

MALİYE DEĞERLENDİRMELERİ

Editör: Doç.Dr. Şahin KARABULUT

Maliye Değerlendirmeleri

Editör

Doç.Dr. Şahin KARABULUT

yaz
yayınları

2025

Maliye Değerlendirmeleri

Editör: Doç.Dr. Şahin KARABULUT

© 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 978-625-8508-31-4

Ekim 2025 – 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

Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Görev Zararlarının Gelişiminin Mali Göstergelerle Değerlendirilmesi	2
--	----------

Adem DEMİRBOZAN, Esra Berika DÖNMEZ

The Global Crises In The 21st Century: The Fiscal Impacts Of The 2008 Financial Crisis And The Covid-19 Pandemic Crisis	21
--	-----------

Hüseyin DİRİCAN, Dilruba VİDİNEL

Türkiye’de İklim Değişikliğinin Tarım Sektörüne Etkisi ve Vergi Yüğü İlişkisi	41
--	-----------

Behiye YAŞAR, Filiz GİRAY

Atık Endüstrisinde Avrupa Birliği Ülkeleri İçin Türkiye’nin Konumu	59
---	-----------

Çiğdem ÇADIRCI

Harçlarda İstisnai Bir Yaptırım Örneği: Tapu Ve Kadastro Harcında Vergi Ziyayı Cezası ...	77
--	-----------

Baki YEGEN

Konjonktürel Dalgalanmalar ve Kamu Harcamaları Üzerine Etkileri: Bilecik İli Örneği	91
--	-----------

Yasin ACAR, Ahmet ÜNAK

Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma İlişkisine Entelektüel Yaklaşımlar Çerçevesinde Tarihsel Bir Bakış	108
--	------------

Esin GÜZHAN, Zuhale ERGEN

"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."

TÜRKİYE’DE 1980 SONRASI DÖNEMDE GÖREV ZARARLARININ GELİŞİMİNİN MALİ GÖSTERGELERLE DEĞERLENDİRİLMESİ

Adem DEMİRBOZAN¹

Esra Berika DÖNMEZ²

1. GİRİŞ

Piyasa ekonomisi, özel ve kamusal malların üretiminde önemli bir rol oynasa da, tüm ihtiyaçları karşılamada yetersiz kalabilmektedir. Özellikle bazı hizmetlerin sağlanması, yalnızca piyasa mekanizmasının ötesine geçen bir organizasyonun, yani devletin müdahalesiyle mümkün olmaktadır. Devlet, sosyal devlet anlayışı doğrultusunda, piyasa ekonomisinde meydana gelen eksiklikleri ve başarısızlıkları gidermeyi temel bir hedef olarak benimsemektedir (Aksoy, 2020, s. 26). Görev zararı da sosyal devlet anlayışına göre şekillenen kamu kesimi büyüklüğü çerçevesinde gerçekleştirilen faaliyetler sonucu ortaya çıkan bir kavramdır. Görev zararı genel ifadeyle, kamu kurum ve kuruluşlarının, sosyal, ekonomik ve politik nedenlerle piyasa koşullarının dışında bir fiyatlama ya da hizmet sunumu yapması sonucu ortaya çıkan mali kayıpları ifade eder. Özellikle kamu bankaları ve kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT’ler) aracılığıyla gerçekleştirilen faaliyetlerde bu zararlar sıkça görülmektedir. Kamu hizmeti niteliği taşıyan bu faaliyetlerin temelinde toplumsal fayda ve sosyal adalet bulunmaktadır (Tunçer, 2024, s. 110).

KİT’ler, kamu politikalarının bir aracı olarak belirli ekonomik ve sosyal amaçları gerçekleştirmek için faaliyet gösteren işletmelerdir. Ancak, piyasa dinamiklerinden farklı olarak hareket eden bu kurumlar, zaman zaman maliyetlerinin gelirlerini aşması nedeniyle görev zararı oluşturmaktadır.

¹ Araştırma Görevlisi, Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, adem.demirbozan@beun.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0611-276X

² Araştırma Görevlisi, Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, esraberika@outlook.com, ORCID: 0000-0002-6734-0937.

Özellikle sübvansiyonlu hizmetler sunmaları, kamu kaynakları üzerinde ek bir yük oluşturmakta ve bütçe dengesine zarar verebilmektedir. Görev zararıyla ilgili literatür incelendiğinde çalışmaların çoğunlukla konuyu teorik olarak ele aldığı görülmüştür (Toprak & Demir, 2001; Çaşkurlu, 2002; Çolakoğlu, 2002; Ayyıldız Sayın, 2005; Yiğitoğlu, 2005; Acar vd., 2016; Küçükoğlu vd., 2018; Özcan, 2021). Toprak & Demir (2001), yüksek görev zararlarının bankacılık sektörünün temel sorunlarından biri olduğunu vurgulamıştır. Yiğitoğlu (2005) ise görev zararı uygulamalarının kamu borç stokunu hızlı bir şekilde artıran temel unsurlardan biri olduğunu belirtmiştir. Çaşkurlu (2002), görev zararlarının bütçe dışı tutulmasının borç yükünün artmasına sebep olduğunu ifade etmiştir. Çolakoğlu (2002) ise görev zararlarının kamu kesimi borçlanma gereğini ve toplam borç stokunun GSMH'ye oranını artırdığını tespit etmiştir.

Acar vd. (2016), sübvansiyon politikalarının görev zararlarını artırdığını belirlemiştir. Benzer şekilde Arslantürk (2018), 2010-2014 yılları arasında TİGEM, ESK ve TCDD verilerini analiz ederek görev zararlarının KİT'lerin borçlanma gereğini etkilediğini ortaya koymuştur. Pehlivanlı (2010) ise görev zararı alacaklarının kamu bankalarının mali yapısını olumsuz etkilediğini ortaya koymuştur. Aksoy (2020) tarafından gerçekleştirilen çalışmada CUSUM ve CUSUMQ ile ARDL testleri kullanılarak yapılan analizler, transfer harcamaları ve kamu açıklarının görev zararlarını pozitif yönde etkilediğini ortaya koymuştur. Buna karşılık, tasarruf açığı ile görev zararı arasında negatif bir ilişkinin varlığı tespit edilmiştir. Tekmen (2008), 1991-2000 yıllarını kapsayan çalışmada, birikmiş görev zararlarının yüksek faiz oranlarının belirleyicilerinden biri olduğunu öne sürmüştür. Tunçer (2024), 1980 sonrası dönemde görev zararlarının sürekli artış gösterdiğini, bu durumun vergilerde artışa ve gelir dağılımında adaletsizliğe yol açtığını belirtmiştir. Özcan (2021) ise 2006-2019 döneminde görev zararlarının bankaların mali tablolarını bozabileceğini ifade etmiştir. Abay vd. (2001) ise 1979-1999 yıllarını kapsayan çalışmada VAR modeli ve Granger Nedensellik Testi kullanarak görev zararlarının enflasyonu artırdığını göstermiştir. Ayrıca, enflasyon ve görev zararlarının seyri, görev zararlarının belirleyicileri arasında yer almıştır.

Görev zararı, kamu maliyesi ve makroekonomik dengeler üzerinde çeşitli olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Kamu bütçesi üzerinde ek bir yük oluşturarak bütçe açıklarının artmasına ve kamu borç stokunun yükselmesine neden olmaktadır (Aksoy, 2020). Özellikle kamu bankaları ve

KİT'ler aracılığıyla sübvans edilen hizmetler ve düşük maliyetli krediler, devletin doğrudan veya dolaylı finansman yükümlülüklerini artırarak mali sürdürülebilirliği tehdit edebilmektedir (Bilici, 2019). Bunun yanı sıra, görev zararının artması, kamu kesimi borçlanma gereğini yükselterek faiz oranlarının yükselmesine ve özel sektör yatırımlarının azalmasına yol açabilmektedir (Tekmen, 2008). Ayrıca, görev zararlarının finansmanı için uygulanan genişletici maliye politikaları enflasyonist baskıları artırmakta ve gelir dağılımında adaletsizliklere neden olabilmektedir (Tunçer, 2024). Sonuç olarak, görev zararlarının etkin bir şekilde yönetilmemesi, uzun vadede ekonomik büyüme ve finansal istikrar üzerinde olumsuz etkiler oluşturabilmektedir.

2. GÖREV ZARARI KAVRAMI VE ORTAYA ÇIKIŞ ŞEKİLLERİ

Görev zararı, dar anlamda ve geniş anlamda olmak üzere iki farklı şekilde ele alınabilmektedir. Dar anlamda görev zararı, KİT'lerin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarının maliyetlerinden düşük olarak belirlenmesi ve KİT'lerin faaliyet alanlarına has görevler verilmesi neticesinde ortaya çıkmaktadır. Bu sayede devlet, KİT'ler aracılığıyla sosyal devlet olma gerekliliğini yerine getirebilmekte ve piyasada bir girişimci olarak yer alabilmektedir. Devlet, bu yolla toplumun refah düzeyini arttırıcı faaliyetleri yerine getirerek gelir dağılımında adaleti sağlamada etkin rol oynamaktadır. Geniş anlamda görev zararı, dar anlamda görev zararına ek olarak, oluşan zararların finansmanı için katlanılan maliyetleri, görev zararı nedeniyle yapılan harcamaların fırsat maliyeti ve uygulama sonucu elde edilen toplumsal faydanın negatif farkını da kapsamaktadır. Buradan bakıldığında görev zararının finansmanı için yapılan giderlerin görev zararlarını kamu harcaması mahiyetine taşıdığı görülmektedir (Aksoy, 2020, s. 26-27). Genel tanımıyla görev zararı aşağıdaki şekilde açıklanabilir (Küçükoğlu vd., 2018, s. 453);

“Kamu tarafından ilgili mevzuatı gereği, KİT'lere, sosyal güvenlik kurumlarına, mali kurumlara, döner sermayeli işletmelere, fonlara veya diğer teşekküllere kendi mevzuatları dışında bir görev verilmesi halinde müdahale alımları ve destekleme zararları için yapılan ödemeler de dâhil olmak üzere, verilen bu görevin ifası sonucu oluşan ve mahrum olunan kârı da içeren zarardan oluşur. Görev zararları denildiğinde program bütçedeki gibi sadece KİT ödemelerinden oluşmamaktadır.”

Görev zararı, devletin ekonomik sistem üzerinde kontrol edici mekanizma olma düşüncesiyle oluşmaktadır (Bilici, 2019, s. 7). Böylece devlet, piyasada oluşan aksaklıklara müdahale etmiş olabilecek ve toplumun refahını iyileştirebilecektir. Bu doğrultuda; kamu bankaları ve kamu iktisadi teşebbüsleri, ekonomik ve sosyal amaçları gerçekleştirmek üzere ve kamu politikalarını desteklemek adına zaman zaman piyasa koşullarının altında hizmet veya finansman sağlayarak görev zararlarına sebep olabilmektedir.

Kamu işletmesi kavramı, ülkeler arasında farklılık göstermekle birlikte, genellikle bir kamu otoritesinin çoğunluk hisselerine sahip olduğu ya da yönetimini kontrol ettiği işletmeler olarak tanımlanmaktadır. Bu kavram, bir yandan pay sahipliği, diğer yandan yönetim kontrolü ile ilişkilendirilmektedir (Hazine Müsteşarlığı, 2011, s. 5). Kamu iktisadi teşebbüsleri, geçmişten günümüze devletin ekonomiye katılma araçlarından birisi olmuştur. Bir diğer ifadeyle KİT'ler, kamu politikalarının bir aracı olarak belirli ekonomik ve sosyal amaçları gerçekleştirmek için faaliyet gösteren devlet işletmeleridir (Teyyare & Özkan, 2024, s. 9). Ancak, piyasa dinamiklerinden farklı olarak hareket eden bu kurumlar, zaman zaman maliyetlerinin gelirlerini aşması nedeniyle görev zararı ile karşı karşıya kalmaktadır. Özellikle sübvansiyonlu hizmetler sunmaları, kamu kaynakları üzerinde ek bir yük oluşturmakta ve bütçe dengesine zarar verebilmektedir.

Bankalar, fon fazlalarını toplayarak bu kaynakların fon talebi olanlara kredi olarak aktarılmasına aracı olan finansal kuruluşlardır. Bu aracılık işlevini devlet kamu bankaları aracılığıyla yürütmektedir. Kamu bankaları, devlet sermayesiyle ya da devlet sermayesinin öncülüğüyle oluşturulur (Yetiz, 2016). Kamu bankaları, ekonomik kalkınmayı destekleyen ve finansal piyasaların istikrarını sağlayan önemli kurumlardır. Kamu bankaları, kendilerine yüklenen fonksiyonları yerine getirirken görev zararına sebep olabilmektedir.

Türkiye’de KİT’lerle ilgili düzenlemeler incelendiğinde görev zararı kavramının 1964 yılından itibaren kullanılmaya başlandığı görülmektedir. Görev zararının temel yasal dayanağı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’dır. Anayasa’nın ikinci maddesindeki sosyal devlet anlayışı, kırk beşinci maddesindeki tarım ve hayvancılık sektöründe çalışanların korunması, yüz altmış altıncı maddesindeki kalkınmanın dengeli ve uyumlu gelişmesi ve kaynakların verimli kullanılmasına yönelik olması KİT’lerin ve kamu sermayeli bankaların görev zararı oluşturmalarına dayanak oluşturmaktadır

(Bilici, 2019, s. 8). Türkiye’de görev zararlarının hukuki dayanakları, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve ilgili diğer mevzuatlarla belirlenmiştir. Görev zararı 233 sayılı KHK’nin 35. maddesinde düzenlenmekte olup anılan mevzuatta görev zararının iki şekilde ortaya çıkabileceği belirtilmektedir. Bunlar:

- 1) KİT’ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenmesi ve belirlenen bu fiyatların satış fiyatının altında olması ve
- 2) KİT’lere Cumhurbaşkanlığı tarafından faaliyet konularıyla ilgili görev verilmesi ve bu görevden dolayı ortaya bir zarar çıkması ya da kârdan mahrum kalınmasıdır.

Mahrum kalınan bu fark veya zarar, Hazinece eski adıyla “görev zararı” yeni adıyla “görevlendirme zararı” olarak ilgili kurum veya kuruluşa borç olarak kaydedilir ve ödenir.

3. GÖREV ZARARI KAVRAMI VE ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

Görev zararlarının ortaya çıkış nedenleri üç başlık altında toplanabilir. Bunlar, sosyal nedenler, ekonomik nedenler ve siyasi nedenlerdir. Devletler maliye politikalarıyla ekonomik hedeflerin yanı sıra birtakım sosyal hedeflere de ulaşmayı amaçlar. Özellikle gelir adaletinin sağlanması, sosyal devlet anlayışının vazgeçilmez bir parçası olarak düşünülebilir. Devlet, toplumsal refahın belirleyici unsurlarından olan gelirin toplumdaki kesimlere adil bir şekilde dağıtılması için birtakım faaliyetler yürütmektedir. Bunun bir yolu, devletin kendi üretim birimi olan KİT’ler aracılığıyla ekonominin içinde yer alarak fiyatlara etki etme, tarımı ve bazı sektörleri destekleme gibi politikalar uygulamasıdır. Devlet böylece KİT’ler aracılığıyla görev zararı oluşturmaktadır. Oluşan bu görev zararlarının amaçları düşük gelirli üreticileri desteklemek, fiyat dalgalanmalarına karşı üretici ve tüketicileri korumak, üretimin artmasını sağlamak ve tüketicilerin zorunlu gıdalara ulaşmasını kolaylaştırmaktır (Çaşkurlu, 2002, s.36- 37).

Ekonomik kalkınmayı ve gelişmeyi teşvik etmek, ödemeler dengesini sağlamak, ihracatı artırmak, ekonomik istikrarı korumak ve tam istihdamı sürdürmek amacıyla devlet, belirli gruplara çeşitli destekler sunmaktadır. Bu desteklerin bir sonucu olarak ise görev zararları meydana gelmektedir.

Sektörel teşvikler aracılığıyla, söz konusu sektörlerin milli gelire katkısının artırılması ve rekabet gücü zayıf olan alanların güçlendirilerek ekonomik dengeye katkı sağlanması amaçlanmaktadır. Tüm bu hedeflere ulaşabilmek için devlet, yardımlar yapmakta ve yaptığı bu yardımların neticesinde görev zararları meydana gelmektedir (Ünsal, 2002, s. 235; Bilici, 2019, s. 9-10).

Görev zararları sosyal devlet anlayışına bağlı olarakta meydana gelmektedir. Bu sebeple görev zararı kavramı, siyasi otoritenin benimsediği politikalara sıkı sıkıya bağlıdır. Siyasi otoritenin oy mekanizmasına yönelik hareket etmesi sebebiyle görev zararları kamu yararının korunmasına yönelik yapılmak durumundadır (Çaşkurlu, 2002, s. 38-39). Ayrıca, iktidar partileri seçmen kitlesine yönelik destekler vererek siyasi etkinliğini sağlayabilmektedir. Türkiye’de tarımsal destek politikaları bu duruma örnek olarak gösterilebilir (Ünsal, 2002, s. 235).

4. GÖREV ZARARININ SÜBVANSİYON VE KAMU ZARARI KAVRAMLARIYLA KARŞILAŞTIRILMASI

Görev zararı, sübvansiyon ve kamu zararı kavramlarıyla benzer bir kavram olarak düşünülse de temelde farklı durumları ifade etmektedir. Bu bölümde öncelikle görev zararı ve sübvansiyon kavramlarının benzerlik ve farklılıklarına değinilecektir. Ardından görev zararı ile kamu zararı kavramı ele alınacaktır.

4.1. Görev Zararı ve Sübvansiyon Karşılaştırması

Görev zararı ve sübvansiyon kavramları çoğu yerde birbirine benzeyen olgular olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak iki kavram arasında birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Sübvansiyon, verilen işletmenin çıktısına olan talebin artışı veya çıktısını üretmek için katlanması gereken maliyetlerin azaltılması olarak tanımlanabilir. Bu durum, piyasa güçlerinin ya da tüketici tercihlerindeki “doğal” değişimlerin, üretim tekniklerinin veya doğal kaynakların kullanılabilirliğinin bir sonucu değildir. Bunun aksine, sübvansiyonu sağlayan tarafın (devletin) kasıtlı bir eyleminin sonucudur (Robinson, 1967, s. 86). Aşağıda görev zararı ve sübvansiyonlarla ilgili birtakım kıyaslamalara yer verilmiştir (Ünsal, 2002, s. 234; Tekmen, 2008, s. 9-10; Bilici, 2019, s. 14):

Ortaya çıkış sebepleri yönünden görev zararı ve sübvansiyon birbirine benzemektedir. Her ikisi de belirli bir ekonomik politika tercihinin sonucunda meydana gelmekte ve bu kavramlar, siyasi otoritenin ekonomik, sosyal, siyasi ve mali hedeflerine vasıl olmak için politika araçları olarak kullanılmaktadır.

- Görev zararı ve sübvansiyon, etkileri bakımından da benzerlik göstermektedir. Her ikisinin de olumlu ve olumsuz etkileri bulunmaktadır. Görev zararı, destek sağladığı sektörler açısından olumlu sonuç meydana getirirken faaliyet sonucu oluşan maliyetler görev zararının gerçekleştirildiği kuruma ve devlete mali yük olmaktadır. Benzer şekilde, sübvansiyonlar da sağlandığı amaçlar doğrultusunda olumlu etkiler meydana getirmekle birlikte ekonomik koşullara bağlı olarak zaman zaman olumsuz neticelere yol açmaktadır.
- Görev zararı ve sübvansiyonların her ikisi de siyasi otoritenin ekonomik tercihleriyle ve yasal düzenlemelerle yakından ilişkilidir. Her iki kavramında hukuki dayanağının olması gerekmektedir.
- İki kavram kapsamı yönünden birbirlerinden farklılaşmaktadır. Sübvansiyonlar, herhangi bir mal veya hizmet karşılığında yapılmamaktadır. Öte yandan görev zararlarının oluşması, bir mal veya hizmetin üretilmesine dayanmaktadır.
- Sübvansiyonlar, maddi karşılık beklenmeden yapılırken görev zararı ödemeleri KİT'lerin belirli görevleri yerine getirmek adına karşılaştığı maliyetler karşılığı yapılmaktadır.
- Sübvansiyon, bütçeden vazgeçilen gelir ya da harcanan gider olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak görev zararı sadece bütçeden harcanan gider olarak meydana gelmektedir.
- Sübvansiyonlar, belirli işletmelerin ya da üreticilerin iktisadi güçlerini arttırmak adına verilmektedir. Görev zararı ise tüm toplumun faydasına olacak nitelikte yapılmaktadır.

4.2. Görev Zararı ve Kamu Zararı Karşılaştırması

Kamu zararı kavramı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 71’inci maddesinde “kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması” olarak tanımlanmıştır. Görev zararı ise kısaca devletin, sosyal devlet anlayışı gereği ürettiği mal ve hizmetler neticesinde ortaya çıkan zararı hazineden finanse etmesi olarak ifade edilebilir (Özcan, 2021, s. 665). Görüldüğü gibi kamu zararı ve görev zararı kavramları birbirinden tamamen farklı iki durumu ifade etmektedir.

5. TÜRKİYE’DE 1980 SONRASINDA GÖREV ZARARLARININ GELİŞİMİ

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de 1980-2024 yılları arasında gerçekleşen görev zararı, merkezi yönetim bütçe harcaması, merkezi yönetim bütçe açığı ve merkezi yönetim vergi geliri tutarları belirlenmiştir. Daha sonra görev zararı yıllar itibarıyla diğer değişkenlerle oranlanmış ve değerlendirmelerde bulunulmuştur. Çalışmanın 44 yıllık bir süreyi kapsamaması sebebiyle görev zararlarına ait verilere doğrudan ve toplu halde ulaşılamamıştır. Görev zararı veren kurumların yıllar itibarıyla verdikleri görev zararları ayrı ayrı belirlenmiştir. Bu durum da, her yıl toplam görev zararı tutarına dahil olan kurumların farklılık göstermesine neden olmuştur. Çalışma sonunda yer alan EK-1 başlıklı tabloda hangi yıllarda hangi kurumların görev zararlarına ulaşılabilirdiği gösterilmektedir. Tablo 1’de 1980-2024 yılları arasında gerçekleşen görev zararı tutarları gösterilmektedir.

Tablo 1. 1980-2024 Yılları Arasında Gerçekleşen Görev Zararları (Türk Lirası (TL))

Yıllar	Görev Zararı (TL)	Yıllar	Görev Zararı (TL)
1980	75.000	2003	1.004.000.000
1981	110.000	2004	381.000.000
1982	107.000	2005	892.000.000
1983	198.000	2006	7.245.000.000
1984	334.000	2007	1.401.000.000
1985	440.000	2008	2.041.000.000
1986	303.000	2009	4.138.000.000
1987	272.000	2010	3.297.000.000
1988	231.000	2011	4.739.000.000
1989	604.000	2012	3.912.000.000
1990	1.150.000	2013	4.305.000.000
1991	30.010.000	2014	3.836.000.000
1992	33.934.000	2015	4.820.000.000
1993	38.897.000	2016	5.832.000.000
1994	38.551.000	2017	7.371.000.000
1995	175.023.000	2018	7.407.000.000
1996	870.067.000	2019	8.013.000.000
1997	1.214.711.000	2020	11.006.000.000
1998	1.011.526.000	2021	41.928.000.000
1999	1.877.898.000	2022	48.387.000.000
2000	1.868.759.000	2023	261.570.000.000
2001	22.980.000.000	2024	456.495.442.000
2002	772.000.000		

Kaynak: T.C Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Finansman İstatistikleri, <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>; T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Faaliyet Raporu, Kasım 2005; T.C Maliye Bakanlığı, 2001 Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı Yayını; akt.: Ünsal, 2002; Çaşkurlu, E. (2002). Görev Zararı Kavramı ve Türkiye’de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Analizi.

1980-2024 yılları arasında gerçekleşen görev zararı yıllar itibarıyla genel olarak artan bir seyir izlemektedir. 1980 yılında 75.000 TL olan görev zararı tutarı 1990 yılına kadar inişli çıkışlı bir seyir sergilemiş ve 1990 yılında 1 milyon 150 bin seviyesine ulaşmıştır. Ancak görev zararı 1990-1991 yılları arasında yaklaşık olarak 30 kat artış göstermiş ve 1991 yılında 30 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. İlgili dönemdeki görev zararı detaylı bir şekilde incelendiğinde, 1991 yılında oluşan görev zararının yüzde 98'inin kamu bankalarına ait olduğu görülmektedir. 1990-1991 yılları arasında hazinenin bütçe açıklarının finansmanı için merkez bankasına başvurusu, Körfez Savaşı'nın yaşanması ve ülkede erken seçim yapılmasının (Sugözü, 2009, s. 72-73) bu durumun nedenleri arasında olduğu düşünülmektedir.

Görev zararları, 1991-1994 yılları arasında 30 milyon TL bandında gerçekleşirken, 1995 yılında 175 milyon, 1996 yılında ise 870 milyon TL'nin üzerinde gerçekleşmiştir. Görev zararının 1994-1995 ve 1995-1996 yılları arasında esas olarak kamu bankalarından kaynaklı olarak arttığı görülmektedir. İlgili yıllarda oluşan görev zararları içerisinde kamu bankalarının payı yüzde 95'in üzerindedir. Bu durumun 1994 yılının ilk aylarında etkisini göstermeye başlayan, merkez bankasının piyasaya döviz satarak müdahale etmesine rağmen önü alınamayan ve döviz kurlarında ciddi artışlara neden olan 1994 finansal krizinin etkisi olduğu düşünülmektedir (Pehlivanlı, 2010, s. 58).

2001 yılında yaşanan kriz üzerine bütçede bir disiplin sağlama fikri benimsenmiş ve kamu bankalarının sahip oldukları kaynakların ölçsüz bir şekilde kullanılmasına son vermek amaçlanmıştır. Bu kapsamda 15 Kasım 2000 tarihli 4603 sayılı kanunun 3. maddesi 20 Haziran 2001 tarih ve 4684/1 sayılı kanun ile değiştirilmiştir. İlgili kanun ile birlikte bütçe dışı borçlanma uygulanması sona ermiş, var olan borçların ise tasfiyesine gidilmiştir. Bu durum 2001 yılında gerçekleşen görev zararı tutarında ciddi bir artış meydana getirmiştir (Tunçer, 2024, s. 121-122). Öyle ki, 2000 yılında 1 milyar 868 milyon TL olan görev zararı, ilgili uygulamaların gerçekleşmesinin ardından 2001 yılında 22 milyar 980 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. İlgili önlemlerin sonucu olarak, uygulamanın ilk yılı olan 2002 yılında ise görev zararları tutarı önemli ölçüde azalmış ve 772 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

Görev zararlarının 2002-2005 yılları arasında olağan şekilde gerçekleştiği söylenebilmektedir. Ancak 2006 yılında görev zararı tutarında yaklaşık olarak 8 katlık bir artış meydana gelmiştir. 2005 yılında 892 milyon TL olan görev zararları 2006 yılında 7 milyar 245 milyon TL seviyelerine çıkmıştır. 2006 yılında görev zararlarının ciddi miktarda artmasının temel nedeni KİT

kaynaklı görev zararlarında meydana gelen artışlardır. İlgili dönemdeki artışların nedeni olarak Toprak Mahsülleri Ofisi (TMO)'nin hububat alımları, ekonomik durumu olmayan ailelere yapılan kömür yardımlarının büyük oranda Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ) tarafından gerçekleştirilmesi, Türkiye Taşkömürü Kurumu (TTK)'nin sürekli zarar eden bir konumda yer alması ve ilgili kuruma 2005 yılında 385 Milyon, 2006 yılında ise 573 Milyon TL kaynak aktarılması, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD)'nin 258 milyon TL tutarında görev zararı etmesi, TMO'ya hububatın yanı sıra, diğer ürünlerin satın alımına yönelik verilen görevler gösterilebilmektedir (T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2007).

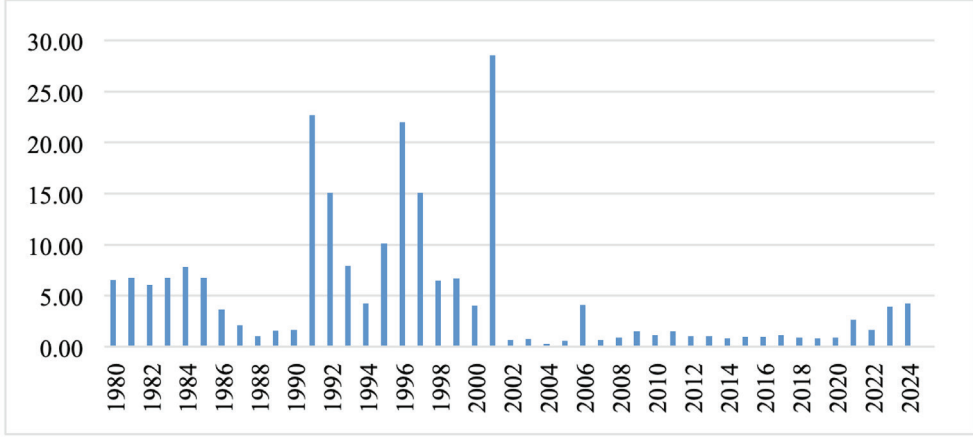
2007-2020 yılları arasında görev zararı tutarında ciddi bir artışın yaşanmadığı söylenebilmektedir. Ancak 2020-2021 ve 2022-2023 yılları arasında görev zararı tutarı önemli miktarda artış göstermiştir. Görev zararı 2020 yılında 11 milyar TL'nin üzerinde gerçekleşmiş, 2021-2022 yılları arasında ise 40 milyar TL seviyesine ulaşmıştır. 2023 yılında ise görev zararları yaklaşık olarak 5 kat artarak 260 milyar TL olarak gerçekleşirken, 2024 yılında 456 milyar TL'yi aşmıştır. Son yıllarda faaliyet gösteren birçok KİT'in zarar etmesinin (Tunçer, 2024, s. 128) bu durumun nedenleri arasında gösterilebileceği düşünülmektedir.

5.1. Görev Zararı ile Merkezi Yönetim Bütçe Harcaması³ İlişkisi

1980 yılında 1 milyon TL'yi biraz aşan bütçe harcama tutarı, 1994 yılında 1 milyar TL'ye yaklaşmış ve 2001 krizi döneminde 80 milyar TL'nin üzerinde bir tutara ulaşmıştır. 2019 yılı itibarıyla ise merkezi yönetim bütçe harcama tutarı 1 trilyon TL seviyesine gelmiş ve 2024 yılında bütçe harcaması 8 trilyonu aşan bir tutarda gerçekleşmiştir. Merkezi yönetim bütçe harcamalarında yıllar itibarıyla gerçekleşen artışlar, görev zararlarında meydana gelen artışların yılları ile paralellik göstermektedir. Görev zararlarının, merkezi yönetim bütçesinden karşılandığı göz önüne alındığında iki unsurunda benzer bir grafik çizmesi olağandır. Grafik 1'de 1980-2024 yılları arasında gerçekleşen görev zararlarının merkezi yönetim bütçe harcamalarına oranı gösterilmektedir.

³ Merkezi yönetim bütçe harcaması tutarı takip eden kaynaklardan elde edilmiştir; T.C Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Finansman İstatistikleri, <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansman-istatistikleri>; Alkan, H. I. & Ümit, A. Ö. (2015). Türkiye'de Kamu Açıkları: 1980-2012 Dönem Analizi.

Grafik 1. Görev Zararlarının Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarına Oranı (%)



Kaynak: İlgili veriler kullanılarak yazarlar tarafından hesaplanmış ve oluşturulmuştur.

Grafik 1’de görüldüğü üzere görev zararlarının, merkezi yönetim bütçe harcamalarına oranı yıllar itibarıyla değişiklik arz etmektedir. 1980 -1985 yılları arasında yüzde 6-8 bandında değişiklik gösteren görev zararı/merkezi yönetim bütçe harcaması, 1991 yılında yüzde 22’ye, 2001 yılında ise yüzde 28,5 oranına ulaşmıştır. 2001 yılında alınan bir dizi önlem neticesinde ilgili oran ciddi bir azalma eğilimi göstermiş ve 2001 yılından 2024 yılına kadar çift haneli sayılara ulaşmamıştır. Ancak 2019 yılı sonrasında görev zararları/kamu harcamaları oranında bir artış eğilimi oluşmuştur. 2024 yılına gelindiğinde yüzde 4,2 seviyesinde gerçekleşen oranın, 2001 yılından sonraki 23 yılda gerçekleşen en yüksek oran olduğu görülmektedir.

5.2. Görev Zararı ile Merkezi Yönetim Bütçe Açığı⁴ İlişkisi

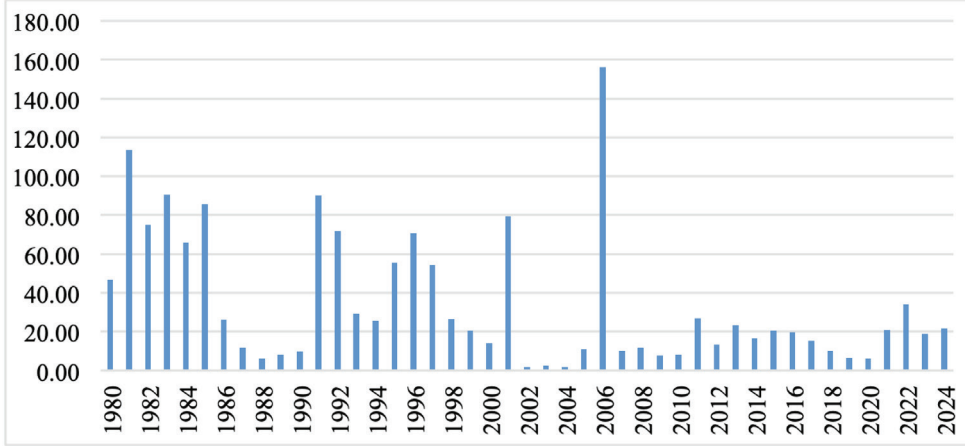
1980-2024 yılları arasında gerçekleşen merkezi yönetim bütçe açığı tutarları incelendiğinde bütçe açığı tutarlarının ilgili yılların çoğunda artış gösterdiği görülmektedir. 1980 yılında 160 bin TL olan bütçe açığı tutarı, 1986 yılında 1 milyon, 1990 yılında ise 10 milyon TL’nin üzerinde gerçekleşmiştir. 1996 yılında 1 milyar TL’nin üzerine çıkan bütçe açığı, 2003 yılına kadar düzenli olarak artmış ve 2003 yılında 40 milyar TL’ye ulaşmıştır. 2003-2023

⁴ Merkezi yönetim bütçe açığı tutarları takip eden kaynaklardan elde edilmiştir; T.C Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Finansman İstatistikleri, <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansman-istatistikleri>; Alkan, H. I. & Ümit, A. Ö. (2015). Türkiye’de Kamu Açıkları: 1980-2012 Dönem Analizi.

yılları arasındaki dönemde inişli çıkışlı bir grafik sergileyen bütçe açığı 2023 yılında 1 trilyon 380 milyar TL, 2024 yılında ise 2 trilyon 106 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Genellikle bütçe açığının arttığı yıllar, görev zararlarında meydana gelen artışların yaşandığı yıllarla paralellik göstermektedir. Ancak bazı yıllarda bu durumun aksi de görülmektedir. Örneğin; 2005 yılında görev zararları tutarında 2004 yılına kıyasla yüzde 100'ün üzerinde bir artış gerçekleşmesine rağmen bütçe açığında 2005 yılında ciddi bir azalma yaşanmıştır. Benzer şekilde, 2006 yılında görev zararları yüzde 700'ün üzerinde bir artış gösterirken, bütçe açığı tutarında yaklaşık yüzde 50 oranında bir azalma olduğu görülmektedir. Merkezi yönetim bütçe açığı ile görev zararları arasındaki ilişkiyi daha net görmek amacıyla Grafik 2'de 1980-2024 yılları arasında gerçekleşen görev zararlarının ilgili yıllardaki merkezi yönetim bütçe açığına oranları gösterilmektedir.

Grafik 2. Görev Zararlarının Merkezi Yönetim Bütçe Açığına Oranı (%)



Kaynak: İlgili veriler kullanılarak yazarlar tarafından hesaplanmış ve oluşturulmuştur.

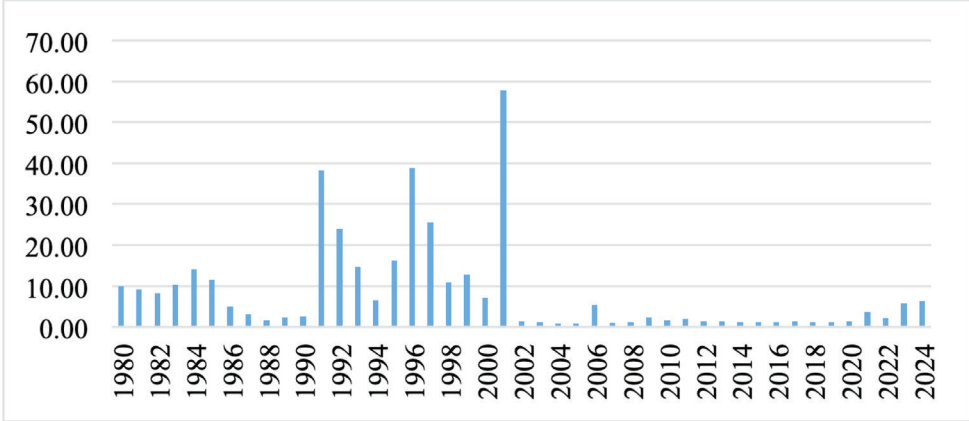
Grafik 2'de görüldüğü üzere görev zararlarının merkezi yönetim bütçe açığına oranı ortalama olarak değerlendirildiğinde yüzde 41 civarındadır. Ancak bazı dönemlerde ilgili oran yüzde 100'ün üzerine dahi çıkmaktadır. Örneğin ilgili oran 1981 yılında yüzde 113, 2006 yılında yüzde 156'dır. Bu durum ilgili yıllarda merkezi yönetim bütçe açığından daha fazla tutarda bir görev zararı tutarının oluştuğu anlamına gelmektedir. 1991 yılında ise görev zararı tutarının merkezi yönetim bütçe açığına oranı yaklaşık yüzde 90'dır. 2002 yılında görev zararının merkezi yönetim bütçe açığına oranı yüzde 1,9

iken, bu oran 2004 yılında 40 yılın en düşük seviyesine ulaşmış ve yüzde 1,3 olarak gerçekleşmiştir. 2024 yılında ise ilgili oranın yüzde 25 civarında olduğu görülmektedir.

5.3. Görev Zararı-Merkezi Yönetim Vergi Gelirleri⁵ İlişkisi

İlgili dönemde görev zararlarında artış meydana gelen yıllarda, vergi gelirlerinin de görece daha yüksek oranda arttığı söylenebilmektedir. 1980 yılında 749 bin TL olan tahsil edilen vergi, 1990 yılına kadar geçen 10 yıllık sürede 45 milyon TL'yi aşan bir şekilde gerçekleşmiştir. 1995 yılında ise merkezi yönetim vergi gelirleri 1 milyar 84 milyon TL olarak tahsil edilmiştir. 1999 yılında 14 milyar TL, 2005 yılında 106 milyar TL olan vergi gelirleri 2020 yılında 833 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 2021 yılı itibarıyla vergi geliri 1 trilyon TL'yi aşmıştır. Öyle ki; 2021 yılında 1 trilyon 164 milyar TL, 2022 yılında 2 trilyon 353 milyar TL, 2023 yılında 4 trilyon 500 milyar TL ve 2024 yılında ise 7 trilyon 304 milyar TL merkezi yönetim vergi geliri sağlanmıştır. Tahsil edilen vergi gelirleri ile görev zararı tutarının oranlarını görebilmek amacıyla Grafik 3 hazırlanmıştır.

Grafik 3. Görev Zararlarının Merkezi Yönetim Vergi Gelirlerine Oranı (%)



Kaynak: İlgili veriler kullanılarak yazarlar tarafından hesaplanmış ve oluşturulmuştur.

Grafik 3'te görüldüğü üzere 1980-2024 yıllarında gerçekleşen görev zararı tutarı merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergilerin ortalama olarak

⁵ Merkezi yönetim vergi gelirleri tutarı takip eden kaynaklardan elde edilmiştir; T.C Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Finansman İstatistikleri, <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansman-istatistikleri>; Sağdıç, E. N. (2017). 1980 Yılı Sonrası Türkiye'de Vergi Gelirlerinin Seyri Ve OECD Ülkeleri İle Karşılaştırılması.

yüzde 10'una tekabül etmektedir. İlgili oran bazı yıllarda önemli ölçüde artış göstermektedir. 1991 ve 1996 yılında görev zararı tutarı tahsil edilen vergi gelirlerinin yüzde 38'ine denk gelirken, 2001 yılında ise yüzde 57,8'ine karşılık gelmektedir. 2004 yılı ise görev zararının, vergi gelirleri içindeki oranının en düşük olduğu yıldır. İlgili yılda görev zararı vergi gelirlerinin yüzde 0,4'üne karşılık gelmektedir. 2023 ve 2024 yılında ise görev zararı tutarlarında meydana gelen artışlar, görev zararlarının vergi gelirlerine oranını da arttırmıştır. İlgili oran 2023 yılında yüzde 5,8; 2024 yılında ise yüzde 6,2 olarak gerçekleşmiştir.

6. SONUÇ

Çalışmada, 1980-2024 yılları arasında 44 yıllık bir dönemde görev zararlarının merkezi yönetim bütçe harcamaları, bütçe açıkları ve vergi gelirleri içerisindeki görece büyüklüğü incelenmiştir. Veriler, 1990'ların başından 2001 yılına kadar olan süreçte görev zararlarının bu üç mali gösterge içinde ciddi oranlara ulaştığını ortaya koymaktadır. Özellikle 1991, 1996 ve 2001 yıllarında hem Görev Zararı/Bütçe Harcaması oranlarının (yüzde 22,7; yüzde 22,0 ve yüzde 28,5) hem de Görev Zararı/Vergi Gelirleri oranlarının (yüzde 38,2; yüzde 38,8 ve yüzde 57,8) zirveye çıkması bu dönemlerde görev zararlarının kamu maliyesi üzerinde ciddi bir baskı oluşturduğunun göstergesidir. 2001 sonrası dönemde ise ilgili oranlarda bir düşüş görülmekte, bu durumda ilgili dönemde uygulanan reformların ve mali disiplin politikalarının etkili olduğunu kanıtlamaktadır.

2000'li yıllardan itibaren görev zararlarının bütçe göstergeleri içindeki payının önemli ölçüde azaldığı görülmektedir. 2003-2019 yılları arasında Görev Zararı/Bütçe Harcamaları oranı genellikle yüzde 1'in altında kalmış, Görev Zararı/Bütçe Açığı oranı da düşük seviyelere gerilemiştir. Bu durum görev zararlarının bütçe üzerindeki yükünün kontrol altına alındığını ve makroekonomik istikrar açısından daha sürdürülebilir bir zemine oturtulduğunu göstermektedir. Ancak 2021 ve sonrasında yeniden artış eğilimi gözlemlenmiştir. Özellikle 2023 ve 2024'te Görev Zararları/Bütçe Harcaması oranı tekrar yüzde 4'ün üzerine çıkarken, Görev Zararı/Vergi Geliri oranı da yüzde 6 seviyelerini aşmıştır. Bu artış ekonomik dalgalanmalara bağlı olarak görev zararlarının yeniden mali dengeler üzerinde etkili olabileceğine işaret etmekte ve bu alandaki politika tasarımlarının özenli bir şekilde yürütülmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

KAYNAKÇA

- Abay, C., Sayan, S., Miran, B., & Bayaner, A. (2001). *Türkiye’deki Tarımsal Destek Harcamalarının Enflasyonist Etkilerinin Ekonometrik Analizi*.
- Acar, D., Tolunay, A., & Alkan, H. (2016). Devlet Orman Fidanlık İşletmelerinde Maliyet Yönetimi Çabaları Ve Maliyet Yönetiminin İşletme Başarısındaki Rolü. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(1).
- Aksoy, H. M. (2020). *Görev Zararı Ödemeleri ve Belirleyicilerinin Ampirik Analizi (1980 Sonrası)* [Yüksek Lisans Tezi]. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi.
- Alkan, İ., & Ümit, A. Ö. (2015). Türkiye’de Kamu Açıkları: 1980-2012 Dönem Analizi. *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 19(1), 247-274.
- Arslantürk, Y. (2018). KİT’lere Yapılan Sermaye Transferleri ve Görev Zararı Ödemelerinin Analizi ve Bütçeye Etkileri. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 6(4).
- Ayyıldız Sayın, E. (2005). Konsolide Bütçeden Kamu İktisadi Teşebbüslerine Yapılan Transferler 1995-2004. *Sayıştay Dergisi*, 59.
- Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2001, 3 Temmuz). *Resmi Gazete* (Sayı: 24451). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/07/20010703.htm#1>
- Bilici, F. M. (2019). *Devlet Bütçesinde Görev Zarar Uygulaması ve Ziraat Bankası Örneği* [Yüksek Lisans]. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi.
- Bingöl, O. (2024, Kasım 17). Bütçenin Yeni Kara Deliği: Kamu Bankalarının Görev Zararları. *Vergiye Dair*. <https://vergiyedair.com/2024/11/17/butcenin-yeni-kara-deligi-kamu-bankalarinin-gorev-zararlari/>
- Çaşkurlu, E. (2002). *Görev Zararı Kavramı ve Türkiye’de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Analizi* [masterThesis, Sosyal Bilimler Enstitüsü]. <https://acikbilim.yok.gov.tr/handle/20.500.12812/572906>

- Çolakoğlu, B. (2002). Enflasyon Hedeflemesi Stratejisine Geçiş Bağlamında TC Merkez Bankası Bağımsızlığının Fonksiyonelliği. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4.
- Hazine Müsteşarlığı. (2011). *2010 Kamu İşletmeleri Raporu*. T. C. Hazine Müsteşarlığı. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/2010-Kamu-%C4%B0%C5%9Fletmeleri-Raporu-1.pdf>
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (1984, 8 Haziran). *Resmi Gazete* (Sayı: 18435 (Mükerrer)). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.233.pdf>
- Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu (2003, 10 Aralık). *Resmi Gazete* (Sayı: 25326). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5018&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Küçükoğlu, M., Taş, H. Y., & Ercan, H. (2018). Türkiye’de Sosyal Devlet Anlayışı İçerisinde Transfer Harcamalarının Yeri ve Önemi. *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 7(19), 446-467.
- Muniroğlu, E. (2024). Tasarruf Tedbirleri mi? Kemer Sıkma mı? *Mülkiye Dergisi*, 48(2).
- Özcan, S. (2021). *Bütçe Sisteminde Görev Zararı ve Mali Etkileri*.
- Pehlivanlı, M. (2010). *Türkiye’de Kamu Bankalarında Görev Zararı Olgusunun 2001 Krizi Üzerindeki Etkisi* [Yüksek Lisans Tezi]. Marmara Üniversitesi.
- Robinson, W. C. (1967). What is a government subsidy? *National Tax Journal*, 20(1), 86-92.
- Sağdıç, E. N. (2017). 1980 Yılı Sonrası Türkiye’de Vergi Gelirlerinin Seyri Ve OECD Ülkeleri İle Karşılaştırılması. F. Yıldız & G. Tuncer (Ed.), *Güncel Gelişmeler Perspektifinden Kamu Maliyesinde Seçme Konular* (179-222). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Sugözü, İ. H. (2009). Türkiye’de iç borçlanma ödenebilirliği ve tahkimler (1990-2000). *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2009(2), 69-83.
- T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Faaliyet Raporu, Kasım 2005.
- T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (2007). Kamu İktisadi Teşebbüsleri Pay Sahipliği Raporu. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü.

- T.C Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Finansman İstatistikleri, <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri> . Erişim Tarihi: 20.02.2025.
- Tekmen, Y. K. (2008). *Görev Zararı Kavramı Ve Kamu Bankalarında Görev Zararı* [Yüksek Lisans Tezi]. Cumhuriyet Üniversitesi.
- Teyyare, E., & Özkan, E. (2024). Sosyal Refah Devleti Anlayışı Çerçevesinde Geçmişten Günümüze Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Roller. İçinde H. Akça & V. Yurdadoğ (Ed.), *Güncel Maliye Uygulamaları*. Özgür Yayınları.
- Toprak, M., & Demir, O. (2001). Türk Bankacılık Sektörü: Sorunlar, Krizler Ve Arayışlar. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2(2), 1-26.
- Tunçer, P. (2024). Türk Kamu Yönetiminde Görev Zararı: Kamu İktisadi Teşebbüsleri Üzerine Çıkarımlar. *Memleket Siyaset Yönetim*, 19(42).
- Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi Ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun (2000, 15 Kasım). *Resmi Gazete* (Sayı: 24241). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4603&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Ünsal, H. (2002). Görev Zararlarının İncelenmesi ve Değerlendirilmesi. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1, 229-244.
- Yetiz, F. (2016). Bankacılığı Doğuşu ve Türk Bankacılık Sistemi. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2).
- Yiğitoğlu, A. İ. (2005). 2001 Krizi Sonrası Dönemde Türkiye Ekonomisinin ve Bankacılık Sektörünün Değerlendirilmesi. *Sosyoekonomi*, 1(1).

EK 1. Yıllar İtibarıyla Görev Zararı Tutarına Dahil Edilen Kurumlar

Yıllar	Görev Zararına Dahil Edilen Kurumlar
1980-1990	KİT
1991	KİT, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş ve Kamu Bankaları
1992	KİT, TCDD, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş, Türkiye Demir Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Kamu Bankaları
1993-1995	KİT, TCDD, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş, Kamu Bankaları, Türkiye Demir Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Kütlü Pamuk Destekleme Uygulaması
1996	KİT, TCDD, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Kamu Bankaları, Kütlü Pamuk Destekleme Uygulaması ve Çay Ödemeleri
1997	KİT, TCDD, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş, Türkiye Elektrik İletim A.Ş, Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş, Toprak Mahsülleri Ofisi, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Kamu Bankaları, Kütlü Pamuk Destekleme Uygulaması, DHMİ, Türkiye Demir Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Çay Ödemeleri
1998	KİT, TCDD, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş, Toprak Mahsülleri Ofisi, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Kamu Bankaları, Kütlü Pamuk Destekleme Uygulaması ve Çay Ödemeleri
1999	KİT, TCDD, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş, Türkiye Elektrik İletim A.Ş, Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş, Toprak Mahsülleri Ofisi, Tekel, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Kamu Bankaları, Kütlü Pamuk Destekleme Uygulaması ve Çay Ödemeleri
2000	KİT, TCDD, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş, Türkiye Elektrik İletim A.Ş, Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş, Toprak Mahsülleri Ofisi, Tekel, Kamu Bankaları
2001	Konsolide Bütçe Görev Zararı
2002-2004	KİT
2005	KİT, TKİ ve TCDD
2006-2024	Merkezi Bütçe Görev Zararı

THE GLOBAL CRISES IN THE 21ST CENTURY: THE FISCAL IMPACTS OF THE 2008 FINANCIAL CRISIS AND THE COVID-19 PANDEMIC CRISIS

Hüseyin DİRİCAN¹

Dilruba VİDİNEL²

1. INTRODUCTION

Crises are undesirable situations that disrupt the economic, financial, etc. structure of a country or region, damaging the functioning of the system and requiring rapid intervention. With the globalisation, crises no longer affect only the country where they arise, but have a global impact. In this context, any crisis that arises in any part of the world quickly and easily spreads to other countries, worsening its impact. There have been two global crises in the 21st century: the 2008 Financial Crisis and the 2019 COVID-19 Pandemic Crisis. The origins of the 2008 Global Financial Crisis lie in the financial markets of the United States (USA), whereas the 2019 COVID-19 Pandemic Crisis emerged in China with a health-related origin. However, as previously mentioned, with the impact of globalization, a crisis that emerges in a specific region or country rapidly spreads and amplifies its effects. Indeed, in both of these global crises, the outcome unfolded in this manner, and the crises made their impact felt on a global scale.

The focus of the study is to reveal the fiscal impacts of two global crises that emerged in the 21st century. For this purpose, the study will first examine the theoretical framework of the concept of crisis, addressing its types and the theories that explain crises. Subsequently, the causes of the two global crises that emerged in the 21st century will be addressed, and their fiscal impacts will be discussed. In order to examine the fiscal impacts of the crises,

¹ Arş. Gör. Dr., Aksaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, huseyin-dirican@aksaray.edu.tr, ORCID: 0000-0002-6970-5821.

² Arş. Gör., Aksaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, vidineldil-ruba@gmail.com, ORCID: 0009-0002-1117-1860.

evaluations will be made within the framework of the shares of general government revenues, expenditures, borrowing, and budget deficits in Gross Domestic Product (GDP) of Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) member countries. Finally, the study will address the issues/problems caused by global crises in a country or region and will present the points that countries should pay attention to in resolving these issues, in other words, proposed solutions.

2. THE CONCEPT OF CRISIS AND ITS THEORIES

It is quite difficult to give a precise definition of crisis, which is a relative concept. Especially in the social sciences, concepts such as crisis and depression are often used interchangeably. According to their point of origin or types, the literature includes various expressions of crises, such as economic crisis, financial crisis, fiscal crisis, currency crisis, and banking crisis (Engin & Göllüce, 2016, p. 28; Karabulut & Saraç, 2020, p. 376). An economic crisis is defined as the situation in which prices and/or quantities in any goods, services, production factors, or foreign exchange markets exceed reasonable limits, leading to severe fluctuations. Financial crises, on the other hand, are considered serious economic problems that arise from severe price fluctuations in financial markets such as foreign exchange and stock markets, or from a significant increase in non-performing loans within the banking system (Kibritçioğlu, 2015, p. 505). Crises arising from variables within the management of the public sector are defined as fiscal crises. In this context, excessive public expenditures, an excessive tax burden, chronic budget deficits or surpluses, an increasing public debt stock, and the unsustainability of this debt lead to fiscal crises (Karabulut & Saraç, 2020, p. 377). Currency crises are also referred to as foreign exchange crises or balance of payments crises. Such a crisis emerges through sudden fluctuations or instability in the value of the national currency. These types of crises generally occur in economies that maintain fixed exchange rate regimes. Currency crises particularly arise when large amounts of local currency are converted into foreign currencies. In such situations, central banks may struggle to meet demand with their foreign exchange reserves. As a result of this process, countries may be forced to devalue their national currencies (Karaca, 2024, p. 437). Banking crises, although frequently encountered in practice, are considered a type of crisis that is quite difficult to understand in the literature. The structural vulnerabilities of banks make them susceptible to deposit withdrawals, while

there is a risk that problems in individual banks can quickly spread throughout the entire system. Moreover, institutional weaknesses in informational, legal, and judicial infrastructures negatively affect banks' effective decision-making and debt collection processes, thereby increasing the risk of a crisis (Claessens & Kose, 2013, p. 18).

In addition to the types of crises based on their causes, there are first, second and third generation crisis theories that explain crises. First generation crisis theories, which emerged in the 1970s, arise from excessive public sector spending and budget deficits being financed through money creation by the central bank. In first generation crisis theories, crises are based on the mismatch between the implemented exchange rate regime and monetary policy. The main source of this mismatch is the implementation of expansionary fiscal policy. In other words, budget deficits, monetary policy inconsistent with the exchange rate regime, dollarization, and declining foreign exchange reserves are cited as the causes of this crisis model (Özatay, 2014, pp. 35-36; Yeldan, 2009, p. 26). Second generation crisis theories are referred to as the “sunspot” model. This is because, rather than stemming from fundamental macroeconomic imbalances, the crisis affects economic variables through self-fulfilling expectations (David Kim, 2002, p. 2). In other words, speculators in the economy rush to convert their investments from the local currency into foreign currency, causing speculative attacks to occur (Özatay, 2014, p. 43). On the other hand, the primary cause of third generation crisis theories is the imbalances in the balance sheets of banks and/or the real sector (Özatay, 2014, p. 47).

The first-generation crisis theory developed by Krugman deals with the conditions under which a balance of payments problem arises. In his study, Krugman argues that high domestic credit expansion depletes foreign exchange reserves, making devaluation inevitable under a fixed exchange rate system (Karabulut, 2001, p. 99; Krugman, 1979, pp. 311-312). Second-generation crisis theories began with Obstfeld's study published in 1986 (Obstfeld, 1986, p. 72). According to the findings of second-generation crisis theories, speculators act when they believe that economic indicators such as interest rates and unemployment have deteriorated to levels that governments cannot tolerate (Karabulut, 2001, p. 114). The most important common feature of second-generation crisis theories is that a speculative attack can occur even when governments have sufficient reserves to maintain a fixed exchange rate, and as a result of this attack, the exchange rate regime

may change (Karabulut, 2001, p. 111). Third-generation crisis theories can be defined as models that emerged after the Asian Crisis, aiming to explain this phenomenon from a new perspective (Samur, 2010, p. 25). Krugman explained third-generation crisis theories under three main headings: moral hazard, international financial fragility, and balance sheet deterioration (Krugman, 2001, pp. 7-8).

In the moral hazard aspect of third-generation crisis theory, the stability and soundness observed in macroeconomic indicators present a superficial and misleading appearance rather than reflecting genuine structural resilience. Behind this appearance lie structural deteriorations and vulnerabilities at the microeconomic level, particularly within the financial sector (Samur, 2010, p. 25). In third-generation crisis theory, financial fragility refers to the likelihood of the economic system being adversely affected by unexpected shocks. In this context, the term ‘shock’ denotes an external event that is difficult to control through government intervention and impacts the national economy in an unpredictable manner (Boğa, 2017, p. 5; Essers, 2013, p. 61). The central issue of international financial fragility is the vulnerability of the financial system on a global scale. It particularly focuses on the banking sector, but more broadly the financial sector, analyzing these sectors’ sensitivity to international capital movements and their susceptibility to instability (Samur, 2010, p. 29). Balance sheet deterioration, while addressing currency crises, overlooks the role of the financial sector in the emergence of the crisis (Samur, 2010, p. 42).

Although crises are defined differently according to various theories, the negative effects they produce are ultimately similar. Indeed, the adverse effects of crises are clearly reflected in governments’ revenues, expenditures, budgets, and borrowing. The differences in the ways crises emerge lead to a diversification of the policies that need to be pursued. Looking at the policies adopted during past crisis periods, it can be seen that fiscal policies, which gained prominence with Keynes, were effective until the 1970s. After this period, it is possible to say that fiscal and monetary policies were implemented together until the 2000s (Göze Kaya & Kaygısız, 2015, p. 172).

3. GLOBAL CRISES IN THE 21ST CENTURY AND THEIR FISCAL IMPACTS

The integrated structure of modern economies causes an economic crisis emerging in one country to spread to other economies worldwide, resulting in the crisis's effects being felt on a global scale (Karaca, 2014, p. 264). Two global crises with different points of origin have occurred in the 21st century. While the crisis that emerged in 2008 was based on financial reasons (Spilimbergo et al., 2008, p. 2) the 2019 crisis originated in the health sector due to the pandemic (Padhan & Prabheesh, 2021, p. 221). Both global crises have led to a decline in aggregate demand, disruptions in the labor market, and pressures on public finances worldwide. However, the policies and measures implemented by countries in response to these crises have varied according to their economic structures.

3.1. 2008 Global Financial Crisis

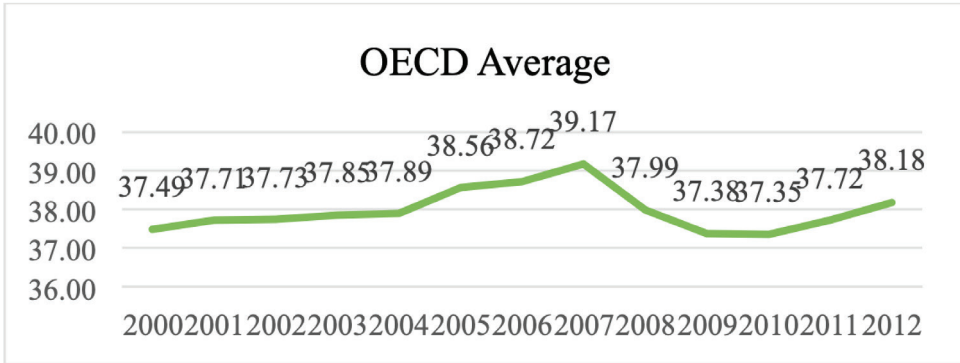
In 1936, Keynes published his book entitled “The General Theory of Employment, Interest and Money,” likening financial markets to a casino and arguing that the uncontrolled expansion of these sectors was problematic. The uncontrolled expansion of financial markets and inadequate regulatory oversight have paved the way for the emergence of economic crises. Indeed, the 2008 global crisis was further intensified due to factors such as increasing complexity in financial markets and a lack of transparency (Göze Kaya & Kaygısız, 2015, p. 172). The “financial expansion” bubble created by the U.S. to overcome the 2000-2001 crisis spread globally and burst worldwide in 2008 (Kazgan, 2012, p. 3). Initially starting in the housing sector, this crisis spread to financial markets and then to all areas of the real sector, gaining a global dimension (Şeker & Demirel, 2019, p. 3). The most striking example of the resulting financial devastation materialized with the collapse of Lehman Brothers in September 2008. The process, which began as a financial crisis, quickly spread to the real economy, leading to an unprecedented contraction in world trade, job losses, and the first global economic shrinkage since World War II. For this reason, this period has been referred to as the “Great Recession” (Savescu, 2014, p. 39). After the terrorist attacks on September 11, 2001, the U.S. kept short-term interest rates low to stimulate the economy. This reduced borrowing costs and made home purchases more attractive. As low- and middle-income groups showed strong

demand for these loans, housing demand surged, leading to a rapid increase in housing prices (Şeker & Demirel, 2019, p. 3). Subsequently, banks' faulty lending practices and problems in the repayment of loans used in the housing market led to the emergence of the 2008 financial crisis (De Bondt, 2010, p. 137; Yeldan, 2009, p. 11).

The global financial crisis led to a shift in views regarding the role of the state in the economy and the importance of fiscal policy. The crisis caused disruptions not only in growth, inflation, and trade volume but also in the fiscal balances of both developed and developing countries, making the sustainability of public finances difficult in many nations. In developed countries, the ratio of public debt to GDP doubled between 2007 and 2010. One of the main reasons for this increase in debt was the state-led efforts to rescue financial institutions, particularly in developed countries. In addition, the contraction in economic activity reduced public revenues, while rising public expenditures, such as increased social spending on unemployment benefits, and fiscal stimulus packages including tax cuts disrupted budget balances and further increased public debt. (Göker, 2014, p. 104).

While the global crisis generally affected entire countries, it had a significant impact on governments' revenues, expenditures, budget deficits, and borrowing. The global financial crisis notably affected the Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, Hungary, Poland, Slovenia, and Slovakia, which joined the European Union in 2004, as well as Bulgaria and Romania, which joined in 2007. Capital inflows to these countries declined significantly in 2008, leading to tighter borrowing conditions for businesses, individuals, and the public sector. In addition, domestic demand contracted, export volumes fell, GDP growth in all countries in the region slowed considerably in 2009, and unemployment rates increased (Staehr, 2010, p. 5). As a result of all these developments, according to World Bank estimates, the global economy contracted by a total of 2.1% in 2009. In the OECD region, economic contraction reached 4.7% from the first quarter of 2008 to the second quarter of 2009. Meanwhile, according to the World Trade Organization, the volume of global trade in goods and services declined by 12% in 2009 (Keeley & Love, 2010, p. 12).

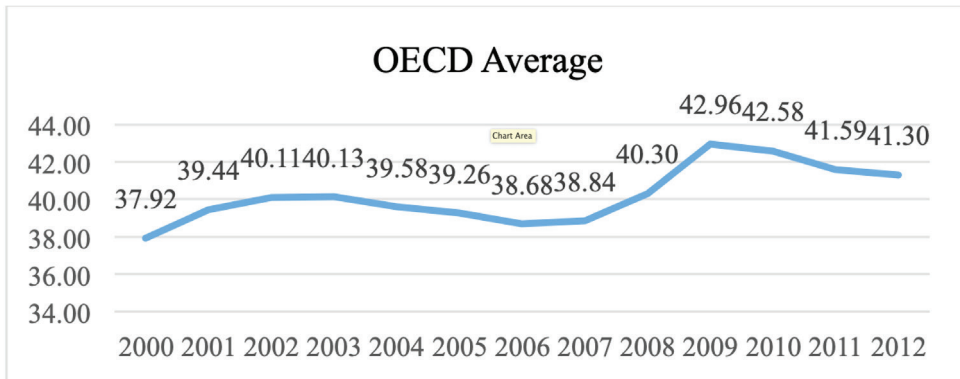
Figure 1. Share of General Government Revenues in GDP (2000–2012)



Source: OECD (2025a), General Government Revenue <https://www.oecd.org/en/data/indicators/general-government-revenue.html> (25.07.2025).

Figure 1 illustrates the share of general government revenues in GDP for the period 2000–2012. The data, presented as the OECD average, clearly reveals the significant effects of the 2008 Global Financial Crisis. Indeed, with the impact of the crisis, the share of general government revenues in GDP declined to 37.99% in 2008, 37.38% in 2009, and 37.35% in 2010. On the other hand, due to the measures taken and the economic policies implemented in the post-crisis period, a recovery phase began, and this ratio entered an upward trend.

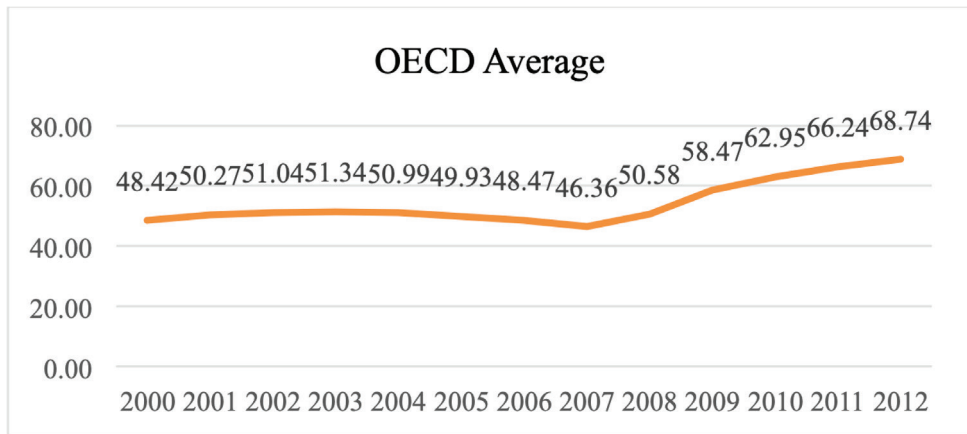
Figure 2. Share of General Government Expenditures in GDP (2000–2012)



Source: OECD (2025b), General Government Spending by Destination <https://www.oecd.org/en/data/indicators/general-government-spending-by-destination.html> (27.07.2025)

Figure 2 presents the share of general government expenditures in GDP for the period 2000–2012. An examination of the figure shows that prior to the 2008 Global Financial Crisis, this ratio followed a somewhat fluctuating trend, averaging around 39%. However, with the onset of the 2008 Global Financial Crisis, there was a sharp surge in general government expenditures, with the ratio rising to as high as 42.96%. During times of crisis, governments seek to sustain economic activity by providing stimulus packages that support individuals, firms, and other decision-makers within the economic structure. As a natural consequence of this process, public expenditures increase significantly (Karaca, 2014, p. 271; Karakurt, 2010, p. 167). By the end of 2008 and 2009, a total of 59 countries worldwide had implemented fiscal stimulus packages amounting to an average of 2.6 trillion USD, equivalent to approximately 4.3% of global GDP. Although the composition of these packages varied from country to country, they generally led to an increase in public expenditures and focused on infrastructure investments, tax cuts, and subsidies. In developing countries, a clear trend was observed toward expenditure-based measures prioritizing infrastructure investments (Massa, 2012, p. 6).

Figure 3. Share of General Government Debt in GDP (2000–2012)

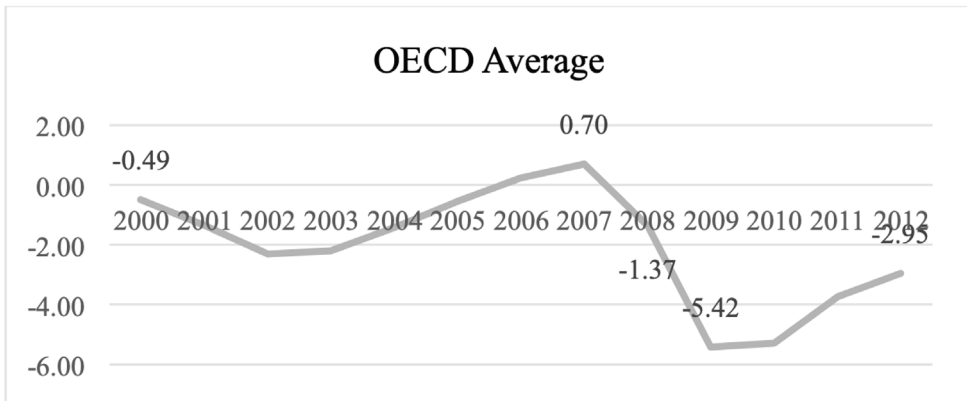


Source: OECD (2025c), General Government Debt <https://www.oecd.org/en/data/indicators/general-government-debt.html> (27.07.2025)

Figure 3 illustrates the share of general government debt in GDP for the period 2000–2012. An examination of the figure shows that while the share of general government debt in GDP averaged around 50% before the crisis, it surged to nearly 68% after the crisis. The main reason for this increase was

governments' efforts to stimulate the economy and pull it out of recession. During crisis periods, economic activity almost comes to a standstill, and the resources of the private sector often prove insufficient for self-sustainability. At this point, governments intervene by injecting additional resources into the market to stimulate and revive the economic structure (Keeley & Love, 2010, p. 12). If a country's existing reserves (such as foreign exchange or gold) are insufficient, the process may lead to borrowing, resulting in an increase in the level of public debt.

Figure 4. Share of General Government Budget Deficit in GDP (2000–2012)



Source: OECD (2025d), General Government Deficit <https://www.oecd.org/en/data/indicators/general-government-deficit.html> (27.07.2025)

Figure 4 shows the share of the general government budget deficit in GDP for the period 2000–2012. Before the 2008 Global Financial Crisis, the budget deficit as a share of GDP was positive at 0.7%, but with the crisis, it fell to -5.42% in 2009. During crisis periods, governments experience declining revenues while simultaneously increasing expenditures, which ultimately leads to budget deficits. Indeed, during the 2008 global financial crisis, the same process occurred, and fiscal stimulus policies implemented to mitigate the effects of the crisis further increased public deficits and debt levels (Karakurt, 2010, p. 167).

3.2. 2019 Covid-19 Pandemic Crisis

The COVID-19 pandemic, which emerged at the end of 2019 in Wuhan, China, is considered the greatest health disaster since World War II (European Commission, 2021, p. 10; Gızıñski, 2024, p. 68; Naseer et al.,

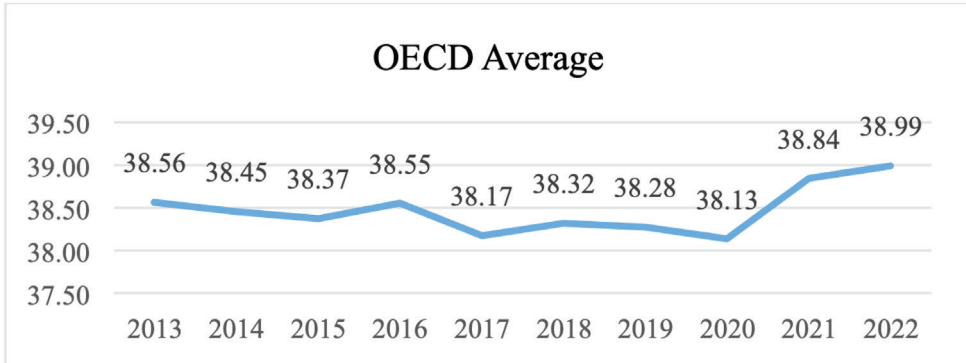
2023, p. 1). Depending on the scope of its impact, the crisis also caused significant declines in global economic activity (Makin & Layton, 2021, p. 340; Padhan & Prabheesh, 2021, p. 221). The adverse effects on economic activity manifested in two ways: supply-side and demand-side. Losses in working hours represented the supply-side effects, while unemployment and income declines resulting from quarantines constituted the source of demand-side effects (Padhan & Prabheesh, 2021, p. 221). These adverse effects on economic activity reduced global GDP by over 4.9% in the second quarter of 2020 and significantly contracted trade in goods and services, even more than during the 2008 financial crisis (IMF, 2020, p. 1). Alongside disruptions in the supply chain that began in China due to the COVID-19 crisis, international travel bans brought tourism to a standstill. Subsequently, due to quarantine measures and social distancing restrictions implemented by governments, many areas of the service sector, particularly entertainment, restaurants, and recreational facilities, were adversely affected (Makin & Layton, 2021, p. 340).

Fiscal policy instruments were actively used by governments in response to the pandemic, with particular emphasis on additional public expenditures and tax cuts (Makin & Layton, 2021, p. 343). By the end of 2020, global fiscal support had reached approximately 14 trillion USD. The scale of this support varied across countries depending on their borrowing capacity and the impact of the shocks caused by the crisis, with fiscal measures in developed countries exceeding 4% of GDP in 2021 and beyond. The economic contraction caused by the pandemic led to a decline in revenues, increasing government debt stocks and budget deficits. Indeed, the average public debt ratio, which was projected at 84% of GDP before the pandemic, reached around 98% by the end of 2020. In developed countries, rising public expenditures alongside falling revenues led to a significant increase in budget deficits and borrowing. In developing countries, the main reason for budget deficits was the decline in tax revenues due to economic slowdown. In less developed countries, fiscal intervention remained limited due to financing constraints and inadequately provided social assistance (Gaspar et al., 2021).

Similarly, due to the impact of the pandemic, significant economic downturns occurred in 2020, particularly in the Eurozone. In this context, fiscal rules were temporarily suspended, allowing for the implementation of fiscal measures (Keynesian methods) to mitigate the effects of the crisis. As a result of the deep recession and the measures taken, public finances in

Eurozone countries were significantly affected (Gızıñski, 2024, p. 67), and in 2020, all countries in the region exceeded the budget deficit limit of 3% of GDP (European Commission, 2021, p. 4).

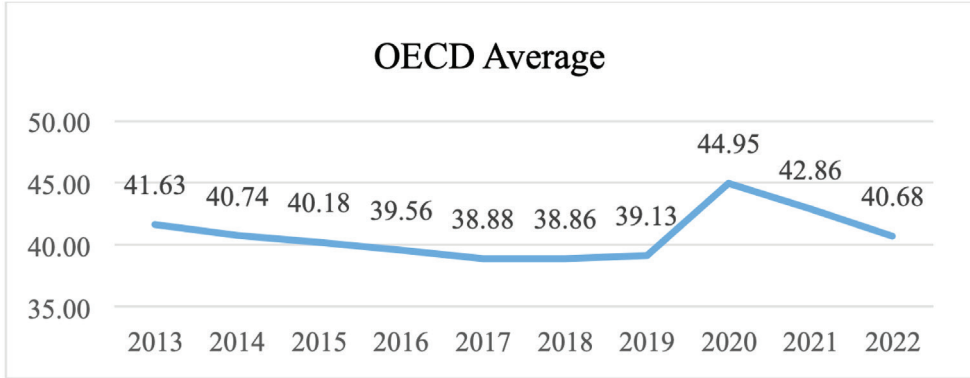
Figure 5. Share of General Government Revenues in GDP (2013–2022)



Source: OECD (2025a), General Government Revenue <https://www.oecd.org/en/data/indicators/general-government-revenue.html> (25.07.2025)

Figure 5 illustrates the share of general government revenues in GDP at the OECD average level. An examination of the figure reveals that government revenues declined in the year following the onset of the COVID-19 pandemic (2020) (Durak Oldaç & Sakal, 2023, p. 1532). From 2021 onwards, however, government revenues entered an upward trend and had risen to 38.99% by 2022. In combating the COVID-19 pandemic, countries around the world introduced various tax regulations, taking into account both their domestic dynamics and global economic and fiscal developments. In this context, the tax measures adopted primarily focused on major tax categories such as income tax, corporate tax, and value-added tax. At the same time, adjustments were also made in other types of taxes, including property tax, certain excise taxes, and customs duties. Among the measures implemented by countries were the deferral of tax return filing and payment deadlines, reductions in tax rates, and the provision of various tax exemptions and allowances (Durak Oldaç & Sakal, 2023, p. 1527; Erdem, 2022, p. 361). Such practices have led to significant declines in government tax revenues (Cengiz & Sürücü, 2021, p. 366).

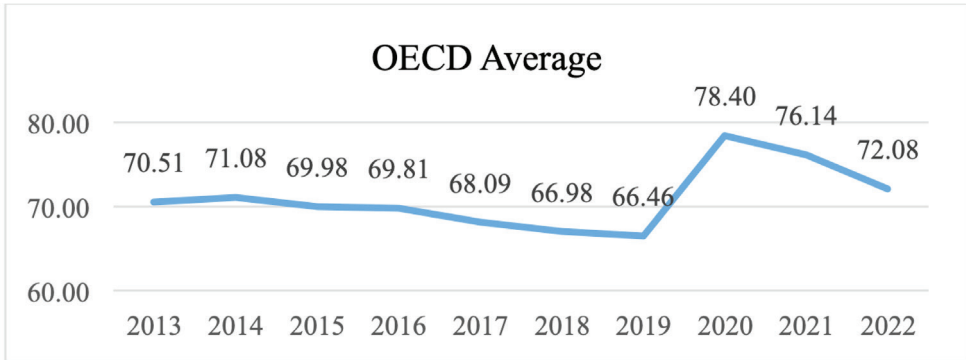
Figure 6. Share of General Government Expenditure in GDP (2013-2022)



Source: OECD (2025b), General Government Spending by Destination <https://www.oecd.org/en/data/indicators/general-government-spending-by-destination.html> (27.07.2025)

Figure 6 presents the share of general government expenditures in GDP at the OECD average level. While the ratio of general government expenditures to GDP stood at around 40% before the pandemic, it rose to nearly 45% with the onset of the pandemic. This ratio peaked in 2020, the first year of the pandemic (44.95%), and subsequently showed a declining trend. In combating the economic crisis caused by the pandemic, expansionary fiscal policies were prioritized in line with Keynesian approaches, with a particular emphasis on expenditure-based public policies (Durak Oldaç & Sakal, 2023, p. 1525). Within the scope of combating the COVID-19 pandemic, various measures that created a direct burden on the budget were implemented, such as tax reductions, increases in transfer expenditures, wage incentives, financing and employment supports, and the deferral of tax payments (Çelik, 2022, p. 8).

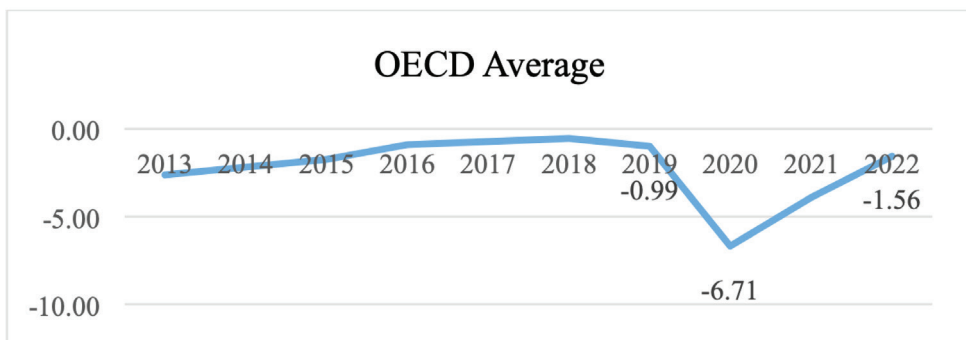
Figure 7. Share of General Government Debt in GDP (2013-2022)



Source: OECD (2025c), General Government Debt <https://www.oecd.org/en/data/indicators/general-government-debt.html> (27.07.2025)

Figure 7 illustrates the share of general government debt in GDP at the OECD average level. While this ratio stood at an average of 68% before the pandemic, it rose to 78.40% with the onset of the pandemic. The pandemic crisis significantly increased the debt stock of some countries whose existing reserves proved insufficient (such as Estonia, New Zealand, Canada, and Lithuania). For instance, Estonia's general government debt was 8.4% of GDP at the end of 2019, but rose to 18.2% by the end of 2020. In Lithuania, this ratio increased from 35.9% at the end of 2019 to 47.3% at the end of 2020 (European Commission, 2021, pp. 16-24).

Figure 8. Share of General Government Budget Deficit in GDP (2013-2022)



Source: OECD (2025d), General Government Deficit <https://www.oecd.org/en/data/indicators/general-government-deficit.html> (27.07.2025)

Figure 8 presents the share of the general government budget deficit in GDP at the OECD average level. An examination of the figure shows that while this ratio was -0.99% in 2019, the year before the pandemic, it rose to -6.71% by the end of 2020 due to the effects of the pandemic. The simultaneous decline in revenues and increase in expenditures played a major role in the widening of budget deficits. In particular, countries such as Canada, Portugal, Estonia, and Lithuania experienced a substantial rise in their budget deficits. To mitigate the damages caused by the COVID-19 pandemic in the business sector, entrepreneurs and employees had to be supported through public resources. While the contraction in economic activity created imbalances in public finance (Demir & Esen, 2021, p. 93), expenditure-oriented policies disrupted fiscal balances and led to an increase in countries' budget deficits (Durak Oldaç & Sakal, 2023, p. 1525).

4. CHALLENGES ENCOUNTERED DURING CRISIS PERIODS AND POLICY RECOMMENDATIONS

Among the most common problems faced by countries during crisis periods are a contraction in GDP, rising unemployment and inflation rates, slowed growth or economic contraction, and increases in public debt stocks and budget deficits. These adverse effects are felt more prominently, especially during global-scale crises. During such periods, personal consumption expenditures decline, access to credit becomes more difficult, and demand/spending on durable goods decreases significantly due to increased uncertainty. In addition, disposable income declines, and household net wealth decreases. (OECD, 2008, pp. 14-17). On the other hand, governments are transferring resources, in other words, undertaking public expenditure, in order to keep financial institutions afloat and stimulate economic activity. The level of public debt stocks and budget deficits also varies depending on countries' economic development, existing reserves, and degree of external dependence (Keeley & Love, 2010, p. 12).

In today's global economy, the economic problems caused by crises, regardless of their origin, can spread rapidly and intensify their impact. Accordingly, countries' economic, financial, and fiscal systems need to be strong, and certain characteristics are required to achieve this.

-The regulation of financial markets in a country is of great importance for the development of a strong and resilient financial infrastructure. In this

way, excessive risk-taking can be prevented while, at the same time, the vulnerability of financial markets can be reduced (OECD, 2008, p. 9).

-During crisis periods, the incentive measures implemented by governments need to be designed to maximize their contribution to the economy's long-term production potential (IMF, 2009, p. 13).

-The reliability of fiscal policy planning is crucial, as it can adversely affect financing conditions, especially in countries with limited fiscal space. In this context, fiscal policy plans need to be prepared within a realistic framework and environment (IMF, 2024a, p. 16).

-Especially in developing and low-income countries, where debt vulnerabilities are high, it is important for countries to increase initiatives aimed at strengthening international communication and cooperation in order to manage potential risks (IMF, 2024a, p. 16).

-Governments need to strengthen their international reserve buffers. This can help mitigate the adverse effects arising from increased foreign macroeconomic uncertainties (IMF, 2024a, p. 55).

-It is important to allocate resources and take necessary measures to manage the risks to financial stability caused by geopolitical uncertainties (IMF, 2024a, p. 55).

-Strengthening fiscal management plays an important role in minimizing countries' borrowing needs, especially during crisis periods (IMF, 2024b, pp. 17-18). In this context, it is particularly important for decision-makers and institutions involved in a country's fiscal management to be able to operate independently.

-Monitoring public expenditures and adhering to fiscal rules will contribute to more effectively navigating crisis periods. This approach can enhance budget credibility, limit excessive spending, and prevent the accumulation of debt (IMF, 2024b, pp. 17-18).

-Increasing fiscal transparency will both make the budget more reliable and facilitate oversight. In the long term, this will enhance confidence in the country and support inflows of foreign currency. (IMF, 2024b, pp. 17-18).

-During crisis periods, the scope of exemptions and waivers introduced to offset declining tax revenues should be narrowed, and long-term measures that promote production and employment should be prioritized.

5. CONCLUSION

The terms “depression” and “recession” can be used interchangeably with the concept of crisis, which generally refers to situations that disrupt the functioning of the economic system and require rapid intervention. Although there are many types of crises in the literature, they ultimately bring the economic, financial, or fiscal system of a country or region to a halt and represent undesirable situations for governments. However, crises occur both at the national and global levels, even if they are unwanted. In the 21st century, two major global crises have taken place: the 2008 Global Financial Crisis and the 2019 COVID-19 Pandemic Crisis.

The focus of this study is to reveal the fiscal impacts of two global crises that occurred in the 21st century. For this purpose, data on general government revenues, expenditures, borrowing, and budget deficits of OECD member countries were examined. During both global crises, countries experienced declines in the share of revenues in GDP, while expenditures increased significantly. As a result, budget deficits rose sharply, and countries financed public spending through borrowing according to their available reserves. The status of a country’s reserves is particularly important during crisis periods, as these reserves influence the amount of borrowing and slow down the outflow of resources in the long term.

To mitigate as much as possible the problems that arise during crisis periods—such as declining revenues, increasing expenditures, and rising borrowing and budget deficits—governments need to pay attention to several key factors. Foremost among these is ensuring transparency in financial, budgetary, and fiscal management, as transparency facilitates clearer processes and reinforces trust in the government. Additionally, increasing oversight—whether financial, banking, or otherwise—is crucial for both minimizing risks in resource utilization and anticipating potential adverse developments. Furthermore, governments should review the exemptions and waivers they offer during crises and prioritize areas that promote long-term production and employment, particularly those with high added value. If these factors are neglected, it is clear that governments will feel the negative impacts of crises more acutely. Therefore, setting policies that prioritize transparency, oversight, risk control, planning, and strengthening reserves is of great importance in mitigating the effects of crises.

REFERENCES

- Boğa, S. (2017). Finansal Kırılganlıklar ve Uluslararası Sermaye Hareketleri: Gelişmekte Olan Ülkeler Üzerine Bir Analiz. *Finansal Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 9(16), 1-17.
- Cengiz, V., & Sürücü, H. (2021). Covid-19'un Vergi Gelirlerine Etkisi: Türkiye Örneği. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 8(4), 366-380.
- Claessens, S., & Kose, A.M. (2013). Financial Crisis: Explanations, Types, and Implications. International Monetary Fund Working Paper, Report no: WP/13/28.
- Çelik, Ş.Ç. (2022). Fiscal Policy Implementations After Covid-19: An Evaluation For Turkey. *İslâm İktisadı Araştırmaları Dergisi*, 2(1), 4-27.
- David Kim, D. (2002). Can “Sunspot” Explain the Asian Financial Crisis?. The Conference on Korea and the World Economy, July 21-22, 2002, Yonsei University, Seoul, Korea.
- De Bondt, W. (2010). The Crisis of 2008 and Financial Reform. *Qualitative Research in Financial Markets*, 2(3), 137-156.
- Demir, O., & Esen, A. (2021). Covid 19'un Yıkıcı Ekonomik Etkileri ve Türkiye Ekonomisinde Dönüşüm İhtiyacı. *Journal of Emerging Economies And Policy*, 6(1), 88-105.
- Durak Oldaç, B., & Sakal, M. (2023). Covid-19 Pandemi Döneminde Uygulanan Kamu Harcama Politikası Uygulamalarının Kamu Mali Dengesine Etkisi: Seçilmiş Ülke Örnekleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Premium Sosyal Bilimler E-Dergisi*, 7(36), 1525-1536.
- Engin, C., & Göllüce, E. (2016). 2008 Küresel Finans Krizi ve Türkiye Üzerine Yansımaları. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(1), 27-40.
- Erdem, U. (2022). BRICS Ülkeleri ve Türkiye’de Covid-19 Öncesi ve Sonrası Vergi Politikalarının Karşılaştırılması. Şahin Karabulut (Ed.), *Ekonomi ve Finans Konularına Teorik Yaklaşımlar* içinde (s. 361-370). Ekin Yayınevi.
- Essers, D. (2013). Developing Country Vulnerability in light of the Global Financial Crisis: Shock Therapy?. *Review of Development Finance*, (3), 61-83.

- European Commission. (2021). Report from the Commission: Belgium, Bulgaria, Czechia, Denmark, Germany, Estonia, Ireland, Greece, Spain, France, Croatia, Italy, Cyprus, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Hungary, Malta, the Netherlands, Austria, Poland, Portugal, Slovenia, Slovakia, Finland and Sweden: Report pre-pared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the Eu-ropean Union (COM/2021/529).
- Gaspar, V., Lam, R., Moura, P., & Raissi, M. (2021). Government Support is Vital as Countries Race to Vaccinate. IMF BLOG,<https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/01/28/blog-fm-update-government-support-is-vital-as-countries-race-to-vaccinate>
- Gızıński, J. (2024). The Impact of the COVID-19 Crisis on the Fiscal Positions in the Euro Area Countries. *Ekonomia I Prawo Economics and Law*, 23(1), 67–94.
- Göker, Z. (2014). Küresel Kriz Sonrası Maliye Politikalarında Değişim ve Mali Tuzak Riski. *Çalışma ve Toplum*, 1(40), 103-116.
- Göze Kaya, D., & Kaygısız, D. (2015). 2008 Küresel Krizi ve Sonrasında Türkiye’de Uygulanan Maliye Politikalarına Genel Bir Bakış. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 11(26), 171-194.
- IMF (2009). Global Financial Stability Report: Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risks. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (2020). A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (2024a). Global Financial Stability Report International Monetary Fund- Steadying The Course: Uncertainty, Artificial Intelligence, and Financial Stability. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (2024b). Fiscal Monitor Putting A Lid On Public Debt. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Karabulut, G. (2001). Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Krizlerin Nedenleri, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi.
- Karabulut, Ş., & Saraç, Ö. (2020). İktisadi ve Mali Krizlerin Anatomisi: Krizler Tarihi Üzerine Kısa Değerlendirmeler. *İzmir İktisat Dergisi*, 35(2), 375-401.

- Karaca, C. (2014). Uygulanan Para ve Maliye Politikaları Açısından Geçmiş Krizler ve 2008 Küresel Ekonomik Krizin Karşılaştırmalı Analizi. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(1), 263-286.
- Karaca, C. (2024), *Kamu Maliyesi*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Karakurt, B. (2010). Küresel Mali Krizi Önlemede Maliye Politikasının Rolü ve Türkiye'nin Krize Maliye Politikası Cevabı. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 24(2), 167-195.
- Kazgan, G. (2012). 2008 Küresel Krizi: Nedenleri, Etik İlkeleri ve İktisat Eğitimi. E. Uygur (Ed.) *Küresel Bunalım ve İktisat Eğitimi* içinde (s.1-22) İmaj Yayıncılık.
- Keeley, B., & Love, P. (2010). *From Crisis to Recovery*. OECD Insights.
- Kibritçioglu, A. (2015). 2008 Küresel Finans Krizi Öncesi Krizler ve Türkiye Ekonomisi. N. Eroğlu, İ. Eroğlu, İ., H. İ. Aydın (Eds.), *İktisadi Krizler ve Türkiye Ekonomisi* içinde (s. 503-518). Orion Kitabevi.
- Krugman, P. (1979). A Model of Balance-of-payments Crises. *Journal of Money, Credit and Banking*, 11(3), 311-325.
- Krugman, P. (2001). Crises: The Next Generation. https://sapir.tau.ac.il/sites/economy.tau.ac.il/files/media_server/Economics/Sapir/conferences/Krugman.pdf
- Makin, A. J., & Layton, A. (2021). The Global Fiscal Response to COVID-19: Risks and Repercussions. *Economic Analysis and Policy*, 69, 340–349.
- Massa, I. (2012). The Impact Of The Global Financial Crisis: What Does This Tell us About State Capacity and Political Incentives to Respond to Shocks and Manage Risks? Literature review. Part 1: The Effects of the Global Financial Crisis on Developing Countries. Foreign, Commonwealth & Development Office, 1-28.
- Naseer, S., Khalid, S., Parveen, S., Abbass, K., Song, H., & Achim, M. V. (2023). Covid-19 Outbreak: Impact on Global Economy. *Frontiers in Public Health*, 1-13.
- Obstfeld, M. (1986). Rational and Self-Fulfilling Balance of Payments Crises. *The American Economic Review*, 76(1), 72-81.

- OECD (2008). *OECD Economic Outlook*. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-outlook-volume-2008-issue-1_eco_outlook-v2008-1-en.html
- OECD (2025a). General Government Revenue. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/general-government-revenue.html> Erişim Tarihi: 25.07.2025.
- OECD (2025b). General Government Spending by Destination. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/general-government-spending-by-destination.html> Erişim Tarihi: 27.07.2025.
- OECD (2025c). General Government Debt. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/general-government-debt.html> Erişim Tarihi: 27.07.2025.
- OECD (2025d). General Government Deficit. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/general-government-deficit.html> Erişim Tarihi: 27.07.2025.
- Özatay, F. (2014). *Finansal Krizler ve Türkiye*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Padhan, R., & Prabheesh, K. P. (2021). The Economics of Covid-19 Pandemic: A Syrvey. *Economic Analysis and Policy*, (70): 220-237.
- Samur, C. (2010). Üçüncü Nesil Kriz Teorileri ve 1997/8 Asya Krizi. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 60(2), 23-81.
- Savescu, C. (2014). Highlights of the Macro Effects of the 2008-09 Global Financial Crisis, M. Grosh, M. Bussolo, S. Freije (Eds.), *Understanding the Poverty Impact of the Global Financial Crisis in Latin America and Caribbean* içinde (s. 39-58), International Bank for Reconstruction and Development.
- Spilimbergo, A., Symansky, S., Blanchard, O., & Cottarelli, C. (2008). *Fiscal Policy for the Crisis*. International Monetary Fund. Report No: SPN/08/01.
- Staehr, K. (2010). The Global Financial Crisis and Public Finances in the New EU Countries From Central and Eastern Europe. Eesti Pank Bank of Estonia, Working Paper Series: 2/2010.
- Şeker, H., & Demirel, B. (2019). 2008 Finansal Krizi Sonrası Para Politikası Üzerine Teorik Bir İnceleme. *Politik Ekonomik Kuram*, 3(1), 1-18.
- Yeldan, E. (2009). Kapitalizmin Yeniden Finansallaşması ve 2007-2008 Krizi. *Çalışma ve Toplum*, 1(20), 11-28.

TÜRKİYE’DE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNİN TARIM SEKTÖRÜNE ETKİSİ VE VERGİ YÜKÜ İLİŞKİSİ

Behiye YAŞAR¹

Filiz GİRAY²

1. GİRİŞ

İnsan beslenmesine katkısı ve ekonomik bir faaliyet olması tarım sektörünün ekonomide öncü sektörler arasında yer almasını sağlamıştır. Bu çalışmanın amacı; Türkiye’de iklim değişikliğinden en çok etkilenen tarım sektörünün incelenmesi, olumsuz etkilerinin giderilmesine yönelik tarımsal destekleme politikalarının incelenmesi ve önerilerin sunulmasıdır. İklim değişikliğinin tarım sektörü üzerine etkileri; tarım ürünleri, bitki su tüketimi, hastalık ile zararlı türler, gıda sistemleri, gayrisafi yurtiçi hasıla ve vergi yükü konularında ortaya çıkmaktadır. Tarımsal üretimi arttırırken, ekolojik dengeyi korumak için tarımın zararlı etkilerini en aza indirmek esastır. Doğal alanların kaybı ve tarım arazilerindeki artış, toprakta azot ve fosfor gibi zararlı maddelerin oluşmasına neden olmaktadır. Bu sebeplerden dolayı, tarımsal üretimin ekosistem üzerinde önemli bir etkisi vardır. İklim değişikliği ve artan su kullanımı, su kaynaklarını etkileyerek tarımsal üretimde azalmaya neden olmuştur. İklim değişikliğinin neden olduğu tüm olumsuz faktörler tarım sektörünün gayrisafi yurtiçi hasıla (GSYH) içindeki payını da düşürerek vergi yükünde artışa neden olmaktadır.

2. İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ

19. yüzyılın ortalarından itibaren iklimdeki değişimlerle beraber sanayinin gelişmesiyle insan faaliyetleri de iklimi etkilemiştir. Sanayi devrimiyle beraber fosil yakıtların yakılması, ormansızlaşma, insan faaliyetleri sonucunda oluşan sera gazlarının hızlı artışı çevreye zarar vermektedir. Şehirleşmenin de katkısıyla yeryüzünde ve atmosferlerin alt bölümlerinde görülmeye başlanan küresel ısınma günümüzün en büyük çevresel tehditidir.

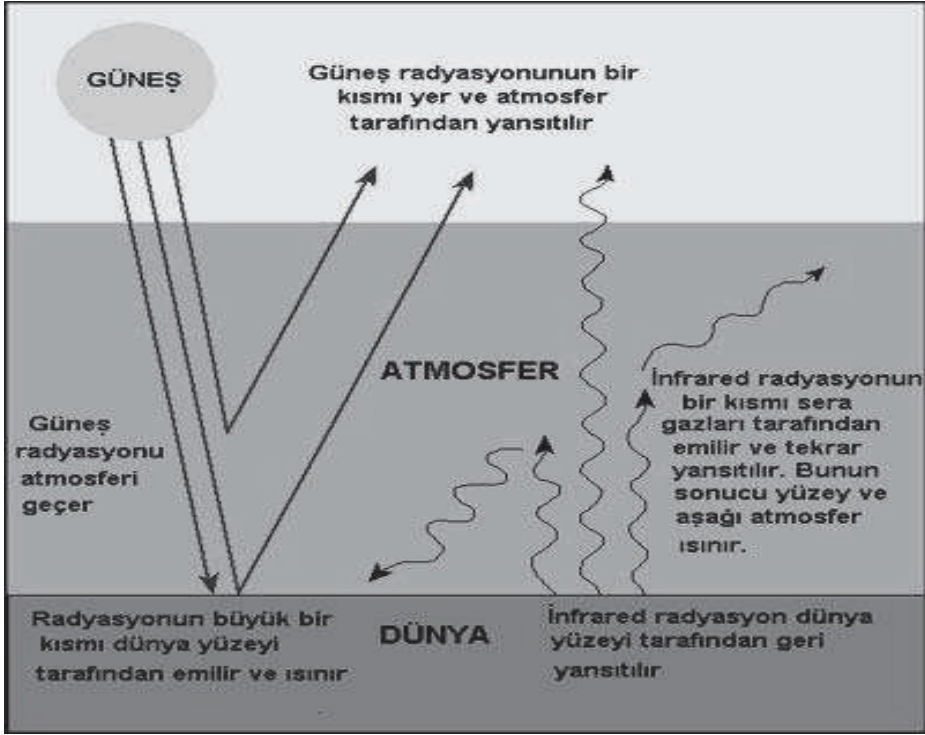
¹ Doktora Öğrencisi, Bursa Uludağ Üniversitesi, 711912006@ogr.uludag.edu.tr

² Prof. Dr. Bursa Uludağ Üniversitesi, giray@uludag.edu.tr

Küresel ısınma hayatın pek çok alanında büyük ekonomik sonuçlara neden olmaktadır. Uluslararası İklim Değişimi Paneli (IPPC) raporuna göre küresel iklim değişikliğinin tarım alanında oluşturacağı kayıplar ve tahribatlar yanında ürün veriminde azalmaya sebep olacağı öngörülmektedir. Dünyada 2°C'lik sıcaklık artışının tahıl verimlerinde %5 azalmaya, 4°C'lik artışının verimde %10 azalmaya sebep olacağı öngörülmektedir. Başta tarım olmak üzere turizm, inşaat gibi sektörlerin de olumsuz etkileneceği konusunda uyarı yapılmaktadır. Türkiye'de iklim değişikliğinin etkisini ele almak amacıyla TÜBİTAK (Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu)-Türkiye ve RIHN (Research Institute for Humanity and Nature)-Japonya tarafından 2002-2007 döneminde ICCAP (Impact of Climatic Change on Agricultural Production in Arid Areas) projesi yürütülmüştür. Projenin hedefi, kurak bölgelerde iklim farklılıklarının tarım sektöründeki üretim sistemi üzerine etkilerini incelemektir. Seyhan nehri havzası bölgesinde yaygın olarak yetiştirilen ürünlerden buğday için ileriye ilişkin verim tahminleri yapılmıştır. Karbondioksit baz alınmadan yapılan analizlerde ortalama buğday veriminin %8,1-%9,5 arasında azalacağı, karbondioksit baz alınarak yapılan analizde verimin %13,5-%11,9 arasında artacağı tahmin edilmiştir. Buğdayda sıcaklık artışının bitki büyüme süresini uzatıp boyunu kısalttığı, 164-176 gün arasında olan gelişme süresinin 93 güne gerilediği, kuru şartlarda olgunluğun daha kısa sürede gerçekleştiği, yaz aylarında sulama suyu ihtiyacının arttığı şeklinde saptamalar yapılmıştır (Rehber ve Vural, 2018:401-404).

Sanayi Devrimi sonrasında enerji ihtiyacındaki artış fosil yakıtlarla karşılanıp sera gazı salınımını arttırmıştır. Karbondioksit en önemli antropojenik sera gazıdır (IPCC, 2007:2). Sera gazları dünyanın enerji dengesini sağlayarak ortalama yüzey sıcaklığının 14,5°C-15°C kalmasına yardımcı olan gazlardır. Bu gazların atmosferde yoğunluğunun artması, ışımsal baskıya yol açmakta ve sera etkisini arttırmaktadır. Bu durum "kuvvetlenen sera etkisi" şeklinde nitelendirilmektedir (Kılıç, 2018:2). Sera gazı emisyonunun neden olduğu sıcaklık artışı ile ilgili olan iklim değişikliği ve küresel ısınma, sonucu kar örtüsü altında kalan verimli topraklar zarar görmektedir. İklim değişikliklerinden dolayı oluşan seller ve fırtınalar, tarım üretimi ve hayvancılık sektörü üzerinde negatif etkiler oluşturarak tarım sektörüne zarar vermektedir. Sıcaklık artışına rağmen teknolojilerini geliştiremeyen gelişmekte olan ülkelerdeki çiftçiler geleneksel yetiştirme yöntemlerini kullanmaktadırlar. Sonuç olarak tarımsal üretim azalmakta ve tarımın GSYH içindeki payı da azalmaktadır. Bu ise ülkelerin vergi yüklerini arttırmaktadır (Khalid, Niazi ve Mahmood, 2018:40).

Şekil 1: Atmosferin Sera Etkisi



Kaynak: <http://web.boun.edu.tr/meteoroloji/iklimdegisimi.php>

İklim değişikliği, iklimin ortalama durumu ve dalgalanmasında uzun yıllar veya daha uzun süre boyunca oluşan değişimler şeklinde adlandırılmaktadır. Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS)’ne göre iklim değişikliği, karşılaştırılabilir bir zaman çizelgesinde gözlemlenen iklimin doğal değişkenliği ve atmosferin yapısını değiştiren antropojenik yani insan kaynaklı faaliyetler sebebiyle iklimde oluşan değişimlerdir (United Nations, 1992:3). İklim değişikliği, içsel dinamikler ve dışsal etkenler sebebiyle meydana gelmektedir. İçsel dinamikler, okyanus ve hava akımlarında gerçekleşmektedir. Bunlar arasında en bilinen El-Nino Güney Salınımı’dır. Dışsal etkenler, gelen güneş ışınımındaki dalgalanmalar ve volkanik hareketler gibi doğal süreçlerin yanı sıra atmosferin bileşimini etkileyen insan faaliyetleridir (IPCC, 2007a:667). Fosil yakıtların kullanımı, ormanların azalması, hatalı arazi kullanımı, tarım faaliyetleri ve sanayi uygulamaları atmosferin yapısını değiştirerek iklim değişikliğine sebep olmaktadır (Başoğlu veTelatar, 2013:9-10).

3. İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNİN TARIM SEKTÖRÜ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

İklim değişikliğinin tarım sektörüne etkileri; tarım ürünlerinin gelişimini etkileme, verimli toprakların azalması, su problemi, hastalık ve zararlı türlerin çoğalması, gıda sistemlerini tehlikeye sokma ve GSYH'yi etkileme şeklinde kendini göstermektedir. Bu etkilerden dolayı tarım ürünlerinin kalitesinde bozulmalar ve üretim maliyetlerinde artışlar gerçekleşmektedir.

3.1. Tarım Ürünleri Üzerindeki Etkisi

İklim değişikliği bazı tarım ürünleri üzerinde olumsuz etkiler oluşturmaktadır. Bunlardan biri olan tahıllar Türkiye’de tarla bitkilerinde büyük bir alanı kapsamaktadır. Aynı zamanda yapısal sorunları da bünyesinde barındırmaktadır. İklim değişikliğinin neden olduğu istikrarsızlık ve bio-yakıt üretiminin sebep olduğu fiyat artışları tahıl sektörünü büyük ölçüde etkilemiştir. Ülkemizde 24 milyon hektarın %60’ından biraz azı tahıllardan oluşmaktadır. Bu da tarım ekonomisinde tahılların yerinin büyük olduğunun göstergesidir (TÜSİAD, 2008:71). İklim değişikliği birçok bölgede kışlık tahıl türleri üzerinde olumsuz etkiler oluşturmaktadır. Vernelizasyon ihtiyacının karşılanması ve büyüme süreleri üzerindeki negatif yönler kuzey kesimlerde fazladır. Yazlık çeşitlerde, güney kesimlere doğru olumsuz etkiler olacağı düşünülmektedir. Kuraklık ve sıcaklık, yazlık ekimleri riske sokmakta ve güney bölgelerde görülmektedir. Çeltik de fotosentez şekli ortalama sıcaklıkta meydana gelen sert ve hızlı artışlara uyum sağlamakta zorlanmaktadır. Bu nedenle değişimden olumsuz yönde en çok etkilenecek ürün tahıllardır (Cline, 1996:1310). Yağlı tohumlu bitkiler, en çok ithal edilen ürünler arasında yer almaktadır. Küresel ısınmayla beraber sıcaklık artışı, güney bölgelerinde yağlı tohumlu bitkilerin veriminde azalmalara neden olmaktadır. Nasim, Ahmad, Bano, vd., (2012) Pakistan’ın ayçiçeği üretimindeki 1C°’lık artışın %15 oranında düşüslere yol açacağını belirtmiştir (Nasim, Ahmad, Bano, vd., 2012:244). Demir (2013) Kırıkkale, Kırşehir, Aksaray, Niğde ve Nevşehir illerini kapsayan bölge için ayçiçeğinin 2041 yılına kadar tane olgunlaşma döneminde oluşacak sıcaklık artışı ile tabla gelişimini olumsuz etkileyeceğini ve tablada zayıf tanelerin oluşacağını ifade etmiştir (Demir, 2013:74).

3.2. Doğal Bitki Örtüsüne Etkisi

İklim değişikliği doğal bitki örtüsünde değişikliklere neden olmaktadır. Bu durum ülkemizde, bozkır alanlarının genişlemesine ve mera alanlarının azalmasına neden olmaktadır. Küresel ısınmanın etkisiyle kuzey bölgelerde bitkilerin büyüme süreleri uzayacağı için otlatma dönemlerinde de uzama beklenmektedir. Sıcaklığa uyum sağlayamayan türler botanik yapısının kaybolması nedeniyle azalan türlerin artacaktır. Güney kesimlerde kuraklık daha belirgin hale geleceği için otlatma mevsimi kısılacak ve ek yemleme ihtiyacı artacaktır. Bu da girdi fiyatlarını yükselterek hayvansal ürün fiyatlarını arttıracaktır. Ülkemizde sıcaklıkların artması nedeniyle süt sığırlarında verim kayıpları yaşanacağı öngörülmektedir. Bu kayıpları engellemek için meralarda Gölgeleme, havalandırma, sulama-ıslatma, soğuk içme suyu sağlama, bilimsel besleme yöntemleri daha da önemli bir hale gelmektedir.

3.3. Bitkilerin Su Tüketimine Etkisi ve Sulama Suyu Sorunu:

Yüksek karbondioksit seviyelerinde bitkiler daha az su tüketerek daha çok karbonhidrat üretebilirler. Bu durum ürünün biyokütlesi ile su miktarı arasındaki oran olan su verimini arttırmaktadır. İklim değişikliği durumunda verim değişimlerinin yanı sıra, sulama suyu gereksinimlerindeki artış veya azalışlar da dikkate alınmalıdır. Akdeniz iklimine sahip bölgeler verim ve sulama ihtiyacı açısından en fazla etkilenecek kesimler arasındadır. Bu bölgedeki tarım faaliyetlerindeki aksaklıklar ülkemiz açısından gıda ulaşılabilirliği ve ekonomik etkenler bakımından sorunlara yol açmaktadır (Kılıç, 2018:4-5). Artan sıcaklıklar akarsu havzalarında yıllık akımlarda azalmaya neden olarak kentlerde su sıkıntısı oluşturmaktadır. Sıcaklıktaki artış buharlaşmayı da arttırarak sulama suyu hacmini etkileyerek tarımsal üretimde bazı sorunlara neden olmaktadır. Kar erimelerine bağlı akış zamanı ve hacmindeki değişiklik su kaynaklarını ve tarım sektörünü olumsuz yönde etkilemektedir. Sıcaklıkların artış göstermesinden etkilenen su kaynakları üzerinde insanların oluşturduğu baskı mevcuttur. Ülkemizde hissedilen iklim değişikliği etkileriyle birlikte tüketim miktarı ve alışkanlıkları ülkenin gelecekte de su sıkıntısı yaşayacağını göstermektedir. Bu nedenle suyun tasarruflu, akılcı ve etkin kullanımı önem arz etmektedir (Karaman ve Gökalp, 2010:60). Türkiye’de su kaynaklarının neredeyse %75’i tarımda kullanılmaktadır. Bu da sulamada su tasarrufunu gerektirmektedir. Su kullanımında tasarrufun sağlanması amacıyla tarımda damla sulama

sistemlerinin yaygınlaştırılmasına ilişkin çalışmalar yürütülmektedir. Türkiye’de mevcut sulama sistemleri açık yapılar şeklinde tasarlanmıştır. Bu nedenle sulama yapılan alanların çoğunluğunda, yüzey sulama teknikleri tercih edilmektedir (Çakmak ve Gökalp, 2011:88-89).

3.4. Hastalık ve Zararlı Türler

İklim değişikliği bitkiler için hastalık, zararlılar için elverişli ortamlar yaratabilir. Bu tür hastalık ve zararlıların ortaya çıkması mahsüllerin miktarı ve kalitesini düşürmektedir. Sıcaklıkların yükselmesi hastalık ve zararlıların artışıını tetikleyerek, sulama ve tarım ilaçlarının kullanımında artışa neden olmaktadır. Hastalık ve zararlılarla başa çıkmak daha da zorlaşarak verimi azaltacaktır. Sonuç olarak tarım ürünlerinin fiyatları yükselmektedir. Nüfus artışı gıda yetersizliğini beraberinde getirecek ve yiyecek problemi yaşayan ülkelerde açlık ve kıtlık sorunları yaşanabilecektir (Kanber, Kapur, Ünlü vd., 2016:84).

3.5. Gıda Sistemlerine Etkisi

İklim değişikliği, tüm gıda sistemlerinin istikrarını risk altına sokmaktadır. Çünkü iklim gelecekteki fiyat eğilimleri ve fiyatların kısa vadeli değişkenliği için önemli bir belirleyici olmaktadır. Arz veya talep tarafındaki küçük şoklar 2008’de fiyatlar üzerinde büyük etkilere sahip olmuştur. 2008 yılında yaşanan gıda krizi; tarımsal üretkenliğin azalması, ihracat kısıtlamaları, piyasalardaki şeffaflık eksikliği ve gıda emtia piyasalarında finansal katılımın zayıf düzenlenmesiyle daha da kötüleşen akut politika başarısızlıklarının birleşiminden kaynaklanmaktadır. Bunların arasında giderek daha önemli hale gelen iklim değişikliği de gıda sistemlerini istikrarsızlaştırarak, yoksul insanların gıda tüketimini sınırlayan yüksek ve değişken gıda fiyatlarına, iş kaybına ve kredi kısıtlamalarına yol açan ekonomik şoklara ve başarısız siyasi sistemlerin gıda güvensizliğine neden olmaktadır (Wheeler ve Braun, 2013:512). Gıda sistemlerini iklim değişikliğine karşı adapte etmenin temel şartları bulunmaktadır. Bunlardan *ilki*; savunmasız grupların günlük gıda tedarik sistemlerinde kullandıkları geçmiş ve güncel başa çıkma mekanizmalarını belirlemek, belgelemek, *ikincisi*; toplumların ve ülkelerin mümkün olduğunca uyum sağlama kapasitelerini analiz etmek ve güçlendirmek, *üçüncüsü*; her uyum stratejisi için uygulanması gereken en

uygun seviyeyi belirlemektir (Gregory, Ingram & Brklacich, 2005:2141-2142).

3.6. Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya Etkisi

GSYH, ülke sınırları içerisinde üretilen bütün nihai mal ve hizmetlerin para ile ifade edilen değeridir (Begg, Fischer ve Dornbusch, 2001:328). Tarım, GSYH'nin önemli bir bileşeni olarak mal ve hizmetler üretir. Üretilen mal ve hizmetler için de bir pazar oluşturarak ekonomik büyümeyi teşvik etmektedir. Bu da tarım sektörünün GSYH içindeki payının artmasını sağlamaktadır (Yetiz ve Özden, 2017:76). Tarım sektöründen elde edilecek geliri en fazla etkileyen faktörlerden biri iklim değişimidir. İklim değişimi, tarımsal uygulamaları değiştirebilmektedir. İklim değişikliğinin bir parçası olan küresel ısınma; su miktarını azaltarak, toprak verimliliği ve ürün türlerinin değişmesine yol açmaktadır. Küresel ısınmanın ciddi boyutlara ulaşması toprakta nem kaybının oluşmasına, tarımda üretimin düşmesine ve tarım ürünleri fiyatlarının artmasına neden olmaktadır. Fiyat artışlarına bağlı olarak da refah düşüşleri yaşanmaktadır. Kuraklık, seller, toprak erozyonu ve tuzlanma da ürün verimini düşürecek, artan sıcaklık balık çeşitlerinin üretkenliğini değiştirecektir. Bu da balıkçılık ve su ürünleri ekonomik faaliyetlerini olumsuz etkileyecektir. Artan sıcaklıklar, bazı bitkilerin fotosentez kapasitesini ve büyüme hızını düşürmekte, bitkileri strese sokmaktadır. Bunun yanı sıra ekinlerin zarar görmesine ve tarımsal üretimde azalmaya sebep olmaktadır. Üretimdeki azalma da GSYH içindeki payı da azaltarak daha ağır bir vergi yüküyle sonuçlanmaktadır (Karaman ve Gökalp, 2010:63).

Tablo 1: Tarım Sektörünün Gayri Safi Yurtiçi Hasıla İçindeki Payı

YILLAR	GSYH İÇİNDEKİ PAYI (%)	VERGİ YÜKÜ (%)
2010	9,0	18,1
2011	8,2	18,4
2012	7,7	15,3
2013	6,7	14,6
2014	6,6	15,2
2015	6,9	16,2
2016	6,1	15,6
2017	6,0	12,7
2018	5,8	18,1
2019	6,4	18,1
2020	6,7	18,2
2021	5,5	22,5
2022	6,5	21,9
2023	6,2	22,8

Kaynak: TÜİK, Gayrisafi Yurtiçi Hasıla, İktisadi Faaliyet Kollarına Göre A21 Düzeyinde Cari Fiyatlarla Değer, Pay, Değişim Oranı, (1998-2023) <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=ulusal-hesaplar-113&dil=1> (28.06.2025). TÜİK, İstatistiksel Tablolar, Sektör Bilançoları, Ekonomik Faaliyetlere ve Yıllara Göre Firmaların Bilanço Hesapları, 2009-2023, <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=sanayi-114&dil=1> (28.06.2025).

Tarım sektörünün GSYH içindeki payında 2010 yılından 2014 yılına kadar düzenli bir düşüş yaşanmıştır. 2014 yılından 2023 yılına kadar istikrarsız bir seyir izlemiştir. Genel olarak bakıldığında ise dalgalanmalarla beraber 2010 yılından 2023 yılına kadar azalma görülmektedir. Vergi yükü 2020 yılı 2010 yılıyla kıyaslandığında artış olduğu görülmektedir. 2020 yılından 2023 yılına kadar 2022 yılı hariç artış gerçekleşmiştir. Genel olarak bakıldığında 2023 yılında 2010 yılına göre artış olduğu açıktır.

4. İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNE KARŞI İZLENEN TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI VE EYLEM PLANLARI

Türkiye'nin esas politika belgelerinden kalkınma planları ve yıllık programlarda; sektörel politikalar, amaçlar ve önlemler yer almaktadır. Bu kapsamda, 2001-2005 döneminde 8. Kalkınma Planı ile 2007-2013 döneminde 9. Kalkınma Planı uygulanmıştır. Ayrıca 2006-2010 döneminde Tarım Strateji Belgesi ile 5488 sayılı Tarım Kanunu da tarım sektörü politikalarına yön vermiştir. İlgili politika belgelerinde; üretim hacminin artırılması, tarım sektöründe hasılanın artırılması ve gelir istikrarının sağlanması mevcuttur. Bunlarla beraber; toplumun gıda güvenliğinin sağlanması, kırsal bölgelerin kalkındırılması ve bölgeler arasında gelişmişlik farklarının azaltılması yer almaktadır. 8. Kalkınma Planı ile hedeflenen; sosyoekonomik, çevresel ve uluslararası gelişmeleri takip eden, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım sektörünün meydana getirilmesidir (DPT, 2001:168). Ayrıca hızlı artış gösteren nüfusun beslenmesi için bitkisel ve hayvansal ürünlerin üretim ve kalitesinin artırılmasıdır. İlgili Planda; üretim talabe göre gerçekleştirilmiş, çiftçi kayıt ve çiftlik muhasebe sistemi, coğrafi bilgi sistemi gibi tarımsal bilgi sistemlerinin kurulması üzerinde durulmuştur. Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO), Çaykur ve Türkiye Şeker Fabrikaları gibi kurumların faaliyetlerini arttırmak için tekrar yapılandırılma ve Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin özleştirilmesi konusu gündeme getirilmiştir. 2000 yılındaki çıktı fiyat desteği ile çiftçi gelirlerinde sürdürülebilirlik sağlanamamış, küresel fiyatlar üstündeki destekleme alım fiyatları uygulaması bazı ürünlerin ekim alanlarının gereğinden fazla genişlemesine ve aşırı üretime yol açmıştır. Bu da hükümetin alımını ve stok maliyetini arttırmış, bütçede ağır yüklerle sonuçlanmıştır. Bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak amacıyla Çiftçilere Yönelik Doğrudan Gelir Desteği uygulaması bir pilot çalışma olarak yürütülmüş, 2001 yılında ülkede yaygınlaştırılmıştır (World Bank, 2009). Tarımda kendine yeterlilik ibaresi bu dönemde tarım politikasında aktif rol oynamıştır. Tarım sektöründe devam ettirilen “kendine yeterlilik” politikası yüksek gümrük koruma seviyesi ile girdi ve çıktı fiyat müdahaleleriyle oluşmuştur. Oluşan bu durum tarımsal katma değerdeki büyümeyi önlemektedir. Fakat DTÖ ve AB'nin ise kendine yeterli olma hedefini yerine getirememiştir (TÜSİAD, 2008). 9. Kalkınma Planı Dönemindeki tarım politikaları ise, 2000 yılında uygulanan politikaların bir devamı niteliğindedir. Gıda güvenliğinin sağlanması ile örgütlü ve rekabet gücü yüksek bir tarımsal

yapının oluşturulması hedeflenmiştir (DPT, 2006:78). Üretim talebe göre gerçekleştirilmiş ve üretim değeri yüksek tarım ürünleri üretiminin arttırılması amaçlanmıştır. Arazi parçalılığı probleminin hafifletilmesine ilişkin arazi toplulaştırma yatırımları yaygınlaştırılmıştır. Tarım ürünleri ihracatının arttırılması amacıyla ihracat teşvikleri gündeme getirilmiştir. Planın bir diğer amacı; tarım sektöründeki istatistiksel verilere ilişkin kalite ve miktar problemlerinin ortadan kaldırılması ve tarım politikalarının uygulanmasına yönelik bilgi altyapısı ile yönetim yapısının iyileştirilmesidir (DPT, 2006). Bunların yanında; tarımsal desteklerin üretimde verimlilik, kalitenin arttırılmasına ilişkin kredi sübvansiyonları ile destekleme ödemelerinin üreticilere transfer edilmesidir (Günaydın, 2014:185).

2019-2023 yılları arasında uygulanan 11. Kalkınma Planı'nda iklim değişikliği ile doğrudan ilişkili amaçlar mevcuttur. Bu hedefler arasında; istilacı türler ve tarımsal patojenlerle mücadeleyle ilişkin eylem planlarının hazırlanması, iklim değişikliğine adapte olmak için tarımda ürün desen değişimi senaryoları oluşturulması ve akıllı tarım teknolojileri ve çevreci üretim sistemlerle kuraklık yaşanmadan etkilerin azaltılması için önlemlerin alınmasıdır. 2007 yılındaki kuraklıktan itibaren ülkemizde Tarım ve Orman Bakanlığı öncülüğünde “Türkiye Tarımsal Kuraklıkla Mücadele Stratejisi ve Eylem Planı” uygulanmıştır. Öte yandan Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 28-30 Haziran 2022 tarihleri arasında Türkiye Tarımsal Kuraklıkla Mücadele Strateji ve Eylem Planı Hazırlık Çalıştayı düzenlemiş ve 2023-2027 dönemiyle ilgili planımızın hazırlanmasına yönelik sunumlar yapılmıştır. İlgili eylem planında; tarım sektöründe iklim değişikliğine uyum kapasitesini arttırmak ve güvenli gıdaya erişmek için sürdürülebilir arazi, toprak-su ve bitki yönetimi uygulamaları konuları dile getirilmiştir. Devlet tarafından alınan kararlar doğrultusunda; kuru ve sulak tarım alanlarında sulamanın ve yatırımların belirlenmesi, iklim dostu tarım teknikleri, bitki ve tohum çeşitliliği, sulama yöntemleri, zararlı ve hastalıklarla mücadele, ekonomik ve sosyal teşvikler, mera otlatma stratejileri, arazi kullanım planları ve acil eylemlerin uygulanmasına ilişkin birçok konu incelenmiştir (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2022). İklim değişikliği ile mücadele süreci azaltım ve uyum olarak incelenmektedir (Avrupa Çevre Ajansı, 2022). Bu çerçevede Türkiye'nin Ulusal İklim Değişikliği Uyum Stratejisi ve Eylem Planı; teknik ve bilimsel çalışmaların teşvik edildiği, su kaynakları yönetimi, tarım ve gıda güvencesi, ekosistem hizmetleri, biyolojik çeşitlilik, doğal afetlerin yönetimi, insan sağlığı sektörlerine odaklanan bir rapordur.

Bu planda tarım sektörü ve gıda güvencesi konularından oluşan 5 amaç mevcuttur. Bunların *ilki*; iklim değişikliğine uyumun tarım sektörü ve gıda güvencesi politikalarına dahil edilmesi, *ikincisi*; tarımda iklim değişikliği etkilerinin tespit edilip Ar-Ge çalışmalarının yürütülmesi, *üçüncüsü*; tarımsal su kullanımının sürdürülebilirlik ilkesiyle planlaması, *dördüncüsü*; toprak ve tarımsal biyolojik çeşitliliğin iklim değişikliğine karşı korunması, *beşincisi*; tarımda uyum seçenekleri hususunda kurumsal kapasite ve kurumlar arası işbirliğinin geliştirilmesidir. Ülkemizde iklim değişikliği hususunda uyum ve azaltım arasındaki sinerjiyi ele almak ve sürdürülebilir gıda güvenliği, ekosistem sağlığı için düşük karbonlu ve iklime dayanıklı bir dizi entegre tarım sistemi önerilmektedir. Bunlardan bazıları; bütüncül yaklaşım sistemleri, iklim dostu akıllı tarım, ekosistem bazlı tarım, koruyucu tarım gibi doğa ile uyumlu çözümler içermektedir. Yağış miktarlarında görülen azalma; su depolama sistemleri, yağmur suyu toplama, doğru sulama yöntemleri, modern sulama teknikleri ile tasarruflu su kullanımı gibi konuların gündeme getirilmesine sebep olmuştur. Toprağın organik madde içeriğini arttırmak, topraktaki nem içeriğini korumak, erozyonu engellemek ve tarım faaliyetlerinden kaynaklanan karbondioksit miktarını azaltmak için azaltılmış sürüm veya toprak işlemez tarım uygulamaları tercih edilmeye başlanmıştır. Toprak özellikleriyle ilgili geliştirilen diğer uyum stratejisi doğrudan ekim yöntemidir. Bu yöntemde ekim öncesinde toprak işlenmeden tek aşamada ekim yapılabilir. Tarımda toprak kalitesiyle ilgili diğer yöntem rüzgar perdesidir. Bu yöntemde toprağın rüzgar erozyonu ile kaybını önlemek için canlı bitkiler kullanılmaktadır. İklim değişikliğinin tarımsal üretimdeki etkileri üzerine uyum sağlamada gübreleme yöntemleri önemli olmaktadır. Kimyasal gübre yerine hayvansal gübre kullanmak, toprak işlemez ekim yöntemi uygulamaları, bitki artıklarını organik madde olarak kullanmak, gübrelemeyi ürünlerin köklerine daha iyi ulaşacak şekilde yapmak ve yavaş emisyonlu gübreler kullanmak gibi önlemler uyum ve azaltım için çok önemlidir (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2021). 2022 yılında gerçekleştirilen İklim Şûrası, ülkemizin 2053 net sıfır emisyon ve yeşil kalkınma amaçlarıyla sera gazı salınımının azaltılması ve iklim değişikliğine uyum sağlama açısından temel politikalar ve eylemler içeren bir plan ortaya koymuştur (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022).

2011-2023 İklim Değişikliği Eylem Planı ülkemizin birincil iklim değişikliği politika belgesidir. İlgili Plan; tarım ve gıda güvenliği, su kaynakları yönetimi, ekosistemler, biyoçeşitlilik, doğal afetlere karşı risklerin

ele alınması, insan sağlığı ve iklim değişikliğine verilen tepkilere ilişkin ortak konuları ele almaktadır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2012). 2024-2030 yılları iklim değişikliği eylem planı ile 2053 Net Sıfır Emisyon Hedefi, 12. Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program ve Ulusal Program dikkate alınarak yeni bir iklim değişikliği stratejisinin oluşturulması kararlaştırılmıştır. İlgili plan, kurumsal politikaları, profesyonel görüşleri ve talepleri bir araya getirip sera gazının azaltılması için kapsamlı ve bilimsel temelli bir strateji sunmaktadır (İklim Değişikliği Başkanlığı, 2024). Viyana Sözleşmesi ve Montreal Protokolü; ozon tabakasını incelten bileşiklerin kullanımının ve üretiminin sınırlandırılması için oluşturulmuştur. Montreal Protokolü, bugüne kadarki en başarılı küresel çevre anlaşmasıdır (Canada.ca, 2010). Protokol, ozon tabakasını incelten maddelerin sınırlandırılmasına ilişkin tedbirleri, taraf olmayan ülkelerle ticaretin düzenlenmesini, kota sınırlamalarını, istatistiksel raporlamayı kapsamaktadır (İklim Değişikliği Başkanlığı, 2022). BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi; sera gazları için yutakları korumayı, bilim ve teknolojiye iş birliğini desteklemeyi, iklim sistemi ve atmosferdeki sera gazı konsantrasyonları üzerindeki insan etkisini, ekosistemlerin değişen şartlara uyum sağlamasını ve uzun vadeli ekonomik büyümeyi sürdürmesine izin verecek ölçüde sınırlamayı amaçlamaktadır (Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 2022). Kyoto Protokolü; Kyoto Protokolünü imzalayan ülkelere karbon ticareti yoluyla paylarını arttırma veya karbondioksit ve diğer beş sera gazı emisyonlarını azaltma seçeneklerinden birini kabul etme zorunluluğu getirilmiştir (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2023). Paris Anlaşması; ilgili anlaşma ile azaltım, uyum, kayıp ve zarar, fon, teknolojik ilerleme ve transfer, kapasite geliştirme, teşviklerin şeffaflığı hedeflenmiştir (Sayın, 2023).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye’de nüfus ve gıda talebindeki artış, tarım sektöründeki faaliyetlerin ticaret hacminin büyüklüğü, son zamanlarda yaşanan COVID-19 salgını ve küresel iklim değişikliğinin etkilerinin gün geçtikçe daha çok hissedilmesi tarımsal uygulamaların geliştirilmesini mecburi kılmaktadır. Son zamanlarda ülkemizde tarımsal ithalat oranlarının artması ekonomiye gider olarak yansımaktadır. Bu da tarım sektöründe mali bir yük oluşturarak ekonomik kayba sebep olmaktadır. Bu noktada problemlerin çözülmesi için tarım politikaları devreye girmektedir. Bu çerçevede gıda talebini karşılamadaki engelleri aşabilmek ve gıda güvenliğini sağlayacak birçok plan ve politika uygulanmıştır. Ülkemizde tarımsal faaliyetler üzerindeki engellerin

kaldırılması; tarımda etkinlik ve verimliliğin artırılması, arz güvencesinin sağlanması, toplum sağlığının korunması, tarım sektöründe rekabet gücünün artırılması, ekolojik kaynakların sürdürülebilir bir şekilde kullanılması, iklim değişikliği ve etkilerine karşı gerekli önlemlerin alınması ve gerekli çalışmaların yapılmasıyla mümkün olmaktadır.

Türkiye'nin coğrafi konumu sebebiyle iklim değişikliğinden en çok etkilenecek Akdeniz Havzası'nda olması ve tarım sektörünün sosyoekonomik değeri ve ticareti bakımından önemi sebebiyle bu konudaki çalışmalar artmıştır. Bu çerçevede Tarım ve Orman Bakanlığı Strateji Eylem Planı'nda; kuraklık, çevre, çölleşme, diğer tarımsal afetler ve tarım sigortası ile ilgili hizmetleri gerçekleştirmek, doğal afetlerden etkilenen çiftçilere destek sunmak gibi görevleri konu edinmiştir. Ayrıca iklim değişikliğinin tarım sistemleri üzerine etkilerini ölçmek ve gerekli önlemleri almak amacıyla Ar-Ge adı altında öneriler tanımlanmıştır. Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından iklim değişikliğiyle ilgili bazı kanuni düzenlemeler ve destekleme politikaları oluşturulmuştur. İlgili düzenlemeler; organik tarım kanunu, mera kanunu, tarım sigortaları kanunu, toprak koruma ve arazi kullanım kanunu ile yapılmıştır. İklım değişikliğiyle ilgili desteleme politikaları da; organik tarım ve iyi tarım uygulamaları, analize dayalı gübre kullanımı, modern sulama sistemlerinin teşvik edilmesi, tarım arazilerinin ve tarım havzalarının korunması programı, arazi toplulaştırma ve çiftçi özlük belgeleri ile tarım bilgi sistemi oluşturma ve tarımsal kaynaklı sera gazı emisyonlarının takip edilmesiyle gerekli olan tüm envanterin sağlanmasıdır.

Tarımsal faaliyetlerde güneş ve rüzgar gibi yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanılarak fosil yakıtlara olan bağımlılık azaltılabilir. Tarımsal ormancılık, yenilenebilir enerji ve organik tarım gibi uygulamalar hasat sonrası kayıpları azaltabilir, gübre kullanımını en üst düzeye çıkarabilir ve emisyonları azaltabilir. Devlet karbon emisyonu azaltma projelerinin sonuçlarını değerlendirerek ve kaynakları etkili bir şekilde kullanarak bilinçli kararlar alabilir. Gelecekteki iklim değişikliği yaklaşımları, adaptasyon ve azaltmayı ele alan tarım politikalarını içermelidir.

Gıda tahıllarına erişimi kolaylaştırmak ve tarım sisteminde verimliliği sürdürmek amacıyla tarımsal altyapıya ve araştırma ve geliştirme (Ar-Ge) ye yatırım yapılmalıdır. Kurak tarımda verimliliği arttırmak ve yoksulluğu azaltmak amacıyla Ar-Ge faaliyetlerine daha fazla yatırım yapılması büyük önem taşımaktadır.

Yeni teknolojiler ülkenin az gelişmiş bölgelerine kaydırılarak üretime hız kazandırılmalıdır. Teknolojik inovasyon, atık yönetimi ve etkili karbon politikalarıyla sürdürülebilir tarım uygulamalarıyla karbon emisyonları azaltılabilir. Devlet sübvansiyonlar, teşvikler ve karbon fiyatlandırması veya ekosistem hizmeti ödemeleri gibi piyasa tabanlı mekanizmalar sunarak emisyonları azaltabilir.

Çiftçiler, zararlı ve hastalık dinamiklerindeki değişiklikler, sert hava koşulları ve yağış desenleri ve tarımsal üretimdeki düşüşten olumsuz yönde etkilenmektedir. Bu da fiyat artışlarına neden olarak çiftçilerin finansal risklerini arttırmaktadır. Çiftçiler, bu olumsuz şartlardan etkilenmemek için yenilikçi tarım teknikleri benimsemeli ve iklime dayanıklı ürün türleri geliştirmelidir. Ayrıca gübre kullanımını azaltma ve hayvan atık yönetimini iyileştirme stratejilerini benimsemelidir.

Su, atık su gibi çevreyi korumaya ilişkin altyapı tesislerinin inşasında, ülke şartlarına en uygun sistemler tercih edilmeli, su ve enerji tasarrufu yapan teknolojiler kullanılmalı, su kaynaklarının etkin kullanımı sağlanmalıdır. Su kaynaklarının kullanımı ve yönetimi titizlikle planlanmalı; su depolama sistemlerine önem verilmeli ve tedbirler alınmalıdır.

İklim değişikliği konusunda toplum bilinçlendirilmelidir. Eğitim programları ile toplumlar bu konuda aktif rol almalıdır. Çiftçilerin sürdürülebilir çiftçilik tekniklerini benimsemeleri için eğitim fırsatları sunulmalıdır.

KAYNAKLAR

- Avrupa Çevre Ajansı. (2022). Uyum ve Azaltım Arasındaki Fark Nedir?. (10.06.2025 tarihinde Uyum ve azaltım arasındaki fark nedir? — Avrupa Çevre Ajansı, adresinden ulaşılmıştır).
- Başoğlu, A. & Telatar O. M. İklim Değişikliğinin Etkileri: Tarım Sektörü Üzerine Ekonometrik Bir Uygulama. Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2013; 6: 7-25.
- Begg, D. Fischer, S. & Dornbusch, R. (2001). Makro İktisat. (Çev. Ed. Vildan Serin), İstanbul: Alkım Yayınları.
- Canada.co. (2010). Protecting the ozone layer: Vienna Convention and Montreal Protocol. (15.06.2025 tarihinde <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/air-pollution/issues/ozone-layer/measures-protect/vienna-convention-montreal-protocol.html> adresinden ulaşılmıştır).
- Cline, W. R. The Impact of Global Warming of Agriculture: Comment. The American Economic Review, 1996; 86(5): 1309-1311, Doi: 10.1257/aer.86.5.1309
- Çakmak, B. & Z. Gökalp, İklim Değişikliği ve Etkin Su Kullanımı. Tarım Bilimleri Araştırma Dergisi, 2011; 4 (1): 87-95.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2012). İklim Değişikliği Ulusal Eylem Planı 2011-2023. (17.06.2025 tarihinde <https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/banner/banner591.pdf> adresinden ulaşılmıştır).
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2022). İklim Şurası Raporu. (20.06.2025 tarihinde <https://iklim.gov.tr/db/turkce/dokumanlar/iklim-surasi-3135-20241024123150.pdf> adresinden ulaşılmıştır).
- Demir, İ. Oilseed Crop Cultivation in Tr71 Region and Effects of Climate Change. Turkish Journal of Agriculture-Food Science and Technology, 2013; 1(2): 73-78, Doi: 10.24925/turjaf.v1i2.73-78.30
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2001). Sekizinci Kalkınma Planı 2007-2013, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2006). Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Ankara.

- Dışişleri Bakanlığı (2023). Kyoto Protokolü. (24.06.2025 tarihinde <https://www.mfa.gov.tr/kyoto-protokolu.tr.mfa> adresinden ulaşılmıştır).
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (2022). Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS). (27.06.2025 tarihinde <https://Enerji.Gov.Tr/Evced-Cevre-Ve-Iklim-Bm-Iklim-Degisikligi-Cerceve-Sozlesmesi> adresinden ulaşılmıştır).
- Günaydın, G. Türkiye Tarım Politikalarında ‘Yapısal Uyum’: 2000’li Yıllar. Mülkiye Dergisi, 2014; 262: 175-221.
- Gregory, P. J. Ingram, J.S.I. & Brklacich, M. Climate Change and Food Security. Royal Society, 2005; 360(1463): 2139-2148, Doi: 10.1098/rstb.2005.1745
- Intergovernmental Panel on Climate Change (2007). Climate Change 2007: The Physical Science Basis, Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, New York.
- İklim Değişikliği Başkanlığı (2022). Montreal Protokolü. (30.06.2025 tarihinde <https://iklim.gov.tr/Montreal-Protokolu-I-38> adresinden ulaşılmıştır).
- İklim Değişikliği Başkanlığı (2024). İklim Değişikliği Azaltım Stratejisi ve Eylem Planı (2024-2030). (03.07.2025 tarihinde https://iklim.gov.tr/db/turkce/icerikler/files/undp_azaltim_spread.pdf adresinden ulaşılmıştır).
- Kanber, R. Kapur, B. Ünlü, M. vd., (2008). İklim Değişiminin Tarımsal Üretim Sistemleri Üzerine Etkisinin Değerlendirilmesine Yönelik Yeni Bir Yaklaşım: ICCAP Projesi. TMMOB 2. Su Politikaları Kongresi, 20-22 Mart 2008, Ankara, (ss. 83-94).
- Karaman, S. & Gökalp, Z. Impact of Global Warming and Climate Change Over Water Resources. Reserach Journal of Agricultural Sciences, 2010; 1(1), 59-66.
- Kılıç, L. İklim Değişikliğinin Tarım Üzerine Olası Etkileri Possible Effects of Climate Change on Agriculture. 21. Yüzyılda Fen ve Teknik, 2018; (9): 1-6.

- Khalid, A. A. Mahmood, F. & Niazi, R. G. Impact of Climate Changes on Economic and Agricultural Value Added Share in GDP. *Asian Management Research Journal*, 2016; 1(1): 35-48.
- Nasim, W. Ahmad, A. Bano, A. vd., Effect of Nitrogen on Yield and Oil Quality of Sunflower (*Helianthus Annuus L.*) Hybrids under Sub Humid Conditions of Pakistan. *American Journal of Plant Sciences*, 2012; 3(2): 243-251.
- Rehber, E. & Vural, H. (2018). *Tarım Ekonomisi*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Sayın, A. (2023). Küresel İklim Değişikliğinin Konut Sektörü Üzerine Etkisi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Ankara.
- Tarım ve Orman Bakanlığı (2022). İklim Değişikliği ve Tarım. (13.06.2025 tarihinde İklim Değişikliği ve Tarım.pdf adresinden ulaşılmıştır).
- Tarım ve Orman Bakanlığı (2021). Bölgeler Göre Tarım Sektöründe İklim Değişikliğine Uyum ve Azaltım Konusunda Mevcut Durum ve Çözüm Önerileri. İklim Değişikliği ve Tarım Değerlendirme Raporu, (05.06.2025 tarihinde IKLİM DEĞİŞİKLİĞİ VE TARIM DEĞERLENDİRME RAPORU.pdf adresinden ulaşılmıştır).
- Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD). (2008). Türkiye’de Tarım ve Gıda: Gelişmeler, Politikalar ve Öneriler.
- TÜİK (2025). Gayrisafi Yurtiçi Hasıla, İktisadi Faaliyet Kollarına Göre A21 Düzeyinde Cari Fiyatlarla Değer, Pay, Değişim Oranı, (1998-2023). (28.06.2025 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=ulusal-hesaplar-113&dil=1> adresinden ulaşılmıştır).
- TÜİK (2025). İstatistiksel Tablolar, Sektör Bilançoları, Ekonomik Faaliyetlere ve Yıllara Göre Firmaların Bilanço Hesapları, 2009-2023. (28.06.2025 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=sanayi-114&dil=1> adresinden ulaşılmıştır).
- United Nations (1992). *Framework Convention on Climate Change*, United Nations, New York.
- Yetiz, F. & Özden, C. Analysis of Causal Relationship among GDP, Agricultural, Industrial and Services Sector Growth in Turkey. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2017; 10(3), 75-84. Doi: 10.25287/ohuiibf.305729

World Bank (2009). Agricultural Reform Implementation Project: Implementation, Completion and Results Report, Report No. icr00001155, The World Bank, Washington.

Wheeler, T. & Braun, J. V. Climate Change Impacts on Global Food Security. Science, 2013; 341(6145): 508-513. Doi: 10.1126/science.1239402

ATIK ENDÜSTRİSİNDE AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ İÇİN TÜRKİYE’NİN KONUMU

Çiğdem ÇADIRCI¹

1.GİRİŞ

Günümüzde nüfus artışı ve bireylerin tüketim hacminin artışı bir takım önemli hususları gündeme getirmiştir. Bireylerin tüketim hacminin artması ile beraber üretim hacmi genişlemiştir. Bu durum, ekonomik büyümenin sağlanması amacına ulaşabilmesi için arzu edilen bir durumdur. Ancak nüfus, tüketim ve üretim artışı gibi hususlar ekonomi üzerinde olumlu etkiler göstermesinin yanı sıra atıkların hızlı artışına neden olduğu için çevre üzerinde önemli olumsuz etkiler gösterebilmektedir. Bu etkiler atıkların yönetimi gibi önemli hususları gündeme getirmiştir. Bu süreçte bazı ülkeler vatandaşlarının oluşturduğu atıkların geri dönüşümünü sağlarken, bazı ülkeler bu atıkları başka ülkelere ihraç etme yolu ile bu sorunun üstesinden gelme çabası içine girmiştir. Bu nedenle atık ticareti sürekli büyüyen bir endüstri haline gelmektedir.

Literatürde atık kavramı farklı şekillerde ifade edilmektedir. İnsanlar birtakım ihtiyaçlarını karşılamak ve hayatlarını sürdürebilmek için bazı kaynakları tüketmek zorundadır. Bu tüketimin sonucunda işe yaramayan, atılan kısmı “atık” olarak nitelendirilmektedir. Bunun yanı sıra atık, kullanılmış, istenmeyen ve çevre için zarar oluşturan her türlü madde olarak tanımlanmaktadır (Uzunoglu, 2014: 2). Türkiye’de atık kavramı; 2872 sayılı Çevre Kanunu’nda “*Herhangi bir faaliyet sonucunda oluşan, çevreye atılan veya bırakılan her türlü madde*” olarak tanımlanmıştır (2 md.). Tanımlardan anlaşıldığı üzere atık maddelerin karakteristik özelliklerini oluşturan ortak nitelikleri vardır. Bu özellikler;

- Tüketim sonucu oluşmaları,
- Çevreye olumsuz etkileri olması,
- Yok edilmeleri gerekliliğidir (Hodaloğulları Şencan, 2020: 4).

¹ Doç. Dr., Harran Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, cigdemcadirci@harran.edu.tr ORCID ID: 0000-0003-1602-3103

Literatürde atık türleri, farklı kriterler çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bazı araştırmacılar atık türlerini; organik atıklar, plastik atıklar, cam atıklar, metal atıklar, kâğıt atıklar gibi farklı gruplara ayırmıştır (<https://wastelog.co/atik-turleri>). Bazı araştırmacılar ise, örneğin Vaughn (2009) gibi atıkları, dokuz türde sınıflandırmıştır. Bu türler; evsel atık, ticari atık, e-atık, tehlikeli atık, endüstriyel atık, inşaat atıkları, tıbbi atık, tarımsal atık ve evrensel atık'tır (Vaughn, 2009: 5-9). Read (1999) ise atıkları; katı atıklar, sıvı ve gaz atıklar olarak daha genel bir şekilde sınıflandırmıştır. Vaughn (2009)'un sınıflandırmasında; evsel atıkların, endüstriyel atıkların, tehlikeli atıkların, özel atıkların, inşaat atıkların, tarımsal atıkların katı atık oldukları anlaşılmaktadır. Türkiye'de ise, atıkların yönetimi ve sınıflandırılması Atık Yönetimi Yönetmeliği'ne göre yapılmaktadır. Bu yönetmeliğe göre; atıklar 20 türde sınıflandırılmıştır. Bu türler;

1. Madenlerin bulunması ve işlenmesi ile meydana gelen atıklar,
2. Tarım, ormancılık, avcılık ve balıkçılık faaliyetleri sonucu meydana gelen atıklar,
3. Ahşap işleme ile kâğıt, karton ve mobilya üretimi sonucu meydana gelen atıklar,
4. Deri, kürk ve tekstil üretiminden meydana gelen atıklar,
5. Petrol rafinasyonu, doğal gaz saflaştırması ve kömürün pirolitik olarak işlenmesi sonucu meydana gelen atıklar,
6. İnorganik kimyasal işlemler sonucunda meydana gelen atıklar,
7. Anorganik kimyasal işlemler sonucunda meydana gelen atıklar,
8. Astarlar, yapışkanlar, yalıtıcılar ve baskı mürekkeplerinin imalat, formülasyon tedarik ve kullanımlarından meydana gelen atıklar,
9. Fotoğraf endüstrisinden meydana gelen atıklar,
10. Isıl işlemlerden meydana gelen atıklar,
11. Metal ve diğer malzemelerin fiziki ve kimyasal işlemleri sonucunda meydana gelen atıklar,
12. Metallerin ve plastiklerin yüzey işlemlerinden meydana gelen atıklar,
13. Yağ ve sıvı yakıtlardan meydana gelen atıklar,
14. Atık organik çözücülerden meydana gelen atıklar,

15. Atık ambalajlardan meydana gelen atıklar,
16. Listede başka bir şekilde belirtilmemiş atıklar,
17. İnşaat ve yıkıntıdan meydana gelen atıklar,
18. İnsan ve hayvan sağlığı konularında yapılan araştırmalardan meydana gelen atıklar,
19. Atık Yönetim tesislerinden meydana gelen atıklar,
20. Belediyelerden meydana gelen atıklar.

Bu yönetmelik, atığın oluşumunun önlenmesi, azaltılması, yeniden kullanılması, özelliğine ve türüne göre ayrılması, biriktirilmesi, toplanması, geçici depolanması, taşınması, ara depolanması, geri dönüşümü, enerji geri kazanımı dâhil geri kazanılması, bertarafı, bertaraf işlemleri sonrası izlenmesi, kontrolü ve denetimi faaliyetlerini kapsamaktadır (Atık Yönetimi Yönetmeliği, madde 4, k bendi).

Şekil 1’de etkileri, yapıları ve kaynakları bakımından ayrıştırılmış atık sınıflandırması verilmiştir. Aslında bu sınıflandırmalardan atıkların türlerinin çok fazla olduğu ve atıkların farklı özelliklere sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bir diğer çıkarım ise, atıkların hangi kaynaklardan oluştuğuna ve içeriğinde bulunan materyallere göre sınıflandırmaya tabi tutulduğudur.

Şekil 1. Atık Sınıflandırması



Kaynak: (Hodaloğulları Şencan, 2020).

Atıklar, çevre ve insan sağlığı üzerinde önemli etkilere sahiptir. Örneğin; katı atıklar, içeriklerinde bulunan hastalık yapıcı ve bulaşıcı maddeler nedeniyle doğrudan, bazı canlılar için üreme ve beslenme kaynağı olması nedeniyle de dolaylı olarak çevre ve insan sağlığını yakından etkilemektedir. Bu atık türünün çevre üzerindeki etkileri biyolojik, kimyasal ve fiziksel

niteliktedir. Hayvanlar arayıcılığıyla insanlara geçen bulaşıcı hastalıkların insanlar üzerinde meydana getirdiği olumsuzluklar biyolojik etkilerine örnek verilebilirken, çevreye bilinçsizce bırakılan atıklar ise, fiziksel nitelikteki etkilerine örnek verilebilir. Bu olumsuz nitelikteki etkilerin ise özellikle temizliğin yetersiz olduğu, atık yönetiminin etkin bir şekilde yapılmadığı geri kalmış veya kalkınmamış ülkelerde yoğunlukla ortaya çıktığı dikkat çekmektedir (Palabıyık, 2001). İnsanlar ve çevre üzerinde sadece katı atıkların olumsuz etkisi yoktur. Diğer istenmeyen atık türleri de çevre ve insanlar üzerinde önemli olumsuz etkiler meydana getirmektedir. Sıvı atıklar, yer altı sularıyla bir araya gelerek toprakların zarar görmesine neden olmaktadır. Endüstriyel kirlenme, ülkemizde sıvı nitelikli atıkların ana bileşenini oluşturan etkenlerden biri olduğu için su kirliliği problemlerini de beraberinde getirmektedir. (Hodaloğulları Şencan, 2020: 6). Gaz atıklar ise, çöplük alanlarında patlama ve yangınlara, küresel ısınmaya, havanın kirlenmesine ve istenmeyen kokuların oluşmasına, yeraltı ve yüzey sularının kirlenmesine neden olmaktadır (Karasu, 2013: 5) Atıkların çevre üzerinde görülen bu olumsuz etkilerinden insanların etkilenmemesi de olanaksız görünmektedir.

2018 Yılı itibarıyla Çin'in atık politikalarında değişikliğe gitmesi Avrupa Birliği ülkelerinin atıklarını ihraç ettiği ülkelerin değişmesine neden olmuştur. Özellikle bu tarihten itibaren Avrupa Birliği ülkeleri tehlikeli ve tehlikesiz atıklarını ihraç ettiği ülkeler arasında Türkiye önemli bir yer edinmiştir. Bu nedenle bu çalışmanın amacını, atık endüstrisinde Avrupa Birliği ülkeleri için Türkiye'nin konumu ve öneminin belirlenmesi oluşturmıştır. Türkiye'nin Avrupa Birliği ülkeleri için konumu ve öneminin belirlenmesinin, Türkiye'nin atık yönetimi politikalarını etkinliği ve verimliliği için önemli olduğu düşünülmektedir. Bu yönüyle de literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Çalışmada kullanılan istatistiki veriler EUROSTAT ve World Integrated Trade Solution (WITS) resmi sitelerinden temin edilmiştir. Çalışmanın kısıtını, resmi sitelerin yayımladığı verilerin hangi yıla kadar yayımladığı oluşturmıştır. Bazı istatistiki veriler 2023 yılı verilerini de kapsayarak yayımlanmış olmasına rağmen, bazı istatistiki veriler 2022 yılı verilerini kapsayacak şekilde yayımlanmıştır.

Çalışmanın giriş bölümünde atık kavramı, sınıflandırması ve insanlar ile çevre üzerindeki etkileri incelendikten sonra, birinci bölümde atık yönetimi ve ticareti kavramları ele alınmıştır. İkinci bölümde Avrupa Birliği'nin ve Türkiye'nin istatistiki veriler çerçevesinde atık miktarları ile atık endüstrisinde

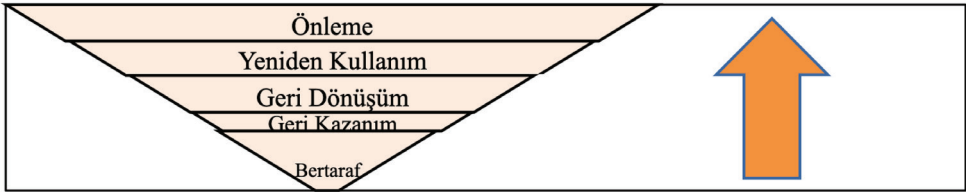
Avrupa Birliği ülkeleri için Türkiye'nin konumu değerlendirilmiştir. Çalışma sonuç bölümü ile tamamlanmıştır.

1. ATIK YÖNETİMİ VE TİCARETİ

Küreselleşmenin varlığı, atık dolaşımını yerelde üretilen ürünlerin dolaşımı kadar önemli bir hale getirmiştir. Günümüzde uluslararası ticarette atık malzemelerinin ithal veya ihraç edilmesi büyüyen bir endüstri olarak önemli bir yere sahip olmaya başlamıştır. Bu endüstri içinde yerini almak isteyen ülkeler atıklarını ülkelerinde işleyerek veya bu işlemi yapabilecek ülkelere atıklarını ihraç ederek atık yönetimi sürecini yönetmeye çalışmaktadır. Ülkelerin atık yönetimini konu alan atık ticareti küresel ekonominin önemli bir bileşeni haline gelmiştir (Sarıhan, 2023: 1).

Şekil 2'de Atık yönetimi hiyerarşisine yer verilmiştir. Bu hiyerarşiye göre, en alt kademede yer alan bertaraf düzeyinden yukarı yönlü hareket ile çevre bakımından en uygun çevrenin oluşmasından ve sürdürülebilirlikten bahsedilebilir. Doğada birbirlerinden farklı özelliklere sahip olan çok fazla atık türünün varlığı; çevre, ekonomi, fiziksel ve biyolojik olarak etkilerinin etkin ve verimli şekilde yönetilmesi gerekliliğini zorunlu kılmaktadır (Gündüzalp ve Güven, 2016: 5). Bu etkiler, küresel atık ticareti endüstrisinin oluşmasında önemli rol oynamaktadır.

Şekil 2. Atık Yönetimi



Kaynak: (Parker, 2010: 143).

Küresel atık ticareti endüstrisinin oluşumu çok basit bir ekonomik prensiple başlamıştır. Çöp her gün üretilir ve bu çöplerin atılması gerekmektedir. Geri dönüştürülebilen ve gelir için yeniden satılabilen bazı çöp türleri olduğundan, atıklar geri dönüşüm endüstrisi için bir gereklilik haline gelmektedir. Ekonomik nedenlerin yanı sıra, geri dönüşüm çevresel nedenlerle de yapılmaktadır (Sembiring, 2019: 1). Küresel atık ticaretinde temel sorun, gelişmiş ülkelerin atıklarını çoğunlukla az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yollaması ve atıklarının geri dönüşümünün bu

ülkelerde gerçekleşmesi olmuştur. Sigman (1996)'a göre gelişmiş ülkelerin atıklarını geliştirmekte olan ülkelere yollamasının sebebi, gelişmiş ülkelerde atıkların imha sürecinde yüksek vergiler ödenmesi gerektiğidir. Gelişmiş ülkelerin atıklarını geliştirmekte olan diğer ülkelere transfer etmesinin diğer nedenleri arasında ise, gelişmiş ülkelerde çevre standartlarının yüksekliği, geri dönüşüm tesisleri kurulum ve atık depolama maliyetlerinin yüksek olması, yer alır (Baggs, 2009: 3). Ayrıca geliştirmekte olan ülkelere yasal düzenlemelerin bu alanda etkinsizliği, toplumun atıkların meydana getirebileceği zararlı etkilere karşı bilinçsizliği ve kayıtsızlığı, güçlü bir kamuoyunun olmaması da gelişmiş ülkelere geliştirmekte olan ülkelere doğru yapılan atık ticaretinin önemli nedenleri arasındadır (Lipman, 2002: 68). Aslında başka ifade ile atık ticareti, gelişmiş ülkeler için çöplerinden kurtulması olarak anlaşılırken, geliştirmekte olan ülkeler için atık ticareti ile gelir kazanması anlamına gelmiştir. Sembiring (2019) bu ticareti “*zengin ülkeler arka bahçelerindeki çöplerden kurtulmakta, geliştirmekte olan ülkeler ise bu çöplerin işlenmesi ve atılması karşılığında para kazanmaktadır*” şeklinde yorumlamıştır. Ayrıca atık endüstrisinin, atık ithal eden ülkeler tarafından önemli bir gelir olarak görülmesi, atıkların bazı olumsuz etkilerinin göz ardı edilmesi ile sonuçlanmıştır. Atık ticaretinin, olumsuz etkilerini gösterdiği en önemli alan ise çevredir. İlk olarak 1972 Stockholm Birleşmiş Milletler Çevre Konferansı “*Çevreyi Dışlayan Kalkınma*” konulu toplantıda bütün ülkeler tarafından çevrenin korunması gerekliliği vurgulanmıştır. Ayrıca bu toplantıda çevrenin korunmasının ülkelerin kalkınması için önemli olduğu belirtilmiştir. Bu toplantı sonucunda evsel katı atıklara yönelik küresel iş birliğinin sağlanması için iş birliği adımları atılarak, ortak yasal düzenlemeler belirlenmeye başlanmıştır (Keleş ve Hamamcı, 2002). Çevrenin korunmasına yönelik alınan kararların yanı sıra atıkların uluslararası ticaretini kapsamına alan bazı sözleşme ve kanunlar bulunmaktadır. Bu sözleşmeler arasında küresel olarak kabul edilen önemli sözleşmelerden biri Basel Sözleşmesi'dir. Basel Sözleşmesi, (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal) 1989'da kabul edilen ve 1992'de yürürlüğe giren tehlikeli atıklar ve diğer belirli atıkların uluslararası ticaretini kontrol eden önemli küresel bir sözleşmedir. Bu sözleşmenin içeriğinde, özellikle endüstriyel atıklar, tarım kimyasalları, tıbbi atıklar ve hane halkı atıkları yer almaktadır. Ancak sözleşme içeriğinde nükleer atıklar yer almamaktadır. Tehlikeli ve diğer belirli atıkların ithalatçı ülkelere ihracatı için “*bildirim ve onay*” rejimi oluşturulmuştur (<https://www.basel.int/>). Bu sözleşmeye göre, ihracat yapan ülke tehlikeli atıkların veya diğer

atıkların ülke sınırları dışına taşınmasını planlayan taraf olarak belirtilirken, ithalat yapan ülke ise, atıkların yöneldiği taraf olarak belirtilmiştir. Basel Sözleşmesinin tarafları, tehlikeli ve diğer atıkların sınır ötesi hareketlerinin en aza indirilmesini ve bu tür hareketlerin insan sağlığını ve çevreyi koruyacak şekilde yürütülmesini sağlama konusunda genel bir yükümlülüğe sahiptir. Bu genel yükümlülükler ek olarak, sözleşme sınır ötesi hareketlerin yalnızca belirli koşullar karşılandığında ve belirli prosedürlere uygun olarak gerçekleştirilebileceğini öngörmektedir. Taraflara, tehlikeli atıkların ve diğer atıkların sınır ötesi hareketlerini sağlayabilmesi için üç koşul şart koşulmaktadır.

Bukoşullar;(<https://www.basel.int/Implementation/Ewaste/TechnicalGuidelines/DevelopmentofTGs/tabid/2377/Default.aspx>).

- İhracatçı devletin, söz konusu atıkları “çevreye uygun bir şekilde” bertaraf edebilmesi için gerekli teknik kapasite ve tesislere sahip olmaması gerekmektedir.
- İthalatçı devlette ithal edilen atıkların geri dönüşüm veya geri kazanım endüstrileri için hammadde olarak ihtiyaç duyulması gerekmektedir.
- Sınır ötesi hareketin, tarafların beraber kararlaştırdığı diğer kriterlere uygun olması gerekmektedir. Ülkeler arasında sınır ötesi hareketlerin yapılabilmesi için bu koşullardan en az birinin varlığı şarttır.

Basel Sözleşmesinin 2024 yılında 191 taraf ve 53 imzacı ülkesi mevcuttur. Bu sözleşmenin taraflarından Türkiye sözleşmenin tarafı olmaya 22/03/1989 tarihinde başvuruda bulunmuştur. Türkiye’nin 22/06/1994 tarihinde başvurusu kabul edilerek, sözleşme 20/09/1994 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

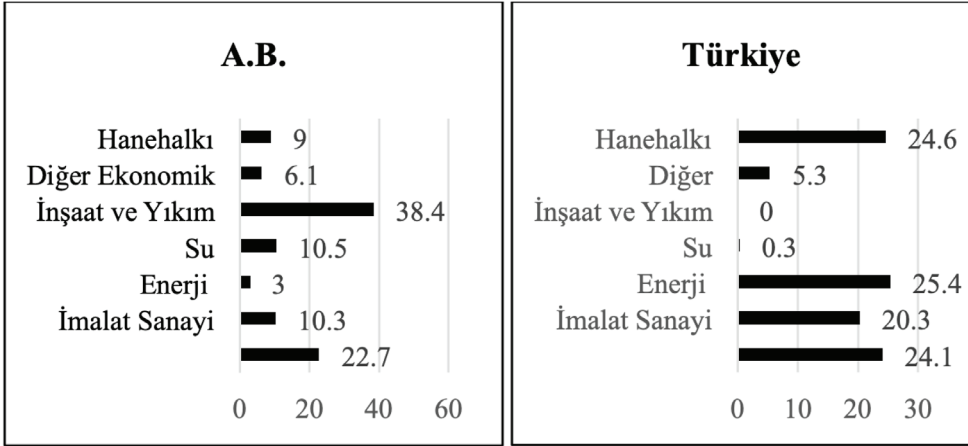
2. ATIK ENDÜSTRİSİNDE AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ İÇİN TÜRKİYE’NİN KONUMU

Heryıl dünya çapında iki milyar tondan fazla kentsel katı atık üretilmektedir. Küresel Atık Yönetimi Görünümü 2024 Raporu’nda bu atıkların büyüklüğü “standart nakliye konteynerlerine doldurulup uç uca dizilse, Dünya’nın ekvatorunu 25 kez saracak veya Ay’a gidip gelmekten daha uzun bir mesafeye ulaşacaktır.” şeklinde ifade edilmiştir. Bu atıkların oluşumunda Belediyelerin atıkları kadar, insan faaliyetleri de önemli yer oluşturmaktadır. İnsanlar büyük miktarda tarımsal, inşaat ve yıkım, endüstriyel, ticari ve sağlık atıkları oluşturmaktadır. Bu atıklar ise genellikle çiftlik, şantiye,

fabrika ve hastane faaliyetleri sonucunda meydana gelmektedir (Global Waste Management Outlook, 2024). Bu atıkların “atık geri kazanımı” olarak bilinen yöntemde farklı şekillerde kullanılması mümkündür. Bu yöntemler arasında; geri dönüştürülmesi, dolgu amaçlı kullanılması veya atıkların yakılması ile elde edilen enerjinin kullanılması, gibi şekilleri yer almaktadır (European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20180328STO00751/sustainable-waste-management-what-the-eu-is-doing>).

Şekil 3’te Avrupa Birliği ülkeleri ve Türkiye için atık istatistikleri verilmiştir. Şekil incelendiğinde; Avrupa Birliği ülkelerinde 2022 verilerine göre hane halkının atıklarının toplam atık içindeki payının %9, Türkiye’de ise, hane halkının atıklarının toplam atık içindeki payının %24,6 paya sahip olduğu görülmektedir. Enerji, imalat sanayi, madencilik ve taş ocağı alanlarında Türkiye’nin oluşturduğu atıkların toplam atıklar içindeki payının Avrupa Birliği ülkelerine göre çok yüksek oranlara sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu veriler Avrupa Birliği ülkelerinde atık oluşumu üzerine politikaların daha etkin ve verimli şekilde hazırlanıp, uygulandığını ifade etmektedir.

Şekil 3. Avrupa Birliği Ülkelerinin Ekonomik Faaliyetlere ve Hane Halklarına Göre Atık Üretimi (2022, Toplam atık içindeki % payı)



Kaynak: Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Waste_statistics#Total_waste_generation

Atıklar; tehlikeli ve tehlikesiz atık olarak sınıflandırılmaktadır. Tehlikeli atıklar; bileşiminde insan sağlığı ve çevre için önemli tehlikelere sahip olan ve zararlı etkileri fazla olan atıklardır. Bu atıklara petrol

üretiminden, tarım sektöründen, endüstriden, evsel faaliyetlerden, arıtılmış veya arıtılmamış çamurlardan oluşan atıklar örnek verilebilir. Atıkların tehlikeli ve tehlikesiz olmalarının değerlendirilmesinde; atığın bileşimi, fiziksel durumu, bileşenlerinin kimyasal reaktiflerinden, atıkların çevre üzerindeki etkileri ve kalıcılığı gibi unsurlar ön plana çıkmaktadır(https://www.istac.istanbul/assets/cevre_makaleleri/tehlikeli-atik-tanimi-ve-siniflandirilmesi.pdf).

Atıklar içinde önemli bir yere sahip olan plastik malzemelerin kullanımından oluşan plastik atıklar çevremiz ve okyanuslar üzerindeki etkileriyle katı atık yönetim sistemleri için önemli bir sorun teşkil etmektedir. Geri dönüşüm ve döngüsel ekonomi potansiyel çözümler olarak lanse edilirken, geri dönüştürülmesi amaçlanan plastik atıkların yarısından fazlası dünyanın dört bir yanındaki yüzlerce ülkeye ihraç edilmektedir (Brooks, 2018: 1). Bu ihracatın nedeni olarak, ülkelerde maliyetlerin yüksekliği ve yurt içinde işlenmesi sürecinde çevresel zorluklar görülebilir.

Tablo 1’de Avrupa Birliği ülkelerinin atık ihracat ve atık ithalat verileri verilmiştir. Tablo da Avrupa Birliği ülkeleri ihraç oranlarını incelendiğinde; 2024 yılında 31.6 milyon ton atık ihraç ettiği anlaşılmaktadır. Bu oran 2023 yılı ile kıyasladığında 2024 yılında atık ihracatında azalma olduğu anlamına gelmektedir. Avrupa Birliği dışı ülkelere atık ithalatı oranları incelendiğinde ise; 2021’den bu yana azalarak, 18.1 milyon tona gerilediği görülmektedir.

Tablo 1. A.B. Ülkelerinin Toplam Atık İhracat ve İthalat Verileri
(2010-2024) (Ton)

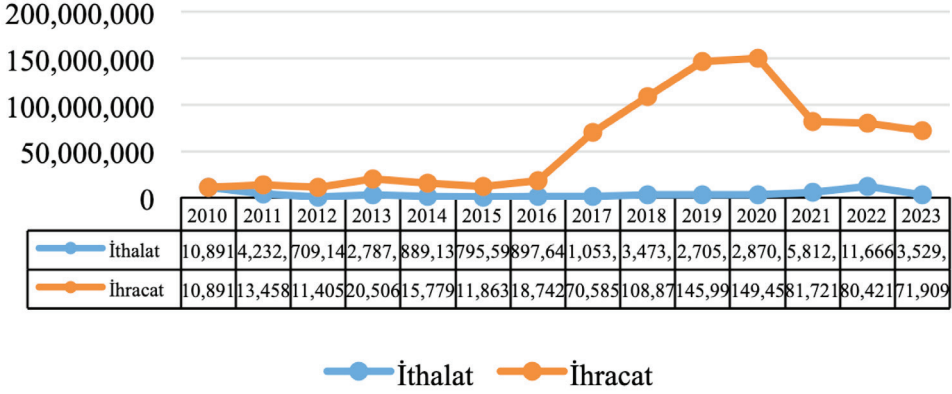
Yıllar	İhraç Edilen Atık	İthal Edilen Atık
2010	30.012.523	17.304.990
2011	30.954.852	17.840.857
2012	31.743.717	14.512.514
2013	27.556.965	14.521.675
2014	28.149.384	14.769.662
2015	25.414.101	14.992.312.
2016	28.799.164	16.363.275
2017	30.600.079	18.145.944
2018	30.553.620	16.263.091
2019	30.517.240	16.154.957
2020*	32.432.330	15.498.649
2021	32.591.987	19.096.920
2022	31.091.741	17.087.498
2023	34.534.799	16.104.202
2024	31.625.131	18.184.335

Kaynak: Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wastrdmp__custom_9278339/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=575c26c9-0e73-4b38-93f4-769d5847568d&c=1704882809424 .

* 2020 yılından itibaren Avrupa Birliği'nin 27 ülkesinin verileri verilmiştir.

Grafik 1’de 2010-2023 dönemi için Avrupa Birliği ülkelerinin Türkiye’den ithal ettiği atık miktarları ve Türkiye’ye ihraç ettiği atık miktarları verilmiştir. Tablo dan Avrupa Birliği ülkelerinin Türkiye’den gerçekleştirdiği atık ithalatı miktarlarının çok düşük oranda olduğu görülmektedir. Avrupa Birliği ülkelerinin Türkiye’ye ihraç ettiği atık miktarı yıllar itibariyle dalgalı bir seyir izlese de artış trendi dikkat çekmektedir. Özellikle Avrupa Birliği ülkelerinden Türkiye’ye atık ihracatı 2016 yılından itibaren hızla artmaya başlamakla beraber bu sürecin izleyen yıllarda devam ettiği görülmüştür.

Grafik 1. Avrupa Birliği Ülkeleri ile Türkiye'nin Atık İhracat ve İthalat Verileri (kg)



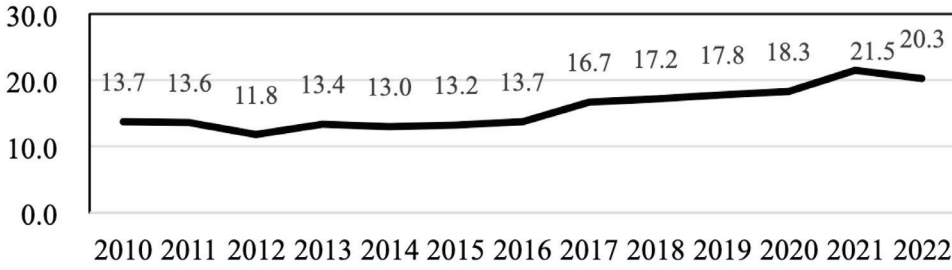
Kaynak: World Integrated Trade Solution (WITS), <https://wits.worldbank.org/trade/comtrade/en/country/EUN/year/2022/tradeflow/Exports/partner/ALL/product/391590>

World Integrated Trade Solution (WITS- 2024) verilerine göre; Avrupa Birliği (27) ülkelerinde 2022 yılında 363.385.000 kg atık meydana gelmiştir. 2022 yılında oluşan atıkların ihraç ettiği ülkeler sıralamasında; ilk sırada 80.421.900 kg'la Türkiye yer alırken, Birleşik Krallık 68.771.800 kg ile 2.ülke olmuştur. Türkiye'yi İsviçre, Malezya, Amerika Birleşik Devleti, Endonezya, Suudi Arabistan takip etmiştir. 2023 yılı verileri ihracat miktarları incelendiğinde ise; Avrupa Birliği (27) ülkelerinin atıklarını ihraç ettiği ülkelerin başında Türkiye, Birleşik Krallık, Vietnam, İsviçre yer almıştır. Avrupa Birliği ülkeleri 2023 yılında Türkiye'ye 71.909.000 kg atık ihracatı yaparken, Birleşik Krallık'a 67.982.000 kg atık, Vietnam'a 55.305.200 kg atık ihraç etmiştir (WITS, 2024). Çin'de 2018 yılında atık ithalatının yasaklamasının ardından Türkiye, Avrupa Birliği'nin (AB) plastik atıklarının ithal edildiği önemli ülke haline gelmiştir (Binbuğa, 2024: 1). Avrupa Birliği (27) ülkelerinin atıklarını miktar olarak (kg) ithalatı 2022 yılında 454.433.000 kg olarak gerçekleşmiştir. 180.882.000 kg ile Birleşik Krallık ithalat içinde önemli bir paya sahipken, Türkiye 11.666.100 kg ile ithalatla ülke sıralamasında gerilerde kalmıştır. Avrupa Birliği ülkeleri 2023 yılı ithalat verileri incelendiğinde ise, 411.208.000 kg ithalat yaptığı görülmektedir. Türkiye 3.529.400 kg oran ile dünya ülkeleri arasında gerilerde yer almıştır (WITS, 2024). Bu verilerden anlaşıldığına göre özellikle Avrupa Birliği ülkelerinden yapılan atık ihracatında Avrupa Birliği'nin Türkiye'nin önemli

bir partneri olduğu anlaşılmaktadır. Bir başka ifade ile Avrupa Birliği ülkeleri atıklarının önemli bir kısmını Türkiye'ye yollamıştır.

Grafik 2'de 2010-2022 dönemi için Avrupa Birliği ülkelerinden kişi başına tehlikeli atık ihracat verileri verilmiştir. Grafikte dikkat çeken husus; Avrupa Birliği ülkelerinden tehlikeli atıkların kişi başına miktarlarının artma seyrinde olduğudur. Avrupa Birliği ülkelerinde 2010 yılında kişi başı atık 13.7 kg, 2022 yılında ise %20.3 kg olarak gerçekleşmiştir.

Grafik 2. Avrupa Birliği Ülkelerinden Tehlikeli Atık İhracatı
(kişi başına kg / 2010-2022)



Kaynak: Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wastrdmp_custom_9278339/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=575c26c9-0e73-4b38-93f4-769d5847568d&c=1704882809424

Tablo 2'de 2010-2022 dönemi için Avrupa Birliği ülkeleri tarafından tehlikeli atıkların ihraç edildiği ülkelere yer verilmiştir. Tabloda Avrupa Birliği ülkelerinden tehlikeli atıklarının büyük çoğunluğunun diğer Avrupa ülkelerine gönderdiği, ikinci sırada EFTA ülkelerine gönderdiği anlaşılmaktadır.

Tablo 2. Avrupa Birliği Ülkeleri Tarafından Tehlikeli Atıkların İhraç Edildiği Ülkeler (Bin ton, 2010-2022)

Yıl	Diğer Avrupa Ülkeleri	EFTA Ülkeleri	OECD (EFTA Üyesi Olmayan Ülkeler)	Toplam
2010	5.571	340	139	6.050
2011	5.537	258	167	5.963
2012	4.797	252	127	5.177
2013	5.589	143	179	5.911
2014	5.200	244	305	5.750
2015	5.241	377	249	5.867
2016	5.501	331	265	6.096
2017	6.676	549	198	7.424
2018	6.922	461	254	7.637
2019	7.064	568	314	7.946
2020	7.312	526	350	8.188
2021	8.762	450	395	9.607
2022	8.268	457	313	9.039

Kaynak: Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wasship/default/table?lang=en

3. SONUÇ

Günümüzde küreselleşmenin de etkisiyle bireylerin tüketim kalıplarında önemli değişimler ve artışlar meydana gelmiştir. Tüketicinin artması çevre üzerinde çevresel, ekonomik ve fiziksel, biyolojik olarak birçok önemli etkiler meydana getirmiştir. Bu etkilerin çevre üzerinde negatif etkilerinin varlığı, bu etkilerin etkin bir şekilde yönetilmesi gerektiği ortaya koymuştur. Bu nedenle ülkelerin atıkların yönetimi gibi hususlarda mali ve ekonomik önlemler alması gerekliliğini zorunlu hale gelmiştir.

Çalışmanın amacı atık endüstrisinde Avrupa Birliği ülkeleri için Türkiye'nin konumu ve öneminin belirlenmesidir. Çalışmada bu konuya odaklanılmasının nedenini, özellikle 2018 yılı itibarıyla Çin'in atık politikalarında değişikliğe gitmesi sonucunda Avrupa Birliği ülkelerinin atıklarını ihraç ettiği ülkelerin değişmesi ile Avrupa Birliği ülkelerinin tehlikeli ve tehlikesiz atıklarını ihraç ettiği ülkeler arasında Türkiye'nin önemli bir yer edinmesi oluşturmıştır. Çalışmada kullanılan istatistiki veriler EUROSTAT ve World Integrated Trade Solution (WITS) resmi sitelerinden temin edilmiştir.

Çalışmada Avrupa Birliği ülkelerinin tehlikeli ve tehlikesiz atıkların kişi başına miktarlarının artma seyrinde olduğu görülmüştür. Bu atıkların önemli bir kısmı Avrupa Birliği ülkelerinden Türkiye'ye yollanmaktadır. Çalışma sonucunda Avrupa Birliği ülkelerinden diğer ülkelere yapılan atık ihracatında Avrupa Birliği'nin Türkiye'nin önemli bir partneri olduğu anlaşılmıştır. Bu durum, Türkiye'nin Avrupa Birliğinin atık döngüsündeki merkezi rolünü ve atık yönetimi politikalarının geleceği açısından taşıdığı stratejik önemi ortaya koymaktadır. Aslında Türkiye'de 29314 sayılı 02.04.2015 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan yönetmelikte atıkların kaynaklarını önleme ve azaltma ilkesini benimsediğini, temiz teknoloji kullanımı ve çevre odaklı tasarım yaklaşımıyla atık üretimini en baştan engellemeyi zorunlu kılmayı ön planda tuttuğu belirtilmektedir. Atıkların çevreye minimum zarar verecek kapasitede olması yani yeniden kullanılması ve dönüştürülmesini sağlanmasının gerekliliği ilkesinin benimsendiği anlaşılmaktadır.

Ayrıca çalışmadan çıkarılacak diğer önemli bir husus da, Avrupa Birliği ülkelerinin tehlikeli ve tehlikesiz atık ihracatındaki bu artış, Avrupa Birliği'nin Döngüsel Ekonomi hedefleriyle çelişme potansiyeli taşıdığıdır. Atıkların kaynağında azaltılması ve Avrupa Birliği ülkeleri içinde geri dönüştürülmesi yerine maliyet avantajı nedeniyle üçüncü ülkelere gönderilmesi bu hedeflerin gerçekleşmesini zorlaştıran bir etken olarak düşünülmelidir.

Bu doğrultuda çalışmadan elde edilen istatistiki veriler, Türkiye’de atık yönetiminde çevreci mali politikaların önceliklendirilerek hazırlanmasının önemini ortaya çıkılmaktadır. Türkiye’de ithal edilen atıkların geri dönüşümünün mümkün olup-olmadığının ve çevre standartlarına uygun işlenip-işlenmediğinin sıkı bir şekilde kontrol edilmesi amacıyla fiziksel ve teknik kapasite artışına öncelik verilmelidir. Sonuç olarak; Türkiye’nin çevre standartlarını ve denetim mekanizmalarını daha da güçlendirme politikalarının ön planda tutulmasının önemli olduğu söylenebilir.

KAYNAKÇA

- 2872 sayılı Çevre Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2872&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Baggs, J. (2009). International trade in hazardous waste. Review of International Economics. 17 (1), 1-16.
- Binbuğa, B. (2024). European waste trade with Turkey: Roadmap to sustainability or a false promise?. SUITS Policy Brief,3, 1-4. <https://www.su.se/institute-for-turkish-studies/about-the-institute/european-waste-trade-with-turkey-roadmap-to-sustainability-or-a-false-promise-1.787157>
- Brooks, S. (2018) Metal Recovery From Industrial Waste. CRC Press, 1.st. Edition.
- Global Waste Management Outlook (2024). https://www.cevko.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=1377:kuresel-atik-yonetimi-gorunumu-2024-raporu-yayimlandi&catid=47&lang=tr&Itemid=165
- Gündüzalp, A. A. ve Güven, S. (2016). Atık, çeşitleri, atık yönetimi, geri dönüşüm ve tüketici: Çankaya Belediyesi ve semt tüketicileri örneği. Hacettepe Üniversitesi Sosyolojik Araştırmalar E-Dergisi. https://www.researchgate.net/profile/Aysel-Tontu/publication/295693401_Waste_and_Waste_Types_Waste_Management_Recycling_and_Consumer_Cankaya_Municipality_and_Instance_of_Neighbourhood_Consumers/links/56cc765f08ae1106370d924b/Waste-and-Waste-Types-Waste-Management-Recycling-and-Consumer-Cankaya-Municipality-and-Instance-of-Neighbourhood-Consumers.pdf
- Hodaloğulları Şencan, A.K. (2020). Atık maddeler ve uluslararası ticareti. KTO Karatay Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Programı, Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- Karasu, A. (2013). Çevresel atıklar, nedenleri, çevresel atıkların geri dönüştürülmesi ve yenilenebilir enerji olanaklarının araştırılması. Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Bilecik: Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi.

- Keleş, R. ve Hamamcı, C. (2002). Çevre Bilimi. 4. Baskı, İmge Yayınevi, Ankara, 1-32.
- Lipman, Z. (2002). A Dirty dilemma: the hazardous waste trade. Harvard International Review, 23 (4), 67-71.
- Palabıyık, H. (2001). Belediyelerde kentsel katı atık yönetimi: İzmir büyükşehir belediyesi örneği, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İzmir.
- Parker, D. (2010) Briefing: remanufacturing and reuse- trends and prospects. Waste and Resource Management, 163(4), 141-147.
- Read, A. D. (1999). A Weekly doorstep recycling collection, ı had no idea we could overcoming the local barriers to participation. resources, Conservation and Recycling, 26, 217-249.
- Resmî Gazete, (02.04.2015). Atık Yönetimi Yönetmeliği. Sayı 29314. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/04/20150402-2.htm>
- Sarıhan, A.Y. (2023). The Global waste trade: a decade in review. IGI Global. DOI: 10.4018/978-1-6684-8879-9.ch013.
- Sembiring, M. (2019). Global waste trade chaos: rising environmentalism or cost-benefit analysis?. S. Rajaratnam School of International Studies, <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep26804.pdf>
- Uzunoğlu, H. (2014). Çevremizi kirleten atıklar ve atık yönetiminin önemi. Ar&Ge Bülten, http://www.izmir.org.tr/portals/0/argebulten/at%C4%B1klarveat%C4%B1ky%C3%B6netimi_handeuzunoglu.pdf
- Vaughn, J. (2009). Waste management: A reference handbook. Abc-clio. [https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=rHfDEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Vaughn,+J.+\(2009\).+Waste+management:+A+reference+handbook.+Abc-clio.&ots=vbNIIjMEM&sig=9YrOID7kRrPT3QQTmjXyj6Pkk-Y&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=rHfDEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Vaughn,+J.+(2009).+Waste+management:+A+reference+handbook.+Abc-clio.&ots=vbNIIjMEM&sig=9YrOID7kRrPT3QQTmjXyj6Pkk-Y&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- İNTERNET KAYNAKLARI
- Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Waste_statistics#Total_waste_generation (Erişim Tarihi: 11.08.2025).
- https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wasship/default/table?lang=en (Erişim Tarihi: 08.08.2025).

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wastrdmp__custom_9278339/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=575c26c9-0e73-4b38-93f4-769d5847568d&c=1704882809424 <https://wastelog.co/atik-turleri> (Erişim Tarihi: 11.08.2025).

<https://www.basel.int/> (Erişim Tarihi: 12.08.2025).

<https://www.basel.int/Implementation/Ewaste/TechnicalGuidelines/DevelopmentofTGs/tabid/2377/Default.aspx> (Erişim Tarihi: 12.08.2025).

<https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20180328STO00751/sustainable-waste-management-what-the-eu-is-doing> (Erişim Tarihi: 10.08.2025).

https://www.istac.istanbul/assets/cevre_makaleleri/tehlikeli-atik-tanimi-ve-siniflandirilmasi.pdf (Erişim Tarihi: 11.08.2025).

HARÇLARDA İSTİSNAİ BİR YAPTIRIM ÖRNEĞİ: TAPU VE KADASTRO HARCINDA VERGİ ZİYAI CEZASI

Baki YEGEN¹

1. GİRİŞ

Klasik iktisadi anlayışın hâkim olduğu 1929 Ekonomik Buhranı'na kadar olan süreçte devletin üstlendiği görev ve sorumluluklar çerçevesinde fonksiyonları güvenlik, savunma, bayındırlık hizmetleri gibi temel hizmetler ile sınırlı kalmıştır. 1929 Ekonomik Buhranı ile birlikte klasik anlayış yerini devletin daha aktif olduğu Keynesyen anlayışa bırakmıştır. Keynesyen anlayış tarafından benimsenen devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahil olması fikri günümüz modern devlet anlayışına zemin hazırlamıştır. Bu nedenle günümüz modern devletlerinde etki alanı geçmişe nazaran daha da geniş bir şekilde karşımıza çıkmaktadır. Devletlerin zaman içerisinde artan fonksiyonları kamu harcamalarının da yıldan yıla artış eğiliminde olmalarına neden olmaktadır. Devletler tarafından sunulan kamu mal ve hizmetlerinin yansıması olan kamu harcamalarının finansmanı noktasında ise çeşitli gelir kaynaklarından meydana gelen kamu gelirleri ön plana çıkmaktadır. Kamu mal ve hizmetlerinin topluma tahsis edilebilmesi için ihtiyaç duyulan gelir kaynakları içerisinde başta vergiler olmak üzere harçlar, şerefiyeler, resimler, parafiskal gelirler ve para cezaları gibi çeşitli gelir kaynakları yer almaktadır. Kuşkusuz bireyler günlük hayatlarında diğer gelir kaynaklarına kıyasla vergiler ve harçlarla daha fazla karşılaşmaktadırlar. Vergiler ve harçların temel alındığı bu çalışmada kamu maliyesi literatüründe yer verilen vergi ve harç tanımlamalarına, vergi ve harçların ortak ve farklı olan yönlerine ve özellikle de idari para cezası uygulamalarındaki mevcut farklılıklara anayasal vergilendirme ilkelerinden eşitlik ilkesi bağlamında odaklanılmaktadır.

¹ Doç Dr., Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, bakiyegen@ohu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-4118-1445.

2. KAVRAMSAL BAKIMDAN VERGİ VE HARÇ

Vergi hayatımızın içerisinde genç, yaşlı, kadın, erkek, zengin, fakir fark etmeksizin gerek doğrudan gerek dolaylı olarak ödenmekte olduğu için hemen hemen herkes tarafından çoğunlukla bilinen bir kavramdır. Bilinirliği vergi kadar yaygın olmasa da harç kavramı günlük hayatta bazı kamu hizmetlerinden faydalananlar tarafından ödenmekte olduğu için söz konusu kamu hizmetlerin muhatapları tarafından bilinmektedir. Vergi ve harç kavramları her ne kadar toplum tarafından genel olarak bilinse de maliye literatüründe teorik açıdan önemli bir altyapıya sahip olan ilgili kavramlar çeşitli yasal düzenlemelere dayanmak suretiyle günümüzde uygulama alanına sahip olmaktadır. Bu nedenle vergi ve harç kavramları hakkında detaylı teorik açıklamalarla birlikte mevzuata ilişkin açıklamalara da yer verilmesi gerekmektedir.

2.1. Vergi Kavramı

Vergi, günümüz modern devlet anlayışında kamusal faaliyetlerin maliyetine kaynak teşkil eden en önemli unsur olması hasebiyle kamu maliyesinin gelir ayağı bakımından vazgeçilmez bir kaynak olarak karşımıza çıkmaktadır (Batırel, 2007: 85). Bir diğer ifadeyle devlet eliyle sunulmakta olan kamu mal ve hizmetlerinin eksiksiz ve zamanında sunulabilmeleri vergiler aracılığıyla elde edilen gelirlere bağlı olmaktadır. Finansman özelliği sayesinde kamu maliyesi bakımından hayati öneme sahip olan vergi, ödeyenlerin harcanabilir gelirlerinde az ya da çok oranda/miktarda azalmaya neden olduğu için ödeyenler açısından ise bir tür gider kalemi olarak algılanabilmektedir. Bu yönüyle vergi taraflardan birinin alacaklı konumundaki devlet, diğerinin borçlu konumundaki mükellef olduğu bir ilişkiye işaret etmektedir.

Vergiler anayasal vergilendirme ilkelerinden biri olan kanunilik ya da diğer ismiyle yasallık ilkesi gereği keyfi uygulamaların önüne geçilmesi amacıyla kanunlara dayanmak zorundadırlar. Diğer bir ifadeyle vergiler demokratik hukuk devleti ilkesinin gereği olarak yasal bir zemin üzerine inşa edilmek durumundadırlar (Pehlivan, 2019: 21-22). Buna göre bir verginin toplanabilmesi için konusu, oranı, matrahı ve mükellefi gibi temel unsurlarının düzenlenmiş olduğu yürürlükte olan bir kanuna ihtiyaç duyulmaktadır (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2010: 14). Vergi kanunlarına özgü olan bu durum vergi kanunlarını diğer kanunlardan ayırmaktadır (Tosuner ve Arıkan, 2015: 16). Vergi kanunlarını diğer kanunlardan ayıran bir diğer önemli özellik ise vergi

kanunlarının uygulanabilmelerinin izne bağlı olmaları hususundadır. Buna göre vergi kanunlarının uygulanabilmeleri için ilgili yıl bütçe kanununun (C) cetvelinde yer almaları gerekmektedir. Aksi takdirde bir vergi kanunu yürürlükte olsa dahi kamu gelirlerinin yasal dayanaklarını barındıran ilgili yıl bütçe kanununun (C) cetvelinde yer verilmediği sürece verginin toplanması hukuki açıdan mümkün olmamaktadır (Bilici, 2020: 31).

Ülkemizde gelir, harcama ve servet üzerinden alınmakta olup Türk Vergi Sistemi’ni oluşturan çeşitli vergiler ve ilgili vergilerin uygulanabilmeleri bakımından çeşitli vergi kanunları yürürlükte bulunmaktadır. Her ne kadar çeşitli vergi kanunları yürürlükte olsa da kanunlarda doğrudan bir şekilde vergi tanımına yer verilmemektedir. Diğer bir ifadeyle vergi kanunlarında verginin tanımına rastlamak mümkün olmamaktadır. Sadece vergi kanunlarında değil vergi ödevine ilişkin açıklamaların yer aldığı ve vergi ile ilgili temel yasal düzenleme olarak kabul edilen Anayasa’da dahi verginin tanımına yer verilmemektedir. Hukuki anlamda verginin net bir tanımı bulunmamakla birlikte gerek yerli gerek yabancı yazarlar tarafından verginin sahip olduğu çeşitli özellikler dikkate alınmak suretiyle yapılan tanımlar bulunmaktadır.

Farklı yazarlar tarafından yapılan vergi tanımlarında çoğunlukla benzer açıklamalara yer verilmektedir. Şöyle ki Due, vergi tanımında verginin finansman kaynağı ve cebri olma özelliği üzerinde durmaktadır. Nadaroğlu, Due’nin tanımına ek olarak verginin bireysel anlamda bir karşılığının olmamasına da dikkat çekmektedir. Erginay, verginin devlet tarafından kullanılan vergilendirme yetkisi ile toplanmasına, Kaneti ise tüm bu özelliklerin yanı sıra verginin kesin bir parasal aktarım olmasına işaret ederek vergiyi tanımlamaktadır. Bu açıklamalardan hareketle verginin genel bir tanımını yapmak gerekirse; vergi, vergilendirme yetkisine sahip olan devlet ve devlete bağlı kurum ve kuruluşlar aracılığıyla kamu harcamalarını karşılamak ve gerektiğinde ekonomik ve sosyal hayata müdahale etmek amacıyla ödeme gücü ile orantılı bir şekilde alınan mecburi, kesin ve kişisel manada bir karşılığı olmayan parasal ödemedir (Şenyüz, Yüce ve Gerçek, 2021: 81-82). Verginin tanımında üzerinde durulması gereken bir diğer husus ise egemenlik gücü kullanımı ile ilgili olmaktadır. Şöyle ki devlet ya da vergilendirme yetkisi ile donatılan kamu tüzel kişileri vergilendirme faaliyetlerinde bulunurlarken bunu devletin sahip olduğu egemenlik gücüne dayanarak kanunlara uygun şekilde gerçekleştirmektedirler. Bir diğer deyişle devletin vergilendirme yetkisine haiz olup bunu kullanabilmesinin altında yatan temel neden egemenlik gücüne sahip olmasıdır. Bu durumda

devlet, bireysel anlamda bir karşılık sunmaksızın toplumdaki her bireyin faydalanabileceği kamu mal ve hizmetlerini sunabilmek için ihtiyaç duyduğu finansman noktasında sadece egemenlik gücüne dayanarak ödeme gücüne sahip olan gerçek veya tüzel kişilerden vergi talep edebilmektedir (Tosuner ve Arıkan, 2015: 45-46).

Toplu bir şekilde değerlendirme yapmak gerekirse verginin çeşitli tanımlarından hareketle vergi ile ilgili ortaya çıkan belirleyici özellikler şu şekilde ifade edilebilir. Öncelikle verginin devletin sadece egemenlik gücüne dayanarak alınması nedeniyle şahsi olarak bir karşılığı bulunmadığı bu yüzden vergi alınmasında bireysel faydadan öte toplumsal faydanın gözetilmekte olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca devlet veya devlet adına hareket eden kurum ve kuruluşlar tarafından toplanan vergi, başta kamu harcamalarını finanse etmek amacına hizmet ettiği gibi ekonomik ve sosyal hayata müdahale etmek amacına da hizmet edebilmektedir. Diğer bir ifadeyle vergi, kamu harcamalarının finansmanına işaret eden mali yani fiskal amaçla alınabileceği gibi mali olmayan yani ekstra fiskal amaçlarla da alınabilmektedir (Turhan, 1998: 21-28; Nadaroğlu, 1983: 10-11). Verginin bir diğer özelliği zorunlu bir parasal ödeme olmasıdır. Vergi, zorunlu bir ödeme olmasından ötürü gönüllü bir şekilde kanunlarda öngörülen zaman içerisinde ödeme yapılmadığı takdirde cebri olarak hukuki yollar vasıtasıyla tahsil edilmektedir. Vergi, kanunilik ilkesi gereği kanunlara dayanmakta olup yeni bir verginin yürürlüğe konulması, hâlihazırdaki bir verginin değiştirilmesi veya yürürlükten kaldırılması ancak kanunlarla mümkün olmaktadır. Vergi, adalet ilkesi gereği göstergeleri gelir, harcama ve servet olan ödeme gücünü dikkate alabilme özelliğine de sahiptir. Nitekim vergi ile ilgili oran, miktar, muafiyet, istisna ve indirim gibi çeşitli unsurlar üzerinde yapılabilecek düzenlemeler sayesinde ödeme gücüne ulaşılabilir. Böylece yatay adalet kapsamında benzer ödeme gücüne sahip olanlar benzer tutarda, dikey adalet kapsamında farklı ödeme gücüne sahip olanlar ise farklı tutarda vergi ödemektedirler.

2.2. Harç Kavramı

Devlet eliyle topluma arz edilen kamu hizmetleri dikkate alındığında çoğu hizmetin karşılıksız olarak sunulduğu, bazı hizmetlerin ise önceden belirlenmiş olan ölçü ve nispetler dâhilinde tespit edilen bir bedel karşılığında sunulduğu bilinmektedir. Bedel karşılığı sunulmakta olan söz konusu kamu

hizmetleri harç kavramına işaret etmektedir. Harç kavramı ile ilgili olarak kanunlarda ve Anayasa’da net bir tanıma yer verilmemekle birlikte genel olarak bir tanım yapmak gerekirse harç, bazı kamu hizmetlerinden yararlanma niyetinde olanlar tarafından ilgili hizmete mukabil ödenmesi gereken parasal tutar olarak ifade edilebilir. Bu noktadan hareketle harç kavramında yer alan en dikkat çekici özellik belirli kamu hizmetlerinden faydalanabilme hususunda adeta bir ön koşul olmasıdır.

Anlaşıldığı üzere kamu kurumları vasıtasıyla sunulan bazı kamu hizmetleri karşılıksız olmayıp, harç olarak ifade edilen bir bedel karşılığında sunulmaktadırlar. Bu durumda harç kapsamında belirlenmiş olan tutarda ödeme yapan kişilerin ilgili hizmetlerden faydalanmaları mümkün olmakta, ödeme yapmayanların ise ilgili hizmetlerden faydalanmaları pek tabi mümkün olmamaktadır. Harcın bu özelliği birtakım kamu hizmetlerinin bedel karşılığı kişiye özgü olarak sunulmakta olduğunu göstermektedir (Öner, 2018: 16). Bir diğer ifadeyle harç uygulamasına tabi bahsi geçen kamu hizmetleri temelde bütün toplumun kullanımına sunulmakta olsalar da hizmete mukabil şahsi fayda imkânı, ödenmesi gereken bir bedele bağlı olmaktadır. Hizmetlerden faydalanabilmek için ödenmesi gereken bedellerin ise hizmetlerin maliyetleri ile arasında doğrudan bir illiyet bağı bulunması şartı aranmamaktadır. Bu nedenden ötürü ödenen harç miktarı kimi zaman fayda sağlanan kamu hizmeti maliyetinin altında kalırken kimi zaman üzerinde kalabilmektedir (Muter, Çelebi ve Sakıncı, 2012: 105). Şöyle ki faydalanılan hizmetin maliyeti ile harç olarak yapılan ödeme karşılaştırıldığı zaman ödemenin hizmet maliyetini tam olarak karşılamadığı durumlarda finansman kısmen harç kısmen vergi ile karşılanmaktadır. Tam tersi yani harç olarak yapılan ödemenin hizmet maliyetini aştığı durumlarda ise maliyeti aşan kısım adeta vergi niteliğine bürünmektedir (Türk, 1992: 128). Bu noktada kamu otoritelerinin kararları belirleyici olmaktadır. Çünkü harç tutarları kamu otoriteleri tarafından belirlenirken maliyetlerin yanı sıra pek çok finansal, sosyal ve siyasal unsur da dikkate alınmaktadır (Eker ve Bülbül, 2013: 124).

Bedel karşılığında faydalanma imkânı sunan harcın bir diğer özelliği cebri olmasıdır (Akdoğan, 2011: 106). Şöyle ki harca tabi bir hizmetten bir kişi faydalanmak istediğinde ya da faydalandığında harç olarak belirlenmiş tutarda ödeme yapmak mecburiyetinde olmaktadır. Anayasa’nın 73. maddesi gereği harçlar kanunla yürürlüğe konulmakta, değiştirilebilmekte ve yürürlükten kaldırılabilir. Bu nedenle kamu gelir kaynakları arasında yer alan harcın hukuki dayanağı kanun olmaktadır. Ülkemizde gerek merkezi

yönetimin gerek yerel yönetimlerin yetkisi dâhilinde uygulama alanına sahip olan çeşitli türde harç bulunmaktadır. Söz konusu harçlardan merkezi yönetim uhdesinde olan harçlar 492 sayılı Harçlar Kanunu'na dayanarak tahsil edilmektedirler. Harçlar Kanunu kapsamında yargı harçları, noter harçları, tapu ve kadastro harçları, gemi ve liman harçları, pasaport harçları ve trafik harçları gibi çeşitli harç türleri ile ilgili yasal düzenlemelere yer verilmektedir (Karaca, 2021: 156). Yerel yönetimlerden belediyelerin uhdesinde olan harçlar ise 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na dayanarak tahsil edilmektedir. Belediyelerin tahsili ile yükümlü olduğu harçlara; işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, bina inşaat harcı ve diğer çeşitli harçları örnek olarak göstermek mümkündür.

3. VERGİLER İLE HARÇLARIN ORTAK VE FARKLI YÖNLERİ

Vergiler ile harçlar kavramsal olarak ele alındığında söz konusu kavramların bazı yönlerden benzer, bazı yönlerden ise farklılık gösterdikleri bilinmektedir. Bu nedenle ortak ve farklı yönlerin ayrı ayrı ele alınması gerekmektedir.

3.1. Ortak Yönleri

Vergi ve harç kavramları sahip oldukları pek çok ortak özellik bakımından birbiri ile benzerlik göstermekte, hatta bu nedenle kimi zaman karıştırılabilmektedirler (Bülbül, 2019: 84). Vergi ve harç kavramlarının sahip oldukları ortak özelliklere değinmek gerekirse; öncelikle her iki kavram da kamu gelirleri arasında yer alan gelir kaynakları olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerek vergi gerek harç kanunilik ilkesi çerçevesinde kanunlarla konulup, değiştirilip ve kaldırılabilir (Devrim, 2002: 176). Türk Vergi Sistemini meydana getiren çok sayıda vergi, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu (VUK) ile diğer özel vergi kanunlarına, harçlar ise 492 sayılı Harçlar Kanunu ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na dayanılarak uygulanmaktadır. Vergi ile harcın bir diğer ortak özelliği her ikisinin de cebri yani zorunlu olmalarından kaynaklanmaktadır. Şöyle ki her ikisinde de konunun muhatapları tarafından ödenme zorunlulukları bulunmaktadır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki verginin ödenme zorunluluğu anayasal bir ödev olarak ortaya çıkmakta iken, harcın ödenme zorunluluğu kişinin ilgili kamu hizmetinden faydalanma isteği doğrultusunda ortaya çıkmaktadır.

Bu nedenle ödeme gücüne haiz olanlar vergi ödemek, harca tabi belirli kamu hizmetlerinden istifade etmek isteyenler harç ödemek zorundadırlar. Yine her ikisi de parasal ödemeler olarak belirlenmiş oldukları için farklı bir şekillerde ödeme yapılması mümkün olmamaktadır. Her ikisinde de mevzuu yani vergiye ve harca tabi durum ya da işlem, mükellef yani ödeme yapmak durumunda olan kişi, istisna ve muaflık kapsamında ödeme dışı bırakılan kişi ve mevzuular, ödemenin üzerinden tayin edildiği ölçüt ve nispetler, ödeme yeri ve zamanı gibi hususlar açıkça belirtilmektedir. Ayrıca Anayasa'nın 73. maddesi uyarınca hem vergi hem harç ile ilgili muaflık, istisna, indirim ve oranlarda değişiklik yapmak yetkisi kanunlarda belirtilen sınırlar dâhilinde Cumhurbaşkanı'na verilebilmektedir.

3.2. Farklı Yönleri

Vergi ile harç arasında yukarıda yer verilen çok sayıda benzer özellik bulunmasına rağmen aynı durum benzer olmayan özellikler açısından geçerli değildir. Şöyle ki vergi ile harç arasında ortak yönlerden daha az sayıda farklılık bulunmaktadır. Söz konusu farklılıkların başında “karşılık bakımından farklılık” gelmekle birlikte üzerinde durulması gereken bir diğer farklılık ise “yaptırım bakımından farklılık” olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.2.1. Karşılık Bakımından Farklılık

Vergi ile harç arasında bilinen en temel ve belirleyici farklılık, verginin bireysel anlamda bir karşılığı olmamasına rağmen harcın bireysel anlamda bir karşılığı olmasından kaynaklanmaktadır. Bu durumda sadece vergi ve harçtan oluşan iki ödemeden hangisinin vergi, hangisinin harç olduğunu ayırt etme noktasında ödemenin karşılık vadedip etmediğine bakılmak suretiyle kolayca bir ayırım yapılabilmektedir.

3.2.2. Yaptırım Bakımından Farklılık

Vergi ile harç arasındaki temel farklılık karşılık bakımından ortaya çıkmakta olsa da dikkat çekici bir diğer farklılık uygulanan yaptırım bakımından ortaya çıkmaktadır. Vergide kişiler vergi kanunlarına aykırı tutum ve davranış sergiledikleri takdirde gerçekleştirilen fiilin ağırlığına ve türüne göre idari para cezası, hürriyeti bağlayıcı ceza veya hürriyeti bağlayıcı cezayla birlikte

olmak üzere adli para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedirler. Nispeten hafif nitelikli fiiller olarak ifade edilen vergi kabahatlerine tabi fiilleri gerçekleştirenler idari para cezaları ile cezalandırılmaktadırlar. Daha ağır nitelikli fiiller olarak ifade edilen vergi suçlarına tabi fiilleri gerçekleştirenler ise hürriyeti bağlayıcı ceza ile cezalandırılmakta, bazı suçlarda hem hürriyeti bağlayıcı ceza hem de adli para cezası ile cezalandırılmaktadırlar. Özetle vergi kanunlarına muhalefet edecek şekilde gerçekleştirilen eylemlerin önlerine geçilebilmesi adına çeşitli yaptırımlar uygulanmaktadır.

Konuya harç bakımından yaklaşıldığında harçlara ilişkin yaptırım uygulamalarının çok sınırlı olduğu dikkat çekmektedir. Şöyle ki vergi kanunlarına aykırı bir fiilin gerçekleştirilmiş olduğu bir senaryoda vergi kanunlarında açıkça yer verilen yaptırımlar uygulanmaktadır. Ancak harç, yapısı gereği kişiye özel fayda sunacak bir hizmetin finansmanına katkıda bulunmayı gerektiren isteğe bağlı bir ödeme olduğu için harçlarla ilgili kanunlarda kanunlara aykırı fiillerin ve bu fiiller karşısında uygulanması gereken müeyyidelerin neler oldukları ile ilgili açıklamalara istisnai hâller dışında rastlamak pek mümkün olmamaktadır. Çünkü harçlar çoğunlukla beyana dayalı olmayıp peşin tahsil esasına dayalı olmaktadır. Bu nedenle harca tabi işlemin gerçekleştirilebilmesi için öncelikle harç tutarının ödenmesi gerekmekte, aksi takdirde işlem gerçekleştirilmemektedir. Bir diğer ifadeyle önceden belirlenmiş olan maktu tutarların ödenmelerine istinaden işlem gerçekleştirildiği için pasaport harcı, noter harcı, yargı harcı ve trafik harçları gibi peşin ödenen harç türlerinde muhatabın kanunlara aykırı bir fiil gerçekleştirmesi pek mümkün olmamaktadır. Nitekim harçlarla ilgili yasal düzenlemeler dikkate alındığında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer verilen çeşitli harç türleri ile ilgili olarak cezai yaptırım bakımından özel bir düzenleme bulunmamakla birlikte 492 sayılı Harçlar Kanunu'nda ise beyana dayalı bir harç türü olan tapu ve kadastro harcı ile ilgili istisnai bir yasal düzenleme bulunmaktadır.

3.2.2.1. Tapu ve Kadastro Harcında Vergi Ziyai Cezası

Tapu ve kadastro harcı ile ilgili yasal düzenlemelere 492 sayılı Harçlar Kanunu'nun dördüncü kısmında yer verilmektedir. Kanunun 57. maddesine göre kanuna ekli (4) sayılı tarifede belirtilen tapu ve kadastro işlemleri tapu ve kadastro harcına tabi olmaktadır. Diğer harç türlerine benzer şekilde tapu ve kadastro harcında da ilgili kanun çerçevesinde mükellef, istisna,

harç alma ölçü ve nispetleri, ödeme usulü, yeri ve zamanı ile ilgili çeşitli açıklamalar bulunmaktadır. Buna karşın harç alma ölçü ve nispetleri başlığı altında yer alan 63. maddede cezai müeyyide kapsamında yer verilen özel bir düzenleme nedeniyle diğer harçlardan ayrılmaktadır. Şöyle ki 63. maddede tapuda gerçekleştirilen işlemin ardından emlak vergisi değerinin altında bir değer dikkate alınarak harç ödemesi yapılmış olması halinde ya da işleme konu gayrimenkulün beyan edilen değerinin doğru olmadığından saptanması halinde doğru değer üzerinden harcın hesaplanması amacıyla resen veya ikmalen tarhiyat yapılacağı belirtilmektedir. Bahsi geçen şekillerde yapılması öngörülen tarhiyat neticesinde belirlenen tapu ve kadastro harcı için VUK'ta düzenlenmekte olan vergi ziyai cezasının %25 oranında dikkate alınarak uygulanacağı ifade edilmektedir. Anlaşıldığı üzere tapu ve kadastro harcı ile ilgili cezai yaptırım konusunda Harçlar Kanunu'nun 63. maddesinde Vergi Usul Kanunu'nun 344. maddesine bir atıfta bulunmaktadır.

VUK'un 344. maddesi dâhilinde vergi ziyai cezası hususunda yer verilen açıklamalar dikkate alındığında vergi kaybına yol açılması durumunda kayba uğratılan tutarın bir katı oranında vergi ziyai cezası kesileceği belirtilmektedir (Şenyüz, 2020: 122). Söz konusu yasal düzenleme tapu ve kadastro harcı açısından dikkate alındığında Harçlar Kanunu'nun 63. maddesinde ifade edilen hallerle vergi değerinin düşük veya yanlış beyan edildiği durumlarda muhataplar adına kayba uğratılan harç tutarının dörtte biri oranında vergi ziyai cezası kesileceği ifade edilmektedir. Böylece VUK kapsamında vergi kaybına neden olacak bir fiil gerçekleştirildiği zaman kayba uğratılan vergi miktarı ile aynı miktarda olmak üzere 1 kat yani %100 oranında vergi ziyai cezası kesilmekte iken Harçlar Kanunu kapsamında tapu ve kadastro harcının olması gerekenden daha az hesaplanmasına neden olacak türden bir fiil gerçekleştirildiği zaman kayba uğratılan harç miktarının yalnızca dörtte biri yani %25 oranında vergi ziyai cezası kesilmektedir. Oysaki her iki durumda da devlet hazinesi kanunlar gereği yapılması yasaklanmış olan fiillerin gerçekleştirilmelerine bağlı olarak zarara uğratılmaktadır.

Vergi ziyai cezasında dikkate alınan oran bakımından vergiler ile tapu ve kadastro harcı arasında ortaya çıkan bu farklılık pek çok yönden ortak özelliklere sahip söz konusu kamu gelir kaynakları açısından adil olup olmadığı tartışmalı bir duruma işaret etmektedir. Çünkü sosyal hukuk devletinin gözetmesi gereken ilkelerden biri olan vergilendirmede adalet ilkesine göre vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülöklere ilişkin uygulamaların kişiler arasında adaletsizlik algısının oluşmasına engel

olacak şekilde eşit muameleleri barındırması gerekmektedir (Yegen, 2021: 38-39). Ancak kanunlarda yasaklanan davranışı nedeniyle verginin eksik tahakkuk etmesine sebep olan bir kişiye kesilecek vergi ziyai cezası, benzer bir davranış nedeniyle tapu ve kadastro harcının eksik tahakkuk etmesine sebep olan bir kişiye kesilecek vergi ziyai cezasından oransal bakımdan daha ağır olmaktadır. Bu durum tapu ve kadastro harcı ile ilgili vergi ziyai cezası kesilmesini gerektiren işlemlere taraf olması muhtemel kişileri vergilere kıyasla daha düşük oranda ceza ile karşılaşacakları için motive edebilmektedir.

Üzerinde durulması gereken bir diğer husus ise vergilere kıyasla daha düşük oranda kalan tapu ve kadastro harç cezası uygulamasının cezaların caydırıcılığı ilkesine zarar vermesi ile ilgili olmaktadır. Şöyle ki cezalandırma anlayışının altında temel olarak kanun aracılığıyla yasaklanmış olan fiillerin, hukuki sonuç doğurmadan evvel engellenmeleri yani önleme fonksiyonu yatmaktadır (Yegen, 2022: 375). Söz konusu fonksiyon ile kanunlara aykırı hareket kişinin gerçekleştireceği eylemin sonucunda karşılaşacağı cezanın ağırlığını göz önünde bulundurarak eylemden vazgeçmesi hedeflenmektedir. Bir diğer ifadeyle cezaların ağırlıkları, suç işlemesi muhtemel kişileri suç işlememeye yönlendirme noktasında son derece etkili ve belirleyici olabilmektedir. Tapu ve kadastro harcında harcin eksik tespit edilmesine bağlı olarak kesilecek vergi ziyai cezası oranının özellikle vergilerle karşılaştırıldığında oldukça düşük kalmasının cezaların caydırıcılığı etkisini oldukça zayıflatmakta olduğu düşünülmektedir. Çünkü tapu ve kadastro harcının üzerinden hesaplandığı değeri olması gerekenden daha düşük göstermek suretiyle devleti gelir kaybına uğratan bir kişiye kayba uğrattığı tutarın %25'i oranında vergi ziyai cezası kesilmesi öngörülmekte, bu durumda olan bir kişi ise karşılaşacağı ceza miktarı ile eylemi neticesinde elde edeceği faydayı karşılaştırarak eylemini gerçekleştirme yönünde risk almak isteyebilmektedir. Oysaki uygulanması öngörülen ceza oranının daha yüksek olarak belirlenmesi halinde kişinin hukuka aykırı fiile yönelme isteği zayıflatılabilmektedir.

4. SONUÇ

Devlet anlayışının müdahaleci yönde evrimleşmesine müteakiben devletin artan fonksiyonları çeşitli gelir kaynakları aracılığıyla karşılanmaktadır. Bu kaynaklar arasında günlük yaşantımızda en sık karşılaştığımız kaynaklar arasında vergiler ile harçları gösterebiliriz. Vergi ile harç sahip oldukları ortak özellikler bakımından birbirlerine oldukça benzerlik göstermektedirler. Vergi gibi harç da kamu gelir kaynağı niteliğine haiz, cebri, kanunilik ilkesine sıkı sıkıya bağlı, parasal bir ödeme şeklinde tahsil edilse de verginin karşılıksız olmasına karşın harcın bir karşılığının olması vergi ile harcı ayırmaktadır.

Vergi ile harcın ortak paydada buluşamadıkları bir diğer nokta ise uygulanan müeyyideler açısından ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki verginin eksik tahakkuk ettirilmesi veya zamanında tahakkuk ettirilmemesi Vergi Usul Kanunu'nun 341. maddesine göre vergi ziyasına yol açmakta, 344. maddesine göre vergi kaybına neden olduğu durumlarda yaptırım olarak kayba uğratılan vergi miktarının bir katı tutarında vergi ziyayı cezası kesilmektedir. Harçlarda ise kamu eliyle sunulan hizmetten faydalanma çoğunlukla peşin ödeme esasına dayalı olduğu için çoğunlukla yaptırım gerektirecek bir duruma rastlanması pek mümkün olmamaktadır. Nitekim harçların düzenlenmekte olduğu kanunlardan Belediye Gelirleri Kanununda cezai yaptırım ile ilgili özel bir düzenleme bulunmamakta, Harçlar Kanununda ise 63. maddedeki tapu ve kadastro harcı ile ilgili istisnai düzenleme dışında özel bir düzenleme bulunmamaktadır. Söz konusu madde dâhilinde harca konu işlem için beyan edilen değer doğru olmadığı tespit edilmesi durumunda resen veya ikmalen tarhiyat yapılacağı ve ilgiliye ayrıca VUK'ta düzenlenmekte olan vergi ziyayı cezasının %25'i oranında ceza kesileceği ifade edilmektedir. Böylece vergi açısından kayba yol açarak devlet hazinesinin zarara uğratılması halinde kişilere 1 kat yani %100 oranında ceza uygulanmakta olduğu, kayba tapu ve kadastro harcı üzerinden neden olunması halinde ise kaybın dörtte biri yani %25 oranında vergi ziyayı cezası uygulanmakta olduğu anlaşılmaktadır. Pek çok yönden benzerlik gösteren kamu gelir kaynaklarında benzer sonuçlar için farklı oranlarda cezai yaptırımlar öngörülmekte olması kişilerde adalet anlayışının sorgulanmasına neden olabilmektedir. Öte yandan tapu ve kadastro harcı için belirlenmiş vergi ziyayı cezası oranının vergiler için belirlenmiş olan orana kıyasla düşük kalması cezaların caydırıcılığı ilkesi bakımından da tehlike arz edebilmektedir. Bu yönüyle Harçlar Kanunu'na aykırı eyleminin sonucunda elde edeceği getiri ile cezayı karşılaştıran bir kişinin ceza oranının makul olduğunu düşünerek eylemini gerçekleştirme

ihtimali bulunmaktadır. Bu nedenle benzer uygulamaların farklı sonuçlar ortaya çıkarmasının önüne geçerek adalet algısının pekiştirilmesi ve cezaların önleme fonksiyonlarının ön plana çıkarılması amacıyla yasama organı tarafından yapılacak bir düzenleme ile tapu ve kadastro harçları için öngörülen vergi ziyai cezasının tekrar gözden geçirilmesi yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, A. (2011). Kamu Maliyesi, 14. Baskı. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Batırel, Ö. F. (2007). Kamu Maliyesi ve Yönetimi. İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 24, İstanbul.
- Bilici, N. (2020). Vergi Hukuku. 50. Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Bülbül, D. (2019). Devlet Maliyesi. 2. Baskı. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Devrim, F. (2002). Kamu Maliyesine Giriş, 4. Baskı, İzmir: İlkem Ofset.
- Eker, A. ve Bülbül, D. (2013). Kamu Maliyesi, Ankara: Özbaran Ofset Matbaacılık.
- Karaca, C. (2021). Kamu Maliyesi, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Muter, N. B., Çelebi, A. K. ve Sakıncı, S. (2012). Kamu Maliyesi. 4. Baskı. Manisa: Emek Matbaası.
- Nadaroğlu, H. (1983). Kamu Maliyesi Teorisi, İstanbul: Okan Dağıtımçılık Yayıncılık Ltd. Şti.
- Öncel, M., Kumrulu, A., ve Çağan, N. (2010). Vergi Hukuku. 18. bası. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Öner, E. (2018). Kamu Maliyesi, 3. Basım. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Pehlivan, O. (2019). Vergi Hukuku Genel Hükümler ve Türk Vergi Sistemi. Trabzon: Celepler Matbaacılık Yayın ve Dağıtım.
- Şenyüz, D. (2020). Vergi Ceza Hukuku. 11. Baskı. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Şenyüz, D., Yüce, M., ve Gerçek, A. (2021). Vergi Hukuku. 12. baskı. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Tosuner, M., ve Arıkan, Z. (2015). Vergi Usul Hukuku. İzmir: Kanyılmaz Matbaası.
- Turhan, S. (1998). Vergi Teorisi ve Politikası, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Türk, İ. (1992). Kamu Maliyesi, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Yegen, B. (2021). Engellilik İndirimi Uygulamasının Anayasal Vergilendirme İlkelerinden Adalet İlkesi Kapsamında Değerlendirilmesi. A. Tekbaş ve B. Hayrullahoğlu (Ed.), Anayasa Yargısı ve Maliye içinde (s. 31-48). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Yegen, B. (2022). Genel Usulsüzlük Kabahatinde Cezaların Caydırıcılığını Azaltan Bir Uygulama Olarak Fiil Ayrılığı. Ş. Karabulut (Ed.). Finans ve Ekonomi Politika ve Anlayışlarına Teorik Çıkarsamalar içinde (s. 367-380). Bursa: Ekin Yayınevi.

Harçlar Kanunu (1964). T.C. Resmi Gazete, 11756, 17 Temmuz 1964.

Vergi Usul Kanunu (1961). T.C. Resmi Gazete, 10703-10705, 10-12 Ocak 1961.

KONJONKTÜREL DALGALANMALAR ve KAMU HARCAMALARI ÜZERİNE ETKİLERİ: BİLECİK İLİ ÖRNEĞİ¹

Yasin ACAR²

Ahmet ÜNAK³

1.GİRİŞ

Ekonomik faaliyetlerin düzenli bir seyir izlememesi, özellikle gelişmekte olan ülkelerde sıkça karşılaşılan bir durumdur. Bu durum, üretim, istihdam, tüketim, yatırım ve fiyat düzeyleri gibi temel makroekonomik göstergelerde dalgalanmalara yol açmakta ve kamu kesiminin mali performansını doğrudan etkilemektedir. Söz konusu dalgalanmalar “konjunktürel dalgalanmalar” olarak adlandırılmakta olup, bu dalgalanmaların kamu harcamaları üzerindeki etkisi literatürde ve maliye politikalarında oldukça önemli bir tartışma alanı oluşturmuştur.

Kamu harcamaları, ekonomik istikrarın korunması, kaynakların etkin tahsisi ve gelir dağılımının iyileştirilmesi gibi üç temel işleviyle devletin ekonomik yaşama müdahalesinde kullandığı başlıca araçlardan biridir. Bu nedenle, konjunktürel dalgalanmaların kamu harcamaları üzerindeki etkisinin incelenmesi, maliye politikalarının etkinliğinin anlaşılması bakımından büyük önem taşımaktadır. Ekonomik genişleme veya daralma dönemlerinde kamu harcamalarının yönü ve bileşimi değişebilmekte, bu da kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini doğrudan etkilemektedir.

Bu çalışmanın temel amacı, 2010–2024 dönemi Türkiye ekonomisinde gözlemlenen konjunktürel dalgalanmaların kamu harcamaları üzerindeki etkilerini hem ulusal düzeyde hem de yerel düzeyde, Bilecik ili örneği üzerinden incelemektir. Bu doğrultuda, önce Türkiye genelinde kamu

¹ Bu çalışma ikinci yazarın birinci yazar danışmanlığında hazırlamış olduğu tezsiz yüksek lisans dönem projesinden geliştirilerek üretilmiştir.

² Doç. Dr., Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, email: yasin.acar@bilecik.edu.tr , ORCID: 0000-0002-0847-1902

³ Lisansüstü öğrenci, Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Maliye ABD, email: ahmetunak@hotmail.com., ORCID: 0009-0002-0373-6462

harcamalarının yapısı ve eğilimleri ele alınmış; ardından Bilecik ili özelinde kamu harcamalarının ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaları değerlendirilmiştir. Özellikle 2018 finansal krizi, 2020 pandemi süreci ve 2023 depremleri gibi makroekonomik şokların kamu harcamaları üzerindeki etkileri sayısal veriler, grafikler ve tablolar aracılığıyla analiz edilmiştir.

2.KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE LİTERATÜR TARAMASI

2.1.Kavramsal Çerçeve

Konjonktürel dalgalanmalar, ekonomilerin zaman içinde düzenli bir büyüme trendi sergileyememesi sonucunda ortaya çıkan, üretim, istihdam, fiyatlar, tüketim ve yatırım gibi temel ekonomik göstergelerde gözlemlenen inişli çıkışlı hareketlerdir (Bocutoğlu, 2012: 540).

Konjonktürel dalgalanmalar belli bir süreç içerisinde ortaya çıkarlar. Bu dalgalanmalar dinamik çalışmalarla analiz edilirler. Konjonktürel dalgalanmalar ilk olarak piyasanın çıktı, istihdam düzeyi ve fiyatlar gibi ekonomik göstergelerinde ortaya çıkar, daha sonra kişiler ve toplumlar üzerinde etki gösterirler (Ünay, 1996). Bu dalgalanmalar ekonomi literatüründe sıklıkla ‘iş çevrimleri’ ya da ‘ekonomik döngüler’ şeklinde tanımlanır. Konjonktürel dalgalanmaların temelinde çeşitli içsel ve dışsal faktörler yer almakla birlikte, bu dalgalanmaların makroekonomik istikrar üzerindeki etkileri oldukça derindir. Bu nedenle, söz konusu dalgalanmaların doğasını ve etkilerini anlamak hem kamu maliyesi politikalarının belirlenmesi hem de uzun vadeli kalkınma stratejilerinin oluşturulması açısından kritik bir öneme sahiptir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, bu tür dalgalanmaların sosyal ve ekonomik etkileri daha belirgin hissedilmekte, işsizlik ve gelir dağılımı gibi göstergeleri etkilemektedir (Çelik ve Erkişi, 2022).

Konjonktürel dalgalanmalar, tipik olarak dört ana aşamadan oluşan iş çevrimleri çerçevesinde değerlendirilir: genişleme, zirve, daralma ve dip noktası. Genişleme aşamasında ekonomi büyür, üretim artar, işsizlik azalır ve tüketim canlanır. Zirve aşamasında büyüme oranı yavaşlamaya başlar, kapasite sınırlarına ulaşılır. Daralma döneminde ise üretim ve tüketim azalır, işsizlik yükselir. Dip nokta ise toparlanma öncesi en düşük düzeydir.

Bu döngüleri inceleyen Mankiw (2019), ekonomik dalgalanmaların yönetilmesinde maliye ve para politikalarının kritik önem taşıdığını,

genişleme evresinde aşırı ısınma ve enflasyon riskini azaltmak için daraltıcı politikaların, daralma evresinde ise ekonomik faaliyetleri desteklemek için genişletici politikaların uygulanmasının gerektiğini belirtmektedir. Yazara göre, bu politikaların zamanlaması ve dozajı, iş çevrimlerinin ekonomiye zarar vermeden yönetilmesi için hayati önemdedir (Mankiw, 2019).

Şekil 1, Türkiye’de bu döngüleri yansıtan GSYH büyüme oranlarını göstermektedir.

Şekil 1: Türkiye’nin Yıllık GSYH Büyüme Oranları (2010–2024)



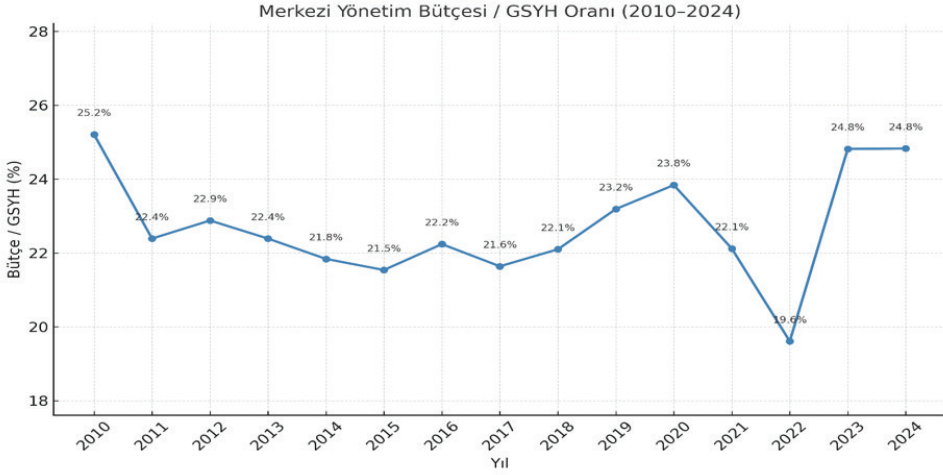
Kaynak: TÜİK.

2.2. Türkiye Ekonomisinde Konjonktürel Dalgalanmalar (2010–2024)

Konjonktürel dalgalanmalar, ekonomik büyüme, kamu harcamaları ve bütçe dengesi gibi makroekonomik göstergelerdeki değişimlerle doğrudan ilişkilidir. Bu kapsamda, Türkiye’de merkezi yönetim bütçesi harcamalarının GSYH’ye oranı önemli bir gösterge olarak kabul edilmektedir.

Şekil 2’de 2010–2024 dönemi itibarıyla merkezi yönetim harcamalarının GSYH’ye oranı yıllar bazında sunulmuştur. Grafik, ekonomideki büyüme ve küçülme dönemlerinin kamu harcamaları üzerindeki etkisini somut biçimde ortaya koymaktadır. Özellikle 2021 sonrası dönemdeki dramatik artış, pandeminin etkisiyle artan sosyal transferler ve ekonomik destek paketleriyle doğrudan ilişkilidir. 2023 ve 2024 yıllarında ise yüksek enflasyon ortamında nominal harcama rakamlarındaki hızlı yükseliş bu oranlara da yansımıştır.

Şekil 2: Kamu Harcamalarının GSYH'ye Oranı (2010–2024)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

2.3.Konjonktürel Dalgalanmaların Ekonomik ve Mali Etkileri

Konjonktürel dalgalanmalar, kamu gelirlerini özellikle vergi tahsilatı açısından doğrudan etkilemektedir. Durgunluk dönemlerinde ekonomik faaliyetlerin yavaşlaması, dolaylı ve dolaysız vergi gelirlerinin düşmesine yol açar. Tüketim vergileri (KDV, ÖTV gibi) harcamalardaki azalma nedeniyle azalırken, gelir ve kurumlar vergisi gibi doğrudan vergiler de istihdam kaybı ve kâr düşüşleri nedeniyle gerilemektedir. Bu süreç, kamu maliyesinde gelir eksikliği yaratmakta ve bütçe dengesini olumsuz etkilemektedir. Ayrıca kriz dönemlerinde kayıt dışı ekonomi artış göstererek vergi kaybını derinleştirebilmektedir. Finansal krizlerin ardından yaşanan daralmanın nedenleri arasında ekonomik nedenlerin yanında bilgi, teknolojik ve yönetim problemleri de sayılmaktadır. (Aktan ve Şen, 2001).

Konjonktürel dalgalanmalar sadece gelirleri değil, aynı zamanda kamu harcamalarının yapısını da etkilemektedir. Ekonomik daralma dönemlerinde sosyal yardım ve transfer harcamalarında artış gözlemlenir. İşsizlik ödenekleri, gıda ve nakit yardımları gibi sosyal destekler ön plana çıkar. Öte yandan kamu yatırımları çoğu zaman ertelenmekte ya da azaltılmaktadır. Bu durum, altyapı ve sermaye birikimi süreçlerini olumsuz etkileyebilir. Pandemi gibi olağanüstü dönemlerde sağlık harcamalarının da ani artış gösterdiği görülmüştür. Bu süreçte cari harcamalar zorunlu olarak artarken yatırım harcamaları kısıtlanmaktadır.

Bu durumu ele alan Sönmez (2023), daralma dönemlerinde “kamu harcamalarında cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olarak ayrılır. Daralma dönemlerinde kamu gelirleri politikası ile vergi oranları düşürülerek talep artışı sağlanmaya çalışılır” diyerek açıklamaktadır. Sönmez’e göre, bu uygulama sosyal destekler ve transfer ödemelerini ön plana çıkarmakla birlikte yatırımları da sınırlamakta, sonuçta kalkınma sürecini sekteye uğratmaktadır.

3. BÖLÜM: BİLECİK İLİ ÖRNEĞİNDE KAMU HARCAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Bilecik İlinde Kamu Harcamalarının Genel Görünümü

Bu bölümde, Bilecik ilinde 2010–2024 yılları arasında merkezi yönetim tarafından yapılan bütçe harcamalarının genel seyri değerlendirilmektedir. Söz konusu dönem, hem Türkiye ekonomisinin küresel ve yerel ekonomik dalgalanmalara maruz kaldığı hem de çeşitli politika değişikliklerinin uygulandığı bir zaman dilimini kapsamaktadır. Verilere göre Bilecik ilinde kamu harcamaları yıllar içinde düzenli bir artış göstermiştir. 2010 yılında yaklaşık 317 milyon TL olan toplam harcama tutarı, 2024 yılına gelindiğinde 11,7 milyar TL’yi aşmıştır. Bu artış nominal değerlerle ifade edildiğinde oldukça dikkat çekici olmakla birlikte, enflasyon etkisi dikkate alındığında reel bazda daha ılımlı bir büyüme gözlenmektedir.

Yıllar itibariyle harcamalardaki yükseliş özellikle 2022 yılından sonra ivmelenmiş ve kamu harcamalarının kompozisyonu değişmeye başlamıştır. Özellikle personel giderleri, sosyal güvenlik ödemeleri ve eğitim harcamalarında belirgin artışlar kaydedilmiştir. Ancak sermaye harcamalarının toplam içindeki payı, üretken yatırımların yeterince artıramadığını göstermektedir.

Verilere göre 2010–2024 döneminde Bilecik ili kamu harcamalarında personel giderleri başat kalem olarak öne çıkmaktadır. Bu durum, kamu hizmet sunumunun büyük ölçüde insan kaynağına dayandığını göstermektedir. Sosyal güvenlik ödemeleri ve mal-hizmet alımları ise izleyen kalemler olarak sıralanmaktadır. Ancak dikkat çeken nokta, üretken yatırımlar açısından önem arz eden sermaye giderlerinin toplam içindeki payının sınırlı olmasıdır.

Tablo 1, ilgili dönemde dört temel ekonomik kalemtedeki harcamaların gelişimini ortaya koymaktadır. Tablo 1 incelendiğinde, özellikle 2022 sonrası dönemde harcamalarda belirgin bir artış olduğu; ancak bu artışın daha çok cari nitelikli kalemlerde yoğunlaştığı görölmektedir. Bu durum, kamu harcamalarının ekonomik büyümeyi destekleyecek nitelikten çok, mevcut hizmetlerin sürdürülebilirliğine yönelik olduğunu düşündürmektedir.

Tablo 1: Personel ve Sosyal Harcamalar (Bin TL)

Yıl	Toplam	Personel Giderleri	Sosyal Güv. Kur. Ödemeleri	Mal ve Hizmet Alımları	Faiz Harcamaları
2010	317.320	178.993	31.414	60.007	0
2011	360.971	211.102	36.853	62.453	0
2012	406.468	251.761	42.589	68.347	0
2013	482.110	278.053	46.758	74.319	0
2014	552.857	316.451	55.437	88.120	0
2015	635.150	347.793	60.473	106.828	0
2016	745.475	409.377	69.863	138.275	0
2017	747.394	445.670	75.258	149.045	0
2018	919.901	555.005	95.189	162.367	0
2019	1.066.008	688.911	115.773	171.190	0
2020	1.248.894	796.780	135.342	165.415	0
2021	1.450.183	976.247	166.149	183.995	0
2022	2.793.513	1.795.020	289.531	419.146	0
2023	6.161.394	4.033.289	579.287	851.408	0
2024	11.721.544	8.270.409	1.035.755	1.367.110	0

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü

Tablo 2: Transfer ve Sermaye Giderleri

Yıl	Cari Transfer	Sermaye Gideri	Sermaye Transferi	Borç Verme
2010	7.728	26.380	12.188	610
2011	9.261	38.917	2.008	377
2012	11.347	27.541	4.883	0
2013	14.220	62.159	6.601	0
2014	17.486	74.924	439	0
2015	18.072	88.206	13.778	0
2016	22.604	99.310	6.046	0
2017	26.290	47.792	3.182	157
2018	28.406	78.771	12	151
2019	27.272	52.200	10.113	549
2020	29.605	121.352	230	170
2021	33.774	83.980	5.812	226
2022	50.406	201.567	37.784	60
2023	40.869	617.039	39.204	300
2024	66.935	947.441	33.895	0

3.2. Harcama Kalemlerinin Fonksiyonel Sınıflandırılması

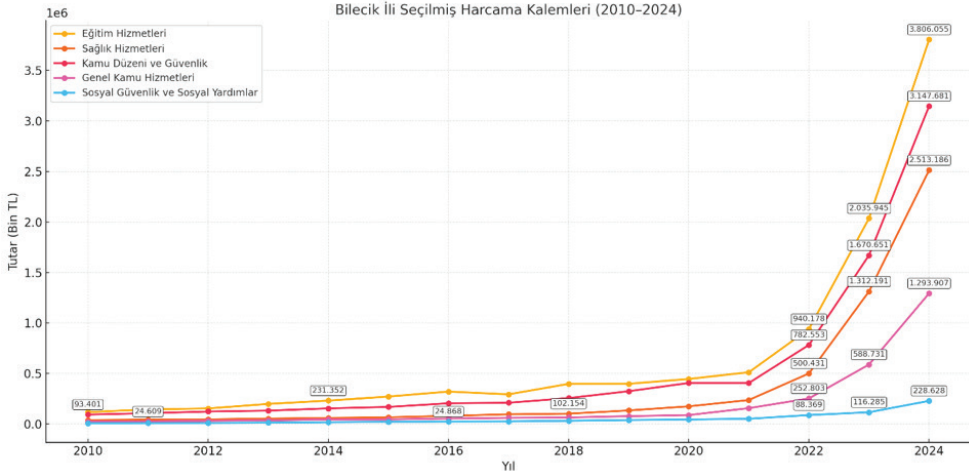
Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırması, harcamaların hangi kamu hizmet alanlarına yönelik yapıldığını göstermesi açısından büyük önem taşımaktadır. Bu sınıflandırma, kamu kaynaklarının toplumun farklı kesimlerine nasıl tahsis edildiğine dair politika yapıcılara ve uygulayıcılara değerli bilgiler sunar. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca harcamalar; genel kamu hizmetleri, savunma hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik, eğitim, sağlık, sosyal koruma gibi fonksiyonel başlıklar altında izlenmektedir.

Şekil 3'teki Bilecik iline ait 2010-2024 yılları arasında merkezi yönetim tarafından yapılan kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmasına ilişkin veriler analiz edildiğinde, bazı temel bulgular öne çıkmaktadır:

Eğitim hizmetlerine ayrılan kaynaklar, 2010 yılında 117 milyon TL iken 2024 yılında 3,8 milyar TL'ye yükselmiştir. Bu dramatik artış, eğitim altyapısının ve personel yapısının geliştirilmesi amacını yansıtmaktadır. Kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerine yönelik harcamalar da belirgin bir artış göstermiş; 2010 yılında 93 milyon TL olan harcama, 2024 yılında 3,1 milyar TL seviyesine ulaşmıştır. Sağlık hizmetleri için yapılan harcamalar, 38 milyon TL'den 2,5 milyar TL'ye yükselerek büyük bir genişleme kaydetmiştir. Bu artış büyük oranda personel giderleri ve yatırım harcamalarından kaynaklanmaktadır. Genel kamu hizmetleri, 2010 yılında 20 milyon TL seviyesindeyken, 2024 yılında 1,3 milyar TL'ye çıkmıştır.

Fonksiyonel dağılım analizine göre, Bilecik ilinde kamu harcamalarının çoğu, eğitim ve kamu güvenliği alanlarına yönelik olmuştur. Bu durum, özellikle insan sermayesine ve toplumsal istikrara verilen önemi göstermektedir. Öte yandan, savunma ve çevre koruma gibi alanların daha az kaynak alıyor olması, il bazında önceliklerin yeniden değerlendirilmesini gerektirebilir.

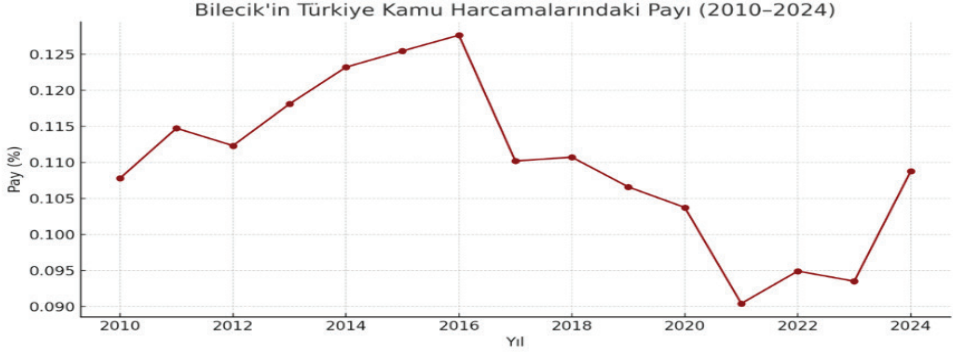
Şekil 3: Bilecik İli Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamaları (2010-2024)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı

Şekil 4'te Bilecik'in Türkiye kamu harcamaları içerisindeki yıllık oranı grafiksel olarak sunulmuştur. 2010 yılında yaklaşık %0,1 olan Bilecik ilinin toplam kamu harcamalarındaki payı, 2016 yılında %0,125'e yükselmiş, daha sonra dramatik bir azalış göstererek toplam kamu harcamalarından aldığı pay azalmıştır. 2024 yılında bu oran yaklaşık %0,11 civarındadır.

Şekil 4: Bilecik'in Toplam Kamu Harcamalarından aldığı pay (2010-2014)

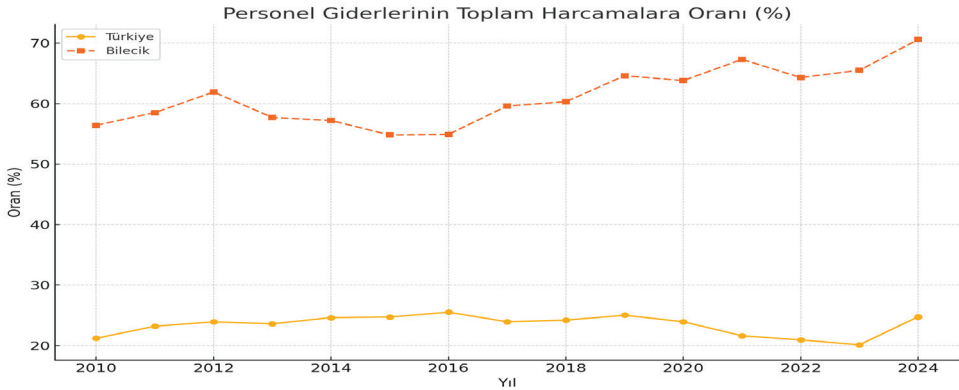


Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

3.3. Harcama Kalemlerinin Oransal Analizi

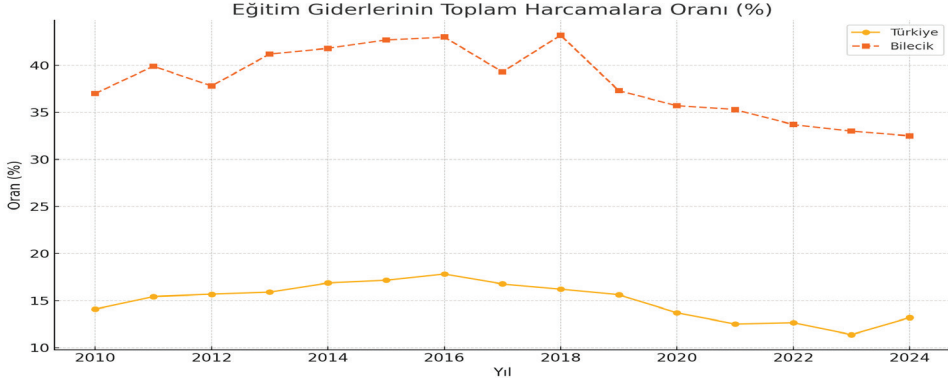
Şekil 5, Türkiye ve Bilecik için personel harcamalarının toplam bütçeye oranlarını göstermektedir. Personel giderleri Bilecik'te her yıl Türkiye ortalamasının üzerinde seyretmiştir. Bu bulgu, personel ağırlıklı bir bütçe yapısını ortaya koymaktadır.

Şekil 5: Personel Gideri Harcamalarında Bilecik İlinin Toplam Personel Giderlerine Oranı



Şekil 6'ya göre eğitim harcamalarının oranı açısından Bilecik, Türkiye ortalamasına kıyasla tüm yıllarda yüksek oranlar yakalamıştır. Bu durum, insan sermayesine yatırım anlamında olumlu bir göstergedir.

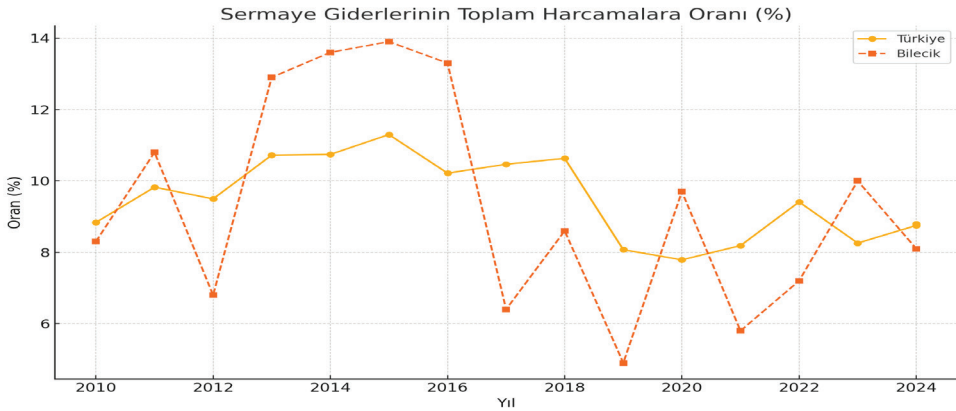
Şekil 6: Bilecik'in Eğitim Giderlerinin Toplam Harcamalara Oranı



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Sermaye harcamaları, Türkiye’de 2022 sonrası artış eğilimine girse de Bilecik’te görece düşük kalmaya devam etmiştir. Şekil 7, yerel kamu harcamalarının yatırım odaklı değil, daha çok idari ve cari işleyişe yönelik olduğunu ortaya koymaktadır.

Şekil 7: Bilecik Sermaye Giderlerinin Toplam Harcamalara Oranı



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

3.4. Bilecik İli Harcamalarının GSYH ve Enflasyon ile İlişkisi

Bilecik ilinin merkezi yönetim bütçe harcamalarının yıllar içerisindeki seyri, yalnızca nominal değerler üzerinden değil, aynı zamanda Türkiye'nin genel ekonomik durumu ile karşılaştırılarak değerlendirildiğinde daha anlamlı sonuçlar elde edilmektedir. Bu bağlamda gayrisafi yurt içi hasıla (GSYH) ve yıllık enflasyon oranları temel makroekonomik göstergeler olarak incelenmiştir.

3.4.1. Harcamaların GSYH İçindeki Payı

Kamu harcamalarının bir ülkenin ekonomik büyüklüğü ile ilişkilendirilmesinde en temel göstergelerden biri, merkezi yönetim bütçe harcamalarının gayri safi yurt içi hasılaya (GSYH) oranıdır. Bu oran, kamu sektörünün ekonomi içerisindeki büyüklüğünü ve etkinliğini analiz etmek açısından önemli bir ölçüttür.

Tablo 3'teki 2010–2024 dönemine ait veriler incelendiğinde, Türkiye'nin merkezi yönetim bütçesinin GSYH'ye oranı genel olarak %20 ile %25 bandı arasında seyretmiştir. 2010 yılında bu oran %25,21 iken, 2015 yılında %21,54'e kadar gerilemiş; 2020 yılında ise %23,84 seviyesine çıkmıştır. En düşük seviye 2022 yılında %19,61 olarak gerçekleşmiş, 2023 ve 2024 yıllarında ise sırasıyla %24,82 ve %24,83 ile yeniden yükselmiştir. Bu dalgalanma, özellikle ekonomik krizler, pandemi dönemi ve mali disiplin politikaları gibi faktörlerden etkilenmiştir. Ayrıca 2023 yılında meydana gelen Kahramanmaraş merkezli deprem, konut ve altyapı yatırımlarının bu bölgeye aktarılması nedeni ile bütçe harcamalarında artışa yol açmıştır.

Bilecik ili özelinde bakıldığında, ilin merkezi yönetim harcamalarının Türkiye GSYH'sine oranı yıllar boyunca oldukça düşük seyretmiştir. Bu oran, 2010 yılında %0,0272 iken, 2024 yılında %0,027 olarak hesaplanmıştır. Bilecik'in Türkiye merkezi bütçesi içindeki payı ise genellikle %0,10 ile %0,12 arasında değişmekte olup, 2022 yılında %0,0949'a kadar düşmüş, 2024 yılı itibarıyla tekrar %0,1088 seviyesine ulaşmıştır.

Bu veriler ışığında, Bilecik ilinin Türkiye genelinde kamu harcamaları açısından sınırlı bir ağırlığa sahip olduğu, ancak zaman içerisinde bütçe büyüklüğünün mutlak anlamda artış gösterdiği görülmektedir. Öte yandan, Türkiye genelinde merkezi yönetim harcamalarının GSYH içindeki payının görece istikrarına rağmen, yıllar bazında mali genişleme ve daralma dönemleri yaşandığı gözlemlenmektedir. Bu durum, bütçe politikalarının dönemsel koşullara duyarlılığını ve kamu maliyesi açısından politika değişikliklerinin

etkisini ortaya koymaktadır. Ayrıca, Eğilmez (2005), kamu harcamalarının bölgesel etkilerinin sadece niceliksel değil, aynı zamanda niteliksel boyutunun da göz önünde bulundurulması gerektiğini belirtmektedir.

Tablo 3: Türkiye ve Bilecik Kamu Harcamalarının GSYH İçindeki Payı

Türkiye ve Bilecik Merkezi Yönetim Bütçesi ile GSYH Oranları (2010–2024)

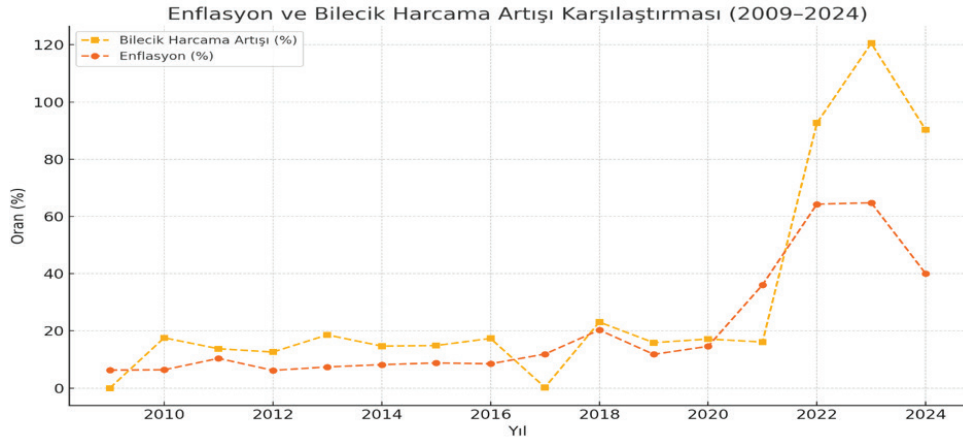
Aşağıdaki tabloda, Türkiye'nin ve Bilecik ilinin merkezi yönetim bütçelerinin gayri safi yurt içi hasılaya (GSYH) oranları ile Bilecik'in Türkiye merkezi yönetim bütçesindeki payı yıllar bazında sunulmuştur. Veriler 2010–2024 dönemine aittir.

Yıl	GSYH (Türkiye) (BİN)TL	Türkiye Merkezi Bütçe(BİN)TL	Bilecik Merkezi Bütçe (BİN)TL	Türkiye MB / GSYH (%)	Bilecik MB / GSYH (%)	Bilecik MB / Türkiye MB (%)
2010	1,167,664,000	294,358,000	317,320	25.21	0.0272	0.1078
2011	1,404,928,000	314,606,000	360,971	22.39	0.0257	0.1147
2012	1,581,479,000	361,886,000	406,468	22.88	0.0257	0.1123
2013	1,823,427,000	408,224,000	482,110	22.39	0.0264	0.1181
2014	2,054,898,000	448,752,000	552,857	21.84	0.0269	0.1232
2015	2,350,941,000	506,305,000	635,150	21.54	0.027	0.1254
2016	2,626,560,000	584,071,000	745,475	22.24	0.0284	0.1276
2017	3,133,704,000	678,269,000	747,394	21.64	0.0239	0.1102
2018	3,758,774,000	830,809,000	919,901	22.1	0.0245	0.1107
2019	4,311,733,000	1,000,026,000	1,066,008	23.19	0.0247	0.1066
2020	5,048,220,000	1,203,737,000	1,248,894	23.84	0.0247	0.1038
2021	7,248,789,000	1,603,545,000	1,450,183	22.12	0.02	0.0904
2022	15,006,574,000	2,942,747,000	2,793,513	19.61	0.0186	0.0949
2023	26,545,722,000	6,588,015,000	6,161,394	24.82	0.0232	0.0935
2024	43,410,514,000	10,777,008,000	11,721,544	24.83	0.027	0.1088

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı

3.4.2. Harcamaların Enflasyonla Uyum

Şekil 8: Enflasyon Oranına Göre Bilecik Harcama Artış Karşılaştırması (Merkezi Yönetim Bütçesi)



Şekil 8’de Türkiye geneline ait TÜFE bazlı yıllık enflasyon oranları (%) ile Bilecik ili merkezi yönetim bütçesi harcama artış oranları (%) karşılaştırmalı olarak sunulmaktadır. Amaç, harcamaların fiyatlar genel düzeyindeki değişimlerle olan uyumunu ortaya koymak ve olası politika tepkilerini değerlendirmektir.

2009 yılı, analiz başlangıcı olarak referans alınmış ve izleyen yıllarda kamu harcamalarının nominal artışlarının enflasyonla ne ölçüde örtüştüğü ortaya konulmuştur. 2010 yılında harcama artış oranı yaklaşık %17,6 olarak gerçekleşmiş ve bu oran, aynı yılki %6,4’lük enflasyonun oldukça üzerinde seyretmiştir. Bu durum, dönemin başında kamu harcamalarının reel olarak büyüdüğünü göstermektedir. Reel kamu harcamalarının 2010 yılında artmış olmasının muhtemel nedeni 2009 yılında dünya genelinde gerçekleşen finansal krizin etkilerini bertaraf etmek için uygulanan genişletici maliye politikası olmalıdır.

2011–2017 döneminde harcama artış oranları ile enflasyon arasında görece uyumlu bir ilişki gözlemlenmektedir. Ancak 2017 yılında, Bilecik ili kamu harcamalarında belirgin bir azalış yaşanmış ve harcama artış oranı negatif değere düşmüştür. Aynı yıl enflasyon yaklaşık %20,3 iken, harcamalarda yaklaşık-%15’lik bir düşüş meydana gelmiştir. Bu fark, reel kamu harcamalarının ciddi şekilde daraldığına ve olasılıkla mali disiplin önlemlerinin uygulandığına işaret etmektedir.

2019–2021 döneminde harcama artış oranları enflasyonun gerisinde kalmıştır. Bu durum, kamu maliyesinin fiyat artışlarına yeterince hızlı tepki veremediği veya mevcut bütçelerin enflasyon karşısında aşındığı anlamına gelebilir.

2022 ve özellikle 2023 yıllarında, harcama artış oranlarında dramatik bir yükseliş yaşanmıştır. 2022’de Bilecik kamu harcamaları yaklaşık %93, 2023’te ise %121 artış göstermiştir. Aynı dönemde enflasyon ise sırasıyla %64,3 ve %64,8 olarak gerçekleşmiştir. Bu farklılık, merkezi yönetim bütçesinden ayrılan payın artırıldığına, kamu yatırımlarında genişlemeye veya seçim yılı etkisine işaret edebilir. Harcamaların enflasyondan daha hızlı artması, bu yıllarda reel olarak kamu sektöründe ciddi bir genişleme yaşandığını göstermektedir.

2024 yılına gelindiğinde, her iki göstergede de gerileme eğilimi dikkat çekmektedir. Enflasyon %40 seviyelerine gerilerken, harcama artışı yaklaşık %90 civarında seyretmiştir. Bu durum, geçmiş yıllara kıyasla daha dengeli

bir mali yapı kurulmaya çalışıldığını, ancak hâlen güçlü bir kamu harcama eğiliminin sürdüğünü göstermektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, Bilecik ili kamu harcamalarının enflasyonla bazı dönemlerde senkronize, bazı dönemlerde ise proaktif ya da gecikmeli yanıtlar verdiği görülmektedir. Bu hem merkezi yönetim politikalarının hem de yerel harcama dinamiklerinin konjonktürel dalgalanmalara duyarlı olduğunu göstermektedir. Özellikle kriz, seçim veya pandemi gibi dönemlerde harcama davranışlarının daha belirgin sapmalar gösterdiği anlaşılmaktadır.

Bilecik'in kamu harcamaları GSYH'ye oranla düşük seyretmektedir. Bu durum, ilin kamu kaynaklarından yeterince pay alamadığı ya da yatırımların büyük projeler üzerinden merkezî biçimde yönlendirildiği şeklinde yorumlanabilir. Öte yandan, yüksek enflasyon yıllarında nominal harcamalar artsa da bu artışların reel anlamda kamu hizmet kalitesine ne ölçüde katkı sağladığı tartışmalıdır. Özellikle sermaye giderlerinin enflasyonun gerisinde kaldığı yıllarda, yatırım düzeyinin düşüklüğü uzun vadede kalkınma üzerinde olumsuz etkiler doğurabilir. Bu nedenle sadece harcama miktarına değil, harcamaların yapısına ve reel değerine odaklanmak gereklidir.

3.5. Bilecik İli Kamu Harcamalarının Kişi Başına Dağılımı

Kamu harcamalarının kişi başına dağılımı, kamu hizmetlerinin birey düzeyinde nasıl yansıdığını analiz etme açısından kritik bir göstergedir. Bu tür bir analiz, yalnızca toplam harcama büyüklüğünden ziyade, harcamaların topluma eşit ve adil biçimde yayılıp yayılmadığını ortaya koyar. Özellikle mali yerleşme literatüründe kamu kaynaklarının bölgeler arası dağılımında yatay ve dikey adalet ilkeleri vurgulanmaktadır (Demir ve Geyik, 2019).

Bilecik ili özelinde yapılan analizde, TÜİK tarafından yayımlanan yıllık nüfus verileri esas alınarak, il bazında merkezi yönetim harcamaları toplamı yıllık nüfusa bölünmüş ve kişi başına düşen kamu harcamaları hesaplanmıştır. Tablo 4'te 2010–2024 yılları arasında nüfus, toplam kamu harcaması ve kişi başına düşen kamu harcaması verileri sunulmuştur.

Bu değerler, özellikle 2020 sonrası dönemde pandeminin ve makroekonomik dalgalanmaların etkisiyle belirgin bir artış göstermiştir. Kişi başına harcamaların bazı dönemlerde aşırı artışı, sosyal harcamaların ağırlık kazanmasıyla ilişkilendirilmekte; bazı dönemlerdeki düşüş ise yatırım

harcamalarının ertelenmesi ya da bölgesel kaynak dağılımındaki değişimlerle açıklanmaktadır.

Tablo 4: Bilecik İli Kişi Başına Harcama ve Toplam Harcama Tablosu.
(Merkezi Yönetim Bütçesi).

Yıl	Nüfus	Toplam Harcama (TL)	Kişi Başına Harcama (TL)
2010	225.381	317.320.000	1.407,93
2011	219.427	360.971.000	1.645,06
2012	204.116	406.468.000	1.991,36
2013	206.116	482.110.000	2.339,02
2014	209.925	552.857.000	2.633,59
2015	213.679	635.150.000	2.972,45
2016	218.297	745.475.000	3.414,96
2017	221.693	747.394.000	3.371,30
2018	223.448	919.901.000	4.116,85
2019	221.693	1.066.008.000	4.808,49
2020	218.717	1.248.894.000	5.710,09
2021	228.334	1.450.183.000	6.351,15
2022	228.673	2.793.513.000	12.216,19
2023	229.975	6.161.394.000	26.791,58
2024	228.495	11.721.544.000	51.298,91

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak yazarlar tarafından hesaplanmıştır.

4. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Bu çalışma, 2010–2024 döneminde Türkiye’de yaşanan konjonktürel dalgalanmaların kamu harcamaları üzerindeki etkilerini incelemekte ve Bilecik ili üzerinden yerel düzeydeki yansımaları analiz etmektedir. Elde edilen bulgular, ekonomik dalgalanmaların kamu harcamalarının düzeyi, yapısı ve dağılımı üzerinde belirleyici bir etkisi olduğunu ortaya koymuştur.

Türkiye genelinde merkezi yönetim bütçesi harcamaları, söz konusu dönemde mutlak olarak artış göstermiş, 2010 yılında yaklaşık 294 milyar TL olan toplam harcama, 2024 yılında 10,7 trilyon TL seviyesine ulaşmıştır. Bu

artış, büyük ölçüde GSYH'deki genişleme ve enflasyonist baskılara paralel şekilde gerçekleşmiştir. Harcamaların GSYH'ye oranı ise yıllar itibarıyla %19–25 bandında seyretmiş, özellikle kriz ve pandemi dönemlerinde bu oranda dalgalanmalar gözlemlenmiştir.

Bilecik ili özelinde yapılan analizde, ilin merkezi yönetim bütçesinden aldığı payın oldukça sınırlı kaldığı görülmektedir. 2010 yılında yaklaşık 317 milyon TL olan merkezi yönetim harcaması, 2024 yılında 11,7 milyar TL'ye yükselmiş; bu artış nominal olarak önemli olsa da Türkiye bütçesi içerisindeki payı %0,10–0,12 aralığında sabit kalmıştır. Bu durum, merkezi bütçe uygulamalarının yerel ihtiyaçlara duyarlılığı konusundaki sınırlılıkları ortaya koymaktadır.

Fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmalara göre yapılan detaylı incelemelerde ise, eğitim ve sağlık gibi sosyal hizmetlere ayrılan harcamaların zamanla belirgin bir şekilde arttığı; buna karşın yatırım (sermaye) harcamalarının görece daha durağan bir seyir izlediği görülmüştür. Özellikle 2020 sonrası dönemde sosyal güvenlik, cari transferler ve personel giderlerinde hızlı artışlar yaşanmıştır.

Sonuç olarak, kamu harcamaları Türkiye'de ekonomik dalgalanmalara karşı duyarlıdır ve dönemsel gelişmeler, bütçenin bileşimini önemli ölçüde etkilemektedir. Yerel düzeyde ise, kamu kaynaklarının tahsisi merkezi kararlarla belirlendiğinden, iller arası dağılımda yapısal dengesizlikler devam etmektedir. Bu nedenle, maliye politikalarının hem ekonomik istikrara duyarlı hem de yerel ihtiyaçlara cevap verebilecek şekilde daha esnek ve bütüncül bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

Aktan, C. C. ve Şen, H. (2001). “Ekonomik Kriz: Nedenler ve Çözüm Önerileri”. Yeni Türkiye Ekonomik Kriz Özel Sayısı II, 42, 1226.

Bocutoğlu, E. (2012). Makro İktisat Teoriler ve Politika. Trabzon: Murathan Yayınevi.

Çelik, D. ve Erkişi, K. (2022). Gelişmekte olan ülkelerde gelir dağılımına etki eden faktörler. Erciyes Akademisi, 36(1), 253-269.

Demir, M. ve Geyik, O. (2019). Siyasi, İdari ve Mali Yönleriyle Yerel Yönetimler. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları: Seçili AB Ülkeleri Türkiye Karşılaştırması (293-320). Konya: Çizgi Kitabevi.

Eğilmez, M. (2005). “Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi”. İktisat, İşletme ve Finans, 20(234), 11-30.

Mankiw, N. G. (2019). Principles of Economics (9th ed.). Boston: Cengage Learning.

Reinhart, C. M. ve Rogoff, K. S. (2011). This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly. Princeton University Press.

Sönmez, S. (2023). “Kırılgan Büyüme, Bütçeler ve Bütçe Politikası”. İktisat ve Toplum Dergisi. <https://iktisatvetoplum.com/kirilgan-buyume-butceler-ve-butce-politikasi/> Erişim tarihi: 12.10.2025

TÜİK, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası. (2010–2024). Resmi İstatistik Verileri.

Ünay, C. (1996). Ekonomik Konjonktür. Marmara Üniversitesi Kütüphane Dökümantasyon Dairesi, Bursa, ss. 7–8.

ÇEVRE VE SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA İLİŞKİSİNE ENTELEKTÜEL YAKLAŞIMLAR ÇERÇEVESİNDE TARİHSEL BİR BAKIŞ¹

Esin GÜZHAN²

Zuhal ERGEN³

1. GİRİŞ

Çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilişkisine dair literatür incelendiğinde bu iki kavram arasındaki ilişkinin daha çok 1970’li yıllardan itibaren uluslararası platformda gerçekleşen anlaşmalara ve konferanslara atfedildiği görülmektedir. Oysa bu iki kavram arasındaki ilişkinin tarihini çok daha geçmişte sunulan bazı teori ve tezlere atfetmek mümkündür. 18. yüzyıldan başlayarak daha yakın zamanlara kadar ortaya konulan bazı teori, tez ve söylemler çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilişkisinin oluşmasında ve ilerletilmesinde büyük öneme sahiptir.

Çevre ve kalkınma arasındaki ilişkinin T. R. Malthus, J. S. Mill ve W. S. Jevons gibi 18. yüzyıl iktisatçılarının nüfus baskısının ve sınırsız büyümenin yarattığı olumsuzluklara ve kaynakların kıtlığına dair duyulan endişelere ilişkin çalışmalarına kadar götürülmesi mümkün olmakla birlikte o dönemlerde çevre ve kalkınma arasındaki ilişkinin bilhassa, Malthus’un nüfus üzerine söylemleri çerçevesinde şekillendiği görülmektedir. Malthus’un artan nüfusla beraber, kalkınmanın sağlanması için çevre üzerinde meydana gelen baskılara yönelik açıklamaları ve nüfus üzerine diğer bazı söylemler, çevre ve kalkınma ilişkisinin aydınlatılmasında büyük önem taşımaktadır. Daha yakın tarihli olarak ise bu iki kavram arasındaki ilişkinin Roma Kulübü üyelerinden Meadows ve diğerlerinin “Büyümenin Sınırları” tezi ile yaptıkları

¹ Bu çalışma, Prof. Dr. Zuhal Ergen danışmanlığında 03.10.2025 tarihinde tamamlanan “Sürdürülebilir Kalkınmada Çevresel Kamu Mali Politikalarının Etkileri: Seçilmiş OECD Ülkeleri Üzerine Ampirik Bir Analiz” başlıklı doktora tezinden üretilmiştir.

² Dr., email: gzhnesn62@gmail.com, Orcid Number: 0000-0003-4364-8408

³ Prof. Dr., Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, email: zergen@cu.edu.tr, Orcid Number: 0000-0002-7064-9046

açıklamalar çerçevesinde ilerletildiği görülmektedir. “Büyümenin Sınırları” tezi, ileri sürdüğü açıklamalar ile büyük yankı yapmış, konuya ilişkin çok sayıda çalışmanın yapılmasında kilit rol oynamış ve böylece 1970’li yıllarda ve sonrasında çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilişkisinin gündemde önemli bir yer işgal etmesine ve bu iki kavram arasındaki ilişkinin aydınlatılmasına olanak sağlamıştır.

Bu çalışmada bazı teori, tez ve söylemler çerçevesinde çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilişkisinin nasıl geliştiğini ve ilerletildiğini incelemek amaçlanmaktadır. Zira bu teori, tez ya da düşünceler, çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilişkisini açıklamada önemli bir basamak olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle bu çalışmada çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilişkisine dair gelişmeler öncelikle Malthus’un nüfus teorisi ve nüfus üzerine diğer başka teori ve söylemler çerçevesinde ele alınacak ve ardından Meadows ve ekibinin Büyümenin Sınırları tezi ve büyümenin çevresel maliyetlerine ilişkin diğer başka tez ve söylemler çerçevesinde değerlendirmelere yer verilecek ve son olarak bazı çıkarımlarda bulunarak çalışma tamamlanacaktır.

2. NÜFUS PERSPEKTİFİNDEN BAKIŞ

Nüfus ve kalkınma arasındaki ilişkiye zamanla çevre kavramı da dahil edilmiş ve böylece nüfus, kalkınma ve çevre kavramları birlikte yorumlanmıştır (Marquette, 1997: 2).

Yaklaşık iki yüz otuz yıl önce, medeniyetimizin dönüşümüne ilişkin gelişmelerin çevre kaynaklarına olan etkisi tartışılmaya başlamıştır. 1798’de, Malthus, “Nüfus İlkesi Üzerine Bir Deneme” adlı bir eser yayımlamıştır. Malthus’un bu çalışmasındaki çıkarımları, çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilişkisinin açıklanmasında büyük önem taşımaktadır. Malthus’a göre nüfus kontrol edilmediğinde geometrik bir oranda artmaktayken; gıda üretimi aritmetik bir oranda artmaktadır. Malthus gıda üretiminin, nüfus artışını karşılayamamasına bağlı olarak bazı olumsuzlukların ortaya çıkacağına inanmıştır. Nüfusun açlıktan ölmesi ya da yaşamın asgari geçim düzeyinde sürdürülmesi yaşanabilecek olumsuzluklardan bazılarıdır. Malthus sefalet, evliliğin ertelenmesi, kıtlık ve ahlaki kısıtlama gibi bazı mekanizmalar ile nüfusun kontrol altında tutulabilmesinin mümkün olabileceğini de belirtmiştir (Rogers ve diğerleri, 2008: 20).

Anlaşıldığı üzere Malthus'un teorisi, insan popülasyonundaki artışın toprağın üretkenliğini aşacağını ileri sürmektedir. Malthus, tarım teknolojisi büyük ölçüde sabit olduğu için toprağın üretkenliğinin de sabit olduğunu kabul etmektedir. Buna rağmen Malthus, teknolojik alanda bazı değişimlerin olma ihtimalini kabul ederek nüfusun sürdürülebilir bir şekilde artırılabilirliğini de belirtmiştir. O halde Malthus'un teorisi çevre, teknoloji ve nüfus değişkenleri ile açıklanabilmektedir ve Malthus'un teorisinde nüfus artışı, bağımlı değişken olarak kabul edilirken; çevre ve teknoloji, bağımsız değişkenler olarak ele alınmaktadır (Marquette, 1997: 2-3).

Bazı düşünürler ya da düşünce okulları, özellikle teknolojik gelişmelerden güç alarak daha iyi tarım teknikleri ve yeni tarım ekipmanları sayesinde artan nüfus için gerekli olan gıda ihtiyacının sağlanabilmesinin önünde herhangi bir engel olmadığını, bu nedenle Malthus'un ve Malthus'un görüşlerini destekleyenlerin yanlışlıklarını savunmuşlardır. Onlar, tarımda devam eden ilerlemelerle üretimin nüfustan çok daha hızlı artmasının mümkün olduğunu bu nedenle nüfustaki artışların sorun yaratmadığını kabul etmişlerdir (Baumol ve diğerleri, 2007: 17).

Cournucopian (Bollukçular) olarak adlandırılan düşünce okulu, Malthus'un teorisinin öngördüğü gibi kaynakların tükenmediğini, nüfusun sürekli olarak artmasının olumsuz bir şey olmadığını hatta nüfusun artmasının faydalı bir şey olduğunu savunmuş ve Malthus'un görüşlerini reddetmiştir.

Malthus, nüfus artışının, gıda talebini arttırdığını ve bu artan talebin karşılanmasının da daha fazla kaynak ile mümkün olabileceğini ve bu durumun çevre üzerinde baskı yaratarak çevresel bozulmalara yol açacağını savunmuştur. Malthus'un teorisi, kıt doğal kaynakların kullanılmasına yönelik artan rekabetin kıtlık, suç oranlarındaki artış ve savaş gibi sorunlara da yol açabileceğine dikkat çekmiştir. Ancak nüfus artışlarına rağmen bu teori altında tahmin edilen senaryoların gerçekleşmediğini ve nüfus artsa da ekonomik kalkınmanın sağlanabileceğini ileri sürenler olmuştur. Cornucopian düşünce okulunun savunucuları, Malthus'un öngörülerinin aksine, nüfus artışının bir sorun yaratmadığını, düşünebilen ve yeni icatlar yapabilen daha fazla insan ile daha gelişmiş bir ekonomiye sahip olabilmenin mümkün olabildiğini kabul etmişlerdir (Kragstbjerg, 2021).

Cournucopian düşünce grubunun, teknolojik alanda yaşanan sürekli gelişmelerden destek aldıkları şüphesizdir. Zira teknolojik alanda yaşanan gelişmeler, toplumun ihtiyaçlarının karşılanmasında büyük önem

taşımaktadır. Anlaşıldığı üzere nüfustaki hızlı artışlar, bu düşünce grubu tarafından olumlu karşılanmaktadır. Bu gruba göre daha fazla nüfus, daha fazla fikir demek ve daha fazla fikir ise artan insan taleplerini karşılamak için birçok yeni teknolojinin geliştirilmesi demektir. Cornucopian grubuna göre artan nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak için gezegenimizde yeterli kaynak bulunmaktadır ve uzmanlaşma sayesinde toplum ortaya çıkan sorunlara çözümler bulabilmektedir. Bu düşünce grubuna göre gıda üretimindeki ileri teknolojiler sayesinde daha fazla gıda üretilmekte ve artan nüfusun kaynaklar üzerindeki baskısı önlenmektedir (Kragstjerg, 2021).

Nüfus ve çevre dinamikleri üzerine araştırma yapan teorik yaklaşımların oldukça sınırlı olması, nüfus ve çevre üzerine kavramsal çerçevenin uzun yıllar boyunca “Malthusçu” ve “Cornucopian” kutuplar içinde sıkışıp kalmasına neden olmuştur. Buna rağmen E. Boserup’un konuya ilişkin çalışmaları ile bu kutuplaşmış söylemin sınırları aşılmaya çalışılmıştır (Marquette, 1997: 2).

E. Boserup (1981), icadın gereklilik ya da zorunluluk sonucu ortaya çıktığını kabul ederek nüfus artışının gıda talebini artırdığını ve bu artan gıda talebini karşılamak için gerekli gıda üretiminin de icat yapma ya da teknolojik gelişmeyi teşvik ettiğini ileri sürmüştür. Boserup, böylece nüfus artışının olumlu bir şey olduğunu, kalkınmaya katkı sağladığını ve nüfusun yaratabileceği baskıların hafifletilebileceğini savunmuştur (Rogers ve diğerleri, 2008: 20-21).

Boserup’un teorisi de Malthus’un teorisi gibi nüfus, çevre ve teknoloji arasındaki ilişkilere odaklanmıştır. Fakat Boserup’un nüfus, çevre ve teknoloji arasındaki ilişkileri sıralaması, Malthus’un sıralamasından farklıdır. Malthus’un teorisinde, çevre ve teknoloji bağımsız değişkenler, nüfus artışı bağımlı değişken olarak ele alınmaktayken; Boserup’un teorisinde teknolojiye bağlı değişimlerin, nüfus büyüklüğü üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğu kabul edilmekle birlikte hem tarım teknolojisinin gelişimini etkileyen hem de kaynakların üretkenlik kapasitesini şekillendiren bağımsız bir değişken olarak nüfusun rolü üzerinde de durulmaktadır (Marquette, 1997).

Boserup, kaynakların üretkenliğini arttırabilen tarımsal yoğunlaşma veya belirli arazi alanlarını eskisinden daha sık ekme gibi yöntemlerin var olduğunu kabul etmektedir. Boserup, nadas yöntemi ile farklı yıllarda farklı arazilerin ekilip biçilmesi ve gübre veya sulama gibi girdilerin kullanılarak

toprak verimliliğinin korunması gibi uygulamalar ile üretimin artırılmasının sağlanabileceğini ileri sürmektedir (Boserup, 1965: 43). Boserup’a göre nüfus yoğunluğundaki artışlar, tarımda yenilikler yapılmasını sağlamaktadır. Saban, sulama veya gübre gibi tarım teknolojisindeki gelişmelerin nüfus artışından bağımsız olarak ortaya çıktıklarını düşünmek mümkün değildir. Boserup, nüfus yoğunluğundaki artışların farklı tabakalardan oluşan sosyal yapıların ortaya çıkmasına ve bu sosyal yapıların da büyük miktarda gıda üretilebilmesine, kentleşmenin ve ekonomik altyapının gelişimine katkılar sağlayabileceğini savunmaktadır (Ruttan, 1982: 181).

Boserup ayrıca, Malthus’un artan bir nüfusun tarımsal üretimde düşüşe yol açtığı şeklindeki varsayımına da karşı çıkmaktadır. Boserup’a göre kısa vadede sürekli bir nüfus artışının, adam-saat başına üretimi düşüreceği kabul edilebilir. Zira daha yoğun yöntemler, tarım işçisinin daha uzun saatler çalışması anlamına gelmekte ve bu ise üretimde verimliliği düşürmektedir. Fakat Boserup işçilerin uzun vadede bu yoğun yöntemlere karşı daha verimli olacaklarını düşünmektedir. Boserup’a göre artan nüfus, iş bölümünün gelişmesine ve üretimin daha verimli şekilde gerçekleşmesine katkı sağlayacaktır. Bu nedenle nüfusun büyümesi ya da nüfus yoğunluğundaki artışlar, her ne kadar kısa vadede çıktıda düşüşlere yol açsa da uzun vadede çıktıda artışlar yaşanacak ve bu artışlar, kısa vadedeki düşüşleri fazlasıyla telafi edecektir (Boserup, 1965: 39-42). Anlaşıldığı üzere bu noktada Boserup’un yaklaşımı, Malthus’un yaklaşımından önemli ölçüde farklılık göstermektedir.

J. Simon (1981) da Malthus ile aynı fikirde olmamıştır. Simon da nüfus artışının faydalı olabileceğini ve kaynaklara ilişkin asıl kısıtlamanın, insanın hayal gücü olduğunu savunmuştur. Simon nüfus artışının, daha fazla yenilikçi düşünce anlamına geldiğini, uzun vadede bilgiyi artırarak doğal kaynaklar ve arazi alanları yaratılması konusunda daha iyi yöntemlerin ortaya çıkarılmasına katkı sağlayacağını savunmuştur (Simon’dan aktaran Kragstjerg, 2021).

Elbette Malthus’un teorisini destekleyenler de vardır. Hiç şüphesiz bunlardan açıklamalarına yer verilmesi önemli olan bir düşünür Lester Brown’dur. Kendisi bahsetmeye değer bir Malthusçu olup Malthus’un topluma savurgan tüketimin sorunlar yaratacağına dair bir hatırlatma sağladığını savunmuş ve fosil yakıt rezervleri tüketildikten sonra uygarlığımızın yaşayacağı sıkıntılara ilişkin çok sayıda çalışma yayımlamıştır. Brown’ın yıllık “Dünyanın Durumu” serisi ve diğer bazı çalışmalarının, sürdürülebilirlik kavramının

geliştirilmesinde önemli olduğu bilinmektedir. Brown, doğal kaynakların ve çevrenin küresel kullanımına ilişkin uyarılar yapan Dünya İzleme Enstitüsü'nü ve Dünya Politikası Enstitüsü'nü kurmuştur. Her iki kurum da doğal kaynakların kullanımına ilişkin gerçekleri ve aynı zamanda tüketim eğilimlerimiz için seçenekleri sunmaktadır (Rogers ve diğerleri, 2008: 20).

Görüldüğü gibi bir tarafta yaşam biçimimizi değiştirmemizi, tüketimimizi azaltmamızı, kaynakları dikkatli kullanmamızı ve daha fazla ekonomik büyümeden uzak durmamızı önerenler varken; diğer tarafta icatlar yapmayı sağlayan şeyin zorunluluk olduğunu, zorunluluğun insanları alternatif kaynaklar ya da çözüm yöntemleri bulmaya yönelttiğini, ekonomik büyüme faaliyetleri sonucunda çevre üzerinde oluşan baskıyı azaltmak için zorlayıcı tedbirler alma ihtiyacını yok edecek bir teknik çözümün her zaman sağlanabileceğini savunanlar vardır (Brandon ve Lombardi, 2005: 2).

3. BÜYÜME SÜRECİNİN ÇEVRESEL MALİYETLERİ PERSPEKTİFİNDEN BAKIŞ

Sürdürülebilirlikle ilgili endişelerin izinin; Malthus'un nüfus teorisinde yer verdiği açıklamalara kadar götürülebileceği görülmektedir. Daha yakın bir zaman olarak 1950'li yıllarda F. Osborn'un ve S. Ordway'in çalışmalarıyla sürdürülebilirlikle ilgili endişeler yeniden gündeme gelmiş olsa da 1970'lere kadar toplumun önemli bir kısmı için sürdürülebilirlik endişe yaratmamıştır. Sürdürülebilirliğe dair daha ciddi bir eğilim, özellikle endüstriyel kirliliğe bağlı olarak ortaya çıkan çevresel sorunların ve sağlık sorunlarının artması ile olmuştur. Bu gelişmeler daha çok ekonomik alanda ilerlemeye odaklı geleneksel kalkınma anlayışına yönelik çevresel eleştirilerin artmasına yol açmıştır. Özellikle "Büyümenin Sınırları" adlı tez ile sürdürülebilirliğe ilişkin endişeler daha çok açığa çıkmıştır (Baker, 2006: 18). Daha açık bir ifade ile Roma Kulübü tarafından sunulan fikirler ve beklentiler, Malthusçuluğun bir sonraki dalgası olmuştur. Yenilenemeyen kaynakların tükenmesine ve buna bağlı olarak emtia fiyatlarındaki artışa yönelik açıklamalar, "Büyümenin Sınırları" adlı tezde yayımlanmıştır (Cole, 2014: 241; Rogers ve diğerleri, 2008: 20).

1970'lerde neredeyse toplumun her kesimi tarafından tartışılan "Büyümenin Sınırları" tezinin lehinde ve aleyhindeki çalışmalar, çevre ve kalkınma ilişkisinin açıklanmasına ve iletmesine katkı sağlamıştır. Donella ve Dennis Meadows ile Massachusetts Institute of Technology

(MIT)’den bir grubun yazdığı “Büyümenin Sınırları” adlı çalışmanın yayımlanmasının ardından “ne tür sınırlar” ve “ne tür bir büyümenin sınırları” soruları üzerinde durulmuştur. Tezi yazarlar için sınırlar, gayri safi milli hasıla ile ölçülen üretimdeki büyüme olarak ifade edilen ve kaynakların tüketiminde benzer bir artışı ima eden ekonomik büyümeye uygulanmıştır (Meadows ve diğerleri, 1972: 21).

Meadows ve ekibi sanayileşme, hızlı nüfus artışı, beslenme sorunu, yenilenemeyen kaynakların tükenme tehlikesi ve bozulan çevre gibi değişkenlerin birbirinden bağımsız olmadıklarını, bunların dinamik olarak etkileşim halindeki değişkenler olduklarını ve gelişimlerinin uzun yıllar içinde ölçülebileceğini belirtmişlerdir (Meadows ve diğerleri, 1972: 21). Meadows ve ekibi, oluşturdukları model ile bu değişkenlere ait eğilimlerin nedenlerini, aralarındaki ilişkileri ve yüz yıl sonraki etkilerini anlamaya çalışmışlardır ve kurdukları modele göre nüfus, sanayileşme, kirlilik, gıda üretimi ve kaynakların tükenmesindeki büyüme eğilimleri devam ettiği sürece, üzerinde bulunulan gezegendeki büyümenin sınırlarına, içinde bulundukları yüz yıl içinde varılacağına ulaşmışlardır. Meadows ve ekibinin modeline göre en olası sonuç ise nüfusta ve endüstriyel kapasitede ani bir düşüş yaşanmasıdır. Meadows ve ekibine göre halihazırdaki büyüme eğilimlerini değiştirerek çevresel sürdürülebilirliğin de sağlanmasına imkân tanıyan bir ekonomik sistem oluşturmak mümkündür (Meadows ve diğerleri, 1972: 23).

Meadows ve ekibinin tezi, toplumun önemli bir kısmı tarafından kabul görürken kimileri tarafından çürütülmeye çalışılmıştır. Büyümenin Sınırları tezi dayandığı varsayımların kusurlu olduğu, tamamen büyümenin fiziksel sınırlarına odaklandığı, kaynakları daha verimli kullanmayı ve kirliliğe ilişkin çözüm yolları sağlayabilecek teknolojik gelişmeleri dikkate almadığı ve kaynakların tükenme hızına ilişkin karamsar olduğu gibi gerekçelerle eleştirilmiştir.

Büyümenin Sınırları tezini çürütmeye yönelik çalışmalardan biri, Cole ve diğerlerinin (1973) çalışmalarıdır. Cole ve diğerleri, Meadows’un modelinin temel varsayımlarını değiştirerek farklı sonuçlara ulaşmışlardır. Meadows’un modelinin temel varsayımlarında yer almayan kaynaklarda devam eden üstel artışlar ve kirliliği kontrol edebilme gibi varsayımlara yer vererek kaynaklardaki iyileşmenin nüfustaki ve tüketimdeki artışları karşılayabilmesi ile yıkımın süresiz bir şekilde ertelenmesinin mümkün olacağını ve böylece genel büyüme hızlı olsa da bunun dengeli bir büyüme olacağını kabul etmektedirler (Ekins, 1993: 270).

Büyümenin Sınırları tezini çürütmeye yönelik çalışmalardan bir diğeri, Lecomber (1975)'in çalışmasıdır. Lecomber çıktının bileşimindeki değişikliklere, faktör girdileri arasındaki ikameye ve teknik ilerlemenin etkilerine bağlı olarak toplam kaynak üretkenliğinin artabileceğini kabul etmektedir. Lecomber'e göre kaynakların üretkenliğini artırabilen bu unsurların büyüklüğü, büyüme hızından daha yüksek olan kirliliğin etkilerinden büyük olması durumunda büyüme için de bir engel olmayacaktır (Lecomber, 1975: 41-42).

W. Beckerman (1974) da ekonomik büyümenin gerekliliğini ve önceliğini savunmaktadır. Beckerman, teknik değişimin geleceğine ilişkin iyimser tutumu ile ekonomik büyümenin sağlanmasının önünde bir engel olmadığını kabul etmektedir. Zira Beckerman'a göre teknoloji tanrıçası, kaynak kıtlığı önündeki tüm engelleri kaldırabilecek bir güce sahiptir. Beckerman, ayrıca çevresel bozulmaların nedeni dışsalıklar veya kaynak tahsisindeki başarısızlıklar ise sorunun ekonomik büyüme oranlarını değiştirerek ortadan kaldırılamayacağını savunmaktadır (Ekins, 1993: 271). Beckerman (1974)'in, gayri safi milli hasılanın artması anlamında ekonomik büyümenin faydalı olduğu, ekonomik büyümenin sürdürülebilir olmadığı bir durumda; nüfusun büyük çoğunluğu için sürekli sefalet, yoksulluk, hastalık olacağı; refahın önemli bir kaynağı olan ekonomik büyümenin, çevresel bir yıkım ya da çöküş korkusu olmadan sağlanması gerektiği şeklindeki açıklamaları da önemlidir (Ekins, 1993: 272-273).

Georgescu-Roegen da çalışmalarında ekonomik kalkınma faaliyetlerinin yaratabileceği tehlikelerden bahsetmiş ve bu tehlikelere ilişkin uyarılarda bulunmuştur (Georgescu-Roegen, 1971). Georgescu-Roegen'in "Entropi Yasası" ve "Ekonomik Süreç" adlı çalışmalarının çevre ekonomisinin başlangıcı olarak kabul edildiği bilinmektedir.

Georgescu-Roegen (1971), ekonomik faaliyetlere bağlı olarak kaynakların tükendiğini ve atık oluşumunun gerçekleştiğini, bunun da entropinin artmasına neden olduğunu ileri sürmektedir. Düşük entropili kaynaklara dayalı olmayan üretim hacmindeki genişleme, çevre sorunlarını artırmakta ve bu da bu tür bir büyüme için nihai sınıra geldiğini göstermektedir. Oluşan entropiyi ise sadece düşük entropili kaynakları kullanarak azaltmak mümkündür. Zira bu enerji kaynakları, atıkları etkisiz hale getirebilmekte ve yenileyebilmektedir (Ekins, 1993: 272).

E.J. Mishan'ın çalışmaları ise daha çok büyüme sürecinin sosyal maliyetlerine odaklanmış olmakla birlikte Mishan, büyüme sürecinin çevresel maliyetlerini de göz ardı etmemiştir (Mishan, 1967). E.J. Mishan, ekonomik büyüme savunucularının açıklamalarına sert bir şekilde karşı çıkarak büyümenin, refah arayışı içinde sürdürülebilir olabileceğini savunmuştur. Mishan, “çeşitli maliyet dışsallıklarının büyümeden, kaynak kullanımından ve kitlesel tüketimden kaynaklandığını; reel çıktı oranının, daha fazla artışa direndiğini ve durağan bir ekonominin gerekliliğini” savunmuştur. Mishan, talebin düşük olmasının büyüme yavaşlıklarını rahatsız edeceğini; çünkü düşük talebin daha az üretim ve bunun da düşük kar anlamına geldiğini ileri sürmektedir. Mishan'a göre büyüme, üretme, satma, tüketme ve kar elde etme eylemleri, tükenme ve kirlenme gibi önemli sorunlara yol açmaktadır. Mishan'a göre teknolojik ilerlemeler ise kaynakların tükenmesine ve çevre sorunlarına çözüm bulamamaktadır (Peterson, 1979: 238-239).

Daly ise büyüme çılgınlığının ekolojik hatalara neden olduğunu ileri sürmektedir. Daly'e göre ekonomi, artan ekolojik kıtlığı dikkate almamaktadır (Daly, 1974: 17). Daly, ekolojik hataların sorumluluğunun büyüme çılgınlığı anlayışında olduğunu ve büyüme çılgınlığının Ortodoks doktrinlerde yer alan “görelî kıtlık” ve “mutlak istekler” kavramlarına dayandığını belirtmektedir. Ricardian kıtlık olarak da adlandırılan görelî kıtlık, belirli bir kaynağın başka bir kaynağa ya da aynı kaynağın daha düşük kalitelisine göre kıtlığını ifade etmekteyken; Malthusçu kıtlık olarak da adlandırılan mutlak kıtlık, nüfus ve kişi başına düşen tüketim seviyelerine göre tüm kaynakların kıtlığını ifade etmektedir. Görelî kıtlık denilen şey, ikame yoluyla çözülebilmektedir. Buna rağmen mutlak kıtlığı tüm ikame olanaklarına rağmen tam olarak gidermek mümkün değildir. Ortodoks doktrinler mutlak kıtlığı görmezden gelmektedir. Daly, ikamenin sağlanmasının her zaman düşük entropili bir kaynakla mümkün olabileceğini ve düşük entropinin yerini alabilecek başka bir şeyin de olmadığını belirtmektedir (Daly, 1968'den aktaran Daly, 1974: 17).

Anlaşıldığı üzere Ortodoks görüş, tüm kıtlığın görelî olduğunu ve bu kıtlığın her zaman ikame yolu ile giderilmesinin mümkün olduğunu kabul etmektedir. Ortodoks görüşe göre görelî fiyat değişiklikleri ikameyi teşvik etmekte ve genellikle kirlilik vergileri yoluyla dışsallıklar içselleştirilerek sorun ortadan kaldırılmaktadır. Daly, fiyat hilesinin, mutlak kıtlık sorununu çözemeyeceğini, bunun ikameyi teşvik edebilmesinin mümkün olabileceğini ama yine de düşük entropili kaynağın yerini alabilecek bir şeyin olmadığını savunmaktadır (Daly, 1974: 18).

Ortodoks görüş, görelî ve mutlak isteklerin tatminini eşit kabul ederek de mutlak ve görelî istekler arasındaki ayrımı da görmezden gelmiştir. Mutlak istekler, bizlerin benzerlerimizden bağımsız olarak hissettiklerimizken; görelî istekler, tatminleri bizi benzerlerimizden üstün hissettiren istekler olup sonsuzdur ve büyümeyle evrensel olarak sağlanamamaktadır (Daly, 1974: 18).

O halde mutlak bir kıtlık ve görelî istekler diye bir şey yoksa o zaman Ortodoks teorisinin ileri sürdüğü gibi sonsuza kadar büyümenin mantıksal olarak iyi bir sonuç olması kabul edilebilir. Fakat görelî kıtlık ve mutlak istekler gibi mutlak kıtlığın ve görelî isteklerin de varlığı bir gerçektir. Mutlak kıtlık ve görelî istekler ise büyüme çılgınlığının aksine durağan durumun gerekliliğini ima etmektedirler (Daly, 1974: 18).

Daly, büyüme savunucularının teknolojiden destek aldıklarını ileri sürmektedir. Daly'e göre teknolojinin üstel büyümesi yalnızca üretimin, tükenmenin ve kirliliğin fiziksel büyüklüklerinde ölçülen üstel büyümeyi sağlamadaki rolü ile ilgilidir. Daly, böyle bir teknik ilerlemenin sorun yarattığını ve önemli olanın, teknik ilerlemede niceliksel değil niteliksel bir gelişim olduğunu ileri sürmektedir. Buna rağmen Daly, hiçbir yeni teknolojinin mutlak kıtlık için çözüm sağlayamayacağını, zira termodinamik yasalarının tüm teknolojiler için geçerli olduğunu kabul etmektedir (Daly, 1974: 18-19).

Barney'in ABD Küresel 2000 Raporu (1980), büyük nüfusların hızlı büyümelerinin ve zenginliklerinin sürdürülebilir olmadığını kabul etmiştir. Panayotou (1990), Summers (1992) ve Fritsch ve diğerleri (1994) de büyümenin sürdürülebilirlikle uyumluluğunun önemli olduğunu ileri sürmüşlerdir (Goodland, 1995: 8). Haavelmo ve Hansen (1992) ve Tinbergen ve Huetting (1992), sürdürülebilirliğe geçişi desteklemişlerdir. Solow (1993) önceki tutumunu değiştirerek çalışmalarında sürdürülebilirlik ihtiyacını kabul etmiştir. Dünya Bankası, 1984'te çevresel sürdürülebilirliği ilke edinmiş ve aktif olarak sürdürülebilirliği desteklemiştir. World Conservation Strategy'in 1991 yılındaki "Caring for the earth: a strategy for sustainability life" tartışması, 1992 Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'na katkı sağlaması açısından önemli görülmüştür. Goodland ve diğerleri (1992) birçok alanda sınırlara ulaşıldığını, sürdürülebilirliği sağlamanın zor olduğunu, çevreye ilişkin kaynakların azaldığını belirtmişlerdir. Onların bu açıklamaları, Nobel ödüllü ekonomistlerden Tinbergen ve Haavelmo tarafından destek bulmuştur (Goodland, 1995: 9).

Görüldüğü gibi büyüme sürecinin çevresel maliyetlerine yönelik söylemler, zamanla önemli bir tartışma haline gelmiştir. Bir yanda Meadows ve ekibi (1972), Mishan (1967), Daly (1974) ve Georgescu-Roegen (1971) gibi ne pahasına olursa olsun büyüme ve üretme anlayışını eleştirenler; diğer yanda Beckerman (1974), Cole (1973), Lecomber (1975) gibi her koşulda ekonomik büyümeyi destekleyerek büyüme sürecinin maliyetlerini göz ardı edenler yer almaktadır.

4. SONUÇ

Gerek nüfus, çevre ve kalkınma çerçevesinde ortaya konulan teori, tez ya da söylemler gerek ise ekonomik büyümenin çevresel maliyetleri çerçevesinde ortaya konulan teori, tez ya da söylemler sürdürülebilir kalkınmanın tarihçesi ya da çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilişkisinin temellerinin anlaşılmasında büyük önem taşımaktadır.

Tüm yeni fikirlerin uluslararası arenada öne çıkması ve uygulanacak politikalarda dikkate alınmasından önce uzun bir hazırlık dönemi vardır. Zira Malthus, Mill, Jevons gibi 18. yüzyılın önemli iktisatçılarının gerek nüfus baskısı gerek ise kaynakların kıtlığına ilişkin görüşlerini ve daha yakın zamanda Meadows ve ekibinin ekonomik büyümenin sınırlarına ilişkin açıklamalarını ve bu çalışmalarla birlikte bazı gelişmelerin çevresel sorunları artırmasını, uluslararası platformda teorik çalışmalardan ve analizlerden somut eylemlere geçişler için bir hazırlık dönemi olarak kabul etmek mümkündür. Tüm bu çalışmalar, kuşkusuz ki burada yer verilmeyen daha başka çalışmalar, çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilişkisinin temellerinin anlaşılmasında kilit bir role sahip olup çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilişkisinin ilerletilmesinde daha açık bir ifade ile çevreye yönelik hususların kalkınma anlayışında önemli bir yer edinmesinde büyük önem taşımaktadır. Bu çalışmalar, sürdürülebilir kalkınmaya yönelik hedefler ve araçlar belirlenmesinde, bunları uygulamaya yönelik stratejiler oluşturulmasında ve nihayetinde çevre ve kalkınma ilişkisi ile ilgili politika kararlarında etkili olmuşlardır. Zira bu çalışmalar, çevre ve sürdürülebilir kalkınma kavramları arasındaki ilişkiye daha yüksek vurgu yaparak bu ilişkinin küresel arenada ön plana çıkmasına büyük katkılar sağlayan 1970’li yıllarda başlayan ve özellikle 1980’li yıllarda önemli gelişmeler kaydedilen çok sayıda uluslararası anlaşmaya, zirveye ve konferansa zemin hazırlamışlardır.

Özellikle 1970’lerden itibaren çevre ve kalkınma ilişkisini tartışan çalışmaların artması ile uzun vadeli bir bakış açısı benimsemek ve şimdi alınan kararların gelecek nesiller üzerindeki etkisini düşünmek bir zorunluluk olarak görülmeye başlamıştır. Çevreye verilen zararın boyutu dikkate alınarak bunun nasıl telafi edilebileceğine dair ulusal ve uluslararası platformlarda adımlar atılması konuşulur olmuş ve nihayetinde bu gelişmeler, çevresel hususları kalkınma politikalarına entegre etmek için hükümet başkanlarının bir araya toplanmalarına zemin hazırlamış ve uluslararası arenada çok sayıda çevre ve kalkınma konferansının ve çevreyi korumaya yönelik anlaşmanın gerçekleşmesini sağlamıştır.

Geçmişten günümüze ortaya konulan çok sayıda çalışma ile nihayet ekonomik hususlarla çevresel hususları entegre etmeyi öneren fikir, uluslararası platformda 1980’li yıllarda ileri sürülmüş ve sürdürülebilir kalkınma kavramı, kamusal alanda yer etmiştir. Sürdürülebilir kalkınma kavramı, 1987 yılında Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu’nun Ortak Geleceğimiz (Brundtland Raporu) adlı raporuyla artık küresel arenada bilinir hale gelmiştir.

KAYNAKÇA

- Baker, S. (2006). *Sustainable Development*. Routledge Taylor and Francis Group. New York.
- Baumol, W. J., Litan, R. E. & Schramm, C. J. (2007). *Good Capitalism, Bad Capitalism, and the Economics of Growth and Prosperity*. Yale University Press, New Haven & London.
- Boserup, E. (1965). *The Conditions of Agricultural Growth The Economics of Agrarian Change under Population Pressure*. George Allen & Unwin Ltd, London.
- Brandon, P. S. & Lambordi, P. (2005). *Evaluating Sustainable Development in the Built Environment*. Blackwell Science Ltd.
- Cole, M. A. (2014). *Economic Growth and the Environment* (in Handbook of Sustainable Development (Ed by Atkinson, G., Dietz, S., Neumayer, E.). Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.
- Daly, H. E. (1974). The Economics of the steady state. *The American Economic Review*, 64(2), *Papers and Proceedings of the Eighty-sixth Annual Meeting of the American Economic Association*, 15-21.
- Ekins, P. (1993). Limits to growth and sustainable development: Grappling with ecological realities. *Ecological Economics*, 8, 269-288.
- Georgescu-Roegen, N. (1971). *The Entropy Law and the Economic Process*. Harvard University Press, Cambridge MA.
- Goodland, R. (1995). The concept of environmental sustainability. *Annual Reviews Ecological System*, 26, 1-24.
- Kragstbjerg, T. M. (2021). The Malthusian alternative and overpopulation in avengers: Infinity war and avengers: Endgame. *Leviathan: Interdisciplinary Journal in English*, 7, 21-31.
- Lecomber, R. (1975). *Economic Growth versus the Environment*, The Macmillian Press Ltd.
- Marquette, C. (1997). *Turning but not Toppling Malthus: Boserupian Theory on Population and the Environment Relationships*. Working Paper Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, wp 1997:16, Bergen Norway.

- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. & Behrens III, W. W. (1972). *The Limits to Growth*, Universe Books, New York.
- Mishan, E. J. (1967). *The Costs of Economic Growth*. Staples Press, London.
- Peterson, R. D. (1979). The economic growth debate: an assessment by E. J. Mishan. *Journal of Economic Issues*, 13(1), 238-241.
- Rogers, P. P., Jalal, K. F. & Boyd, J. A. (2008). *An Introduction to Sustainable Development*. Glen Educational Foundation, Inc.
- Ruttan, V. W. (1982). Population and technological change: a study of long-term trends by Ester Boserup. *Population and Development Review*, 8(1), 181-183.

MALİYE DEĞERLENDİRMELERİ

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