. GSYH büyüme oranlarının görünümüne göre AiB ekonomilerinde 2020 yılında ciddi daralmalar yaşanmıştır.

AiB ekonomilerine ait enflasyon oranları da Tablo 6'da gösterilmiştir.

Tablo 6: AiB Ekonomilerinde Enflasyon Oranlarının Görünümleri (Yıllık %)

Ülke/Yıl	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AB	6,1	4,4	3,2	2,5	1,5	-0,1	0,2	1,4	1,7	1,6	0,5	2,6	8,8	6,3
Arnavutluk	-	7,8	0,1	2,4	3,6	1,9	1,3	2,0	2,0	1,4	1,6	2,0	6,7	-
Bosna-Hersek	-	-	-	-	2,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cezayir	16,7	29,8	0,3	1,4	3,9	4,8	6,4	5,6	4,3	2,0	2,4	7,2	9,3	9,3
Fas	6,8	6,1	1,9	1,0	1,0	1,6	1,6	0,8	1,8	0,3	0,7	1,4	6,7	6,1
Filistin	-	-	2,8	4,1	3,7	1,4	-0,2	0,2	-0,2	1,6	-0,7	1,2	3,7	5,9
İsrail	17,2	9,9	1,0	1,3	2,7	-0,6	-0,6	0,3	0,8	0,8	-0,6	1,5	4,4	4,2
Karadağ	-	-	-	-	0,7	1,5	-0,3	2,4	2,6	0,4	-0,3	2,4	13,0	8,6
Lübnan	-	-	-	-	4,0	-3,7	-0,8	4,3	6,1	3,0	84,9	154,8	171,2	221,3
Mısır	16,8	15,7	2,7	4,9	11,3	10,4	13,8	29,5	14,4	9,2	5,0	5,2	13,9	33,9
Monako	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Moritanya	6,6	6,5	3,3	12,1	6,3	3,3	1,5	2,3	3,1	2,3	2,4	3,6	9,5	5,0
Suriye	19,4	8,0	-3,8	7,2	4,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tunus	6,5	6,2	3,0	2,0	3,3	4,4	3,6	5,3	7,3	6,7	5,6	5,7	8,3	9,3
Türkiye	60,3	89,1	54,9	8,2	8,6	7,7	7,8	11,1	16,3	15,2	12,3	19,6	72,3	53,9
Ürdün	16,2	2,4	0,7	3,5	4,8	-0,9	-0,8	3,3	4,5	0,8	0,3	1,3	4,2	2,1

Kaynak: The World Bank

Tablo 6'da yer alan verilere göre AB'de dalgalı bir seyir izleyen enflasyon oranı 1990 yılında % 6,1 iken, 2000'li yılların başında düşüş eğilimi göstermiş ve bu oran son beş yılda ortalama % 4 seviyesinde gerçekleşmiştir. Buna karşın AiB ülkeleri içinde en yüksek enflasyon oranı Lübnan'a aittir. Bu ülkeyi Türkiye ve Mısır takip etmektedir.

AiB ekonomilerine ait işsizlik oranlarına ilişkin veriler ise Tablo 7'de düzenlenmiştir.

Tablo 7: AiB Ekonomilerinde İşsizlik Oranlarının Görünümleri (Yıllık %)

Ülke/Yıl	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AB	-	11.0	9.7	9.6	9.9	10.0	9.1	8.1	7.3	6.7	7.0	7.0	6.1	6.0
Arnavutluk	9.5	12.9	16.8	6.6	14.1	17.2	15.4	13.6	12.3	11.5	-	-	-	-
Bosna-Hersek	-	-	-	-	27.3	27.7	25.4	20.5	18.4	15.7	15.9	14.9	12.7	10.7
Cezayir	21.3	31.8	29.8	15.3	10.0	11.2	10.2	12.0	-	-	-	-	-	-
Fas	15.8	22.9	13.6	11.0	9.1	9.5	9.3	-	-	-	-	12.3	11.8	-
Filistin	-	-	10.6	20.0	21.4	23.0	23.9	25.7	26.3	25.3	25.9	26.4	24.4	-
İsrail	12.2	8.8	11.1	11.3	8.5	5.2	4.7	4.1	3.9	3.7	4.2	4.8	3.7	3.4
Karadağ	-	-	-	30.3	19.6	17.7	17.7	16.1	15.2	15.1	17.9	16.5	14.9	-
Lübnan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.3	-	-	-	-
Mısır	8.4	11.0	9.0	11.0	8.8	13.1	12.5	11.8	9.9	7.9	8.0	7.4	7.3	-
Monako	-	-	3.6	-	-	-	6.3	-	-	-	-	-	-	-
Moritanya	-	-	-	-	-	-	-	10.3	-	10.4	-	-	-	-
Suriye	-	7.2	-	-	8.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tunus	-	-	14.9	12.9	13.0	15.2	15.6	15.3	15.5	17.2	-	-	15.3	15.1
Türkiye	8.0	7.6	6.5	10.6	11.9	10.3	10.9	10.9	11.0	13.7	13.1	12.0	10.5	9.4
Ürdün	-	14.6	13.7	14.8	12.5	13.1	15.3	18.1	18.3	16.8	19.2	19.8	18.2	-

Kaynak: The World Bank

AiB ekonomilerinde işsizlik düzeylerine bakıldığında, Tablo 7’de yer alan verilere göre AB’de 1995 yılında % 11 olan işsizlik oranı dalgalı bir seyir izleyerek 2023 yılında % 6 gibi oldukça düşük bir düzeye gerilemiştir. Filistin, Ürdün ve Karadağ gibi Akdeniz ülkelerinde ise işsizlik oranı yüksektir.

AiB’in tarihi kısmen teknik ilerleme, artan bilgi ve fikirlerin, kültürlerin ve zevklerin sınırlar boyunca yayılması olgusu olsa da aynı zamanda ağırlıklı olarak siyasi ve ekonomik tarihin bir yönü dolayısıyla da sınır ötesi işlemlerle ilgili resmi politikaların evrimi sürecidir. Bu doğrultuda AiB iş birliğinde yer alan ülkelerin makroekonomik göstergelerinde yer alan olumsuzluklara rağmen; sosyal, siyasi ve ekonomik farklılıkların en aza indirilmesi ve iş birliğinin güçlendirilmesi için Akdeniz ülkelerine ilişkin tek taraflı çalışmalar, AB mali destekli çabalar ve ortak yürütülen programlar devam etmektedir.

AiB için yapılan programlar içinde en kapsamlısı yakın zamanda uygulamaya konulan *Akdeniz Havzasında Sınır Ötesi İş Birliği Programı* (Interreg NEXT MED) olmuştur. Programın Yönetim Makamı Sardunya Özerk Bölgesi Yönetimi’dir. 2021-2027 döneminde programa katılması beklenen ülkeler Cezayir, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY), Mısır, Fransa, Yunanistan, İsrail, İtalya, Ürdün, Lübnan, Malta, Filistin, Portekiz, İspanya, Tunus’tur. Programın Türkiye’deki uygulama alanı Tekirdağ, Edirne, Kırklareli, Balıkesir, Çanakkale, İzmir, Aydın, Denizli, Muğla, Antalya, Isparta, Burdur, Adana, Mersin, Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye, Manisa, Afyonkarahisar, Kütahya, Uşak illeridir. Türkiye hazırlık sürecinin ilk aşamasından itibaren programa dahil olmuştur. Program bel-

gesi Aralık 2022’de Avrupa Komisyonu tarafından onaylanmıştır. Programın yeni dönem bütçesi 281.473.092,00 avrodur. Program AB’nin en yüksek bütçeli sınır ötesi iş birliği programlarından (CBC, 2024).

Akdeniz Havzasında Sınır Ötesi İş Birliği Programı, Akdeniz’in iki yakasını kapsayan ve Avrupa Bölgesel Topluluk Hedefi’nin ulus aşırı ayağı kapsamında uygulanan, Avrupa Birliği dış sınırındaki en büyük iş birliği programıdır. 2021-2027 Programın kapsadığı alan ve bütçe giderek artacaktır. 15 ülkeyi kapsayan ve önemli bir bütçe tahsisi söz konusu olan programın vizyonu, Akdeniz Havzası genelinde akıllı, sürdürülebilir, adil kalkınmanın tümü için katkıda bulunmak, dengeli, uzun ömürlü, kapsamlı iş birliği ve çok seviyeli yönetişimi desteklemektir. Ulusal yetkililer, sivil paydaşlar ve bölgesel aktörlerin katılımıyla geniş birçok adımlı analiz ve istişare süreci yoluyla katılımcı ülkeler iş birliği alanı için aşağıdaki politika hedefleri belirlenmiştir (INTERREG Programme- NEXT MED, 2024: 12-13):

- Ar-Ge ve İnovasyon, sürdürülebilir büyüme ve Mikro, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler (KOBİ) rekabetçiliğini teşvik ederek yenilikçi ve akıllı ekonomik dönüşümü destekleyerek daha rekabetçi ve daha akıllı bir Akdeniz ile farklılıkları azaltmaya ve sosyo-ekonomik entegrasyona katkıda bulunmaya yardımcı olmak;
- Temiz ve adil enerji dönüşümünü, yeşil ve mavi yatırımı, dögüsel ekonomiyi, iklim değişikliğinin azaltılmasını ve uyumu destekleyerek net sıfır karbon ekonomisine geçişi destekleyen daha yeşil, düşük karbonlu ve dayanıklı bir Akdeniz;
- Dijitalleşme ve teknolojik yenilik kullanılarak öğrenme fırsatları sağlamak, eşit fırsatlar ve sosyo-ekonomik entegrasyonu sağlamak ve ayrıca sağlık hizmetlerine erişimi iyileştirmek için daha sosyal ve kapsayıcı bir Akdeniz;
- Bilgi paylaşımı için ortak faaliyetleri teşvik ederek, ortaklarla iş birliği ve kamu yetkililerinin ve paydaşların kurumsal kapasitesini artırarak Akdeniz için daha iyi bir iş birliği yönetişimi.

SONUÇ

Dünya üzerindeki entegrasyon hareketlerini, ulusal veya bölgesel ekonomilerin zaman içinde ne kadar entegre hale geldiğini -her biri diğerini etkileyen- temelde ekonomik, teknik ve politik faktörler belirlemektedir. Ekonomik açıdan bakıldığında, uluslararası ekonomik entegrasyonda yer alan katılımcı ekonomiler arası gelişmişlik düzeyleri ve makroekonomik farklılıklar ön plana çıkmaktadır. Diğer taraftan daha çok coğrafi konuma dayalı teknik faktör olan sınır ötesi işlemlerle ilişkili maliyetler,

bölgeler veya ulusal devletler içindeki işlem maliyetlerine göre düştükçe entegrasyon potansiyeli artmaktadır. Son olarak politik faktör olan güçlü siyasi ilişkilerin kurulması, iş birliklerinin önündeki bariyerlerin kaldırılması ve dolayısıyla ticaret faaliyetlerinin artırılmasında kilit rol oynamaktadır.

Uluslararası ekonomik entegrasyonlarda olduğu gibi AiB iş birliğinin başarısı için Akdeniz ülkelerinin yaşadıkları sorunları çözülmesi ve ekonomik kalkınmaları için daha fazla ekonomik, finansal, alt yapı ve teknik destek almaları ve ayrıca bölgenin güneyindeki ülkelerde demokrasi, hukukun üstünlüğü ve barışın tesis edilmesi gerekmektedir. İş birliği konuları ve ele alınması gereken temel sınır ötesi ticaret, ulaşım ve çevre-deniz koruma konuları da dahil zorluklar ve sorunlar ise genellikle ilgili kıyı ülkeleri için benzerlik göstermektedir. Bölgesel siyasi iş birliği başarısızlıklarının, yakınsak olmayan ulusal çıkarlara, Orta Doğu'daki çatışmalara ve çeşitli jeopolitik faktörlere dayandığı söylenebilir. Bununla birlikte, sektöre dayalı iş birliği ve entegrasyon, tüm bölgenin ve dolayısıyla katılımcı ülkelerin ekonomik yönetişimini güçlendirmek için bir fırsat sunmaktadır. Bu bakımdan iş birliğinin karşılıklı güven ve sağduyu ortamında sürdürülmesi AiB hedeflerine ulaşma bakımından büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- Adamo, K., & Garonna, P. (2009). Euro-Mediterranean Integration and Cooperation: Prospects and Challenges. *UNECE Annual Report Economic Essays*, 73-84. https://iris.luiss.it/bitstream/11385/5160/1/9_EuroMediterranean.pdf adresinden alındı
- Balassa, B. (1976). *Economic Integration: Worldwide, Regional, Sectoral*. (F. Machlup, Dü.)
- Balassa, B., & Stoutjesdijk, A. (1975). Economic Integration Among Developing Countries. *Journal of Common Market Studies*, 14(1), 33-55.
- Baldwin, R., & Venables, A. (2005). Regional Economic Integration. *Handbook of international economics* 3 (s. 1597-1644). içinde
- Bowen, N. (2007). France, Europe and the Mediterranean in a Sarkozy Presidency. *Mediterranean Quarterly*, 18(4), 1-16.
- Brada, J., & Méndez, J. (1988). An Estimate of the Dynamic Effects of Economic Integration. *The Review of Economics and Statistics*, 70(1), 163-168.
- CBC. (2024, Haziran 9). CBC. <https://cbc.ab.gov.tr/akdeniz?lang=tr> adresinden alındı
- Ertürk, E. (1993). *Ekonomik Entegrasyon Teorisi ve Türkiye'nin İçinde Bulunduğu Entegrasyonlar*. Ankara: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- EU. (2024). *European Union*. European Commission: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/> adresinden alındı
- EURACTIV. (2024, Haziran 9). *EURACTIV*. <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/la-france-tente-de-relancer-l-union-pour-la-mediterranee-fr/> adresinden alındı
- Gillespie, R. (2011). The Union for the Mediterranean: AnIntergovernmentalist Challenge for theEuropean Union? *Journal of Common Market Studies*, 49(6), 1205-1225.
- Grossman, G., & Helpman, E. (1995). The Politics of Free Trade Agreements. *The American Economic Review*, 85(4), 667-690.
- Henderson, D. (1992). International Economic Integration: Progress, Prospects and Implications. *The Royal Institute of International Affairs*, 68(4), 633-653.
- Hosny, A. (2013). Theories of Economic Integration: A Survey of the Economic and Political Literature. *International Journal of Economy, Management and Social Sciences*, 2(5), 133-155.
- İncekara, A. (1995). *Globalleşme ve Bölgeselleşme Sürecinde NAFTA ve Etkileri*. İstanbul: İTO Yayınları.
- INTERREG Programme- NEXT MED. (2024, Haziran 9). CBC-AB. https://www.enicbcmmed.eu/sites/default/files/NEXTMED/Programme_snapshot_2021TC16NXTN001_1.1_en-1.pdf adresinden alındı

- Ishikawa, K. (2021). The ASEAN Economic Community and ASEAN Economic Integration. *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 10(1), 24-41.
- Jovanovic, M. (2006). *The Economics of International Integration* (First Edition b.). UK: Edward Elgar Publishing.
- Machlup, F. (1977). *A History of Thought on Economic Integration* (First Edition b.). UK: The Macmillan.
- MFA. (2024, Haziran 9). *T.C. Dışışleri Bakanlığı*. <https://www.mfa.gov.tr/default.tr.mfa> adresinden alındı
- Rodrik, D. (2020). How Far Will International Economic Integration Go? *Journal of Economic Perspectives*, 14(1), 177–186.
- Scharpf, F. (1997). Economic Integration, Democracy and The Welfare State. *Journal of European Public Policy*, 4(1), 18-36.
- TDK. (2024). *Türk Dil Kurumu*. <https://sozluk.gov.tr/> adresinden alındı
- The World Bank. <https://databank.worldbank.org/home.aspx> (10.12.2014).

MALİYEDE İLERİ ARAŞTIRMALAR

yaz
yayınları

YAZ Yayınları

M.İhtisas OSB Mah. 4A Cad. No:3/3

İscehisar / AFYONKARAHİSAR

Tel : (0 531) 880 92 99

yazyayinlari@gmail.com • www.yazyayinlari.com