



SAYIŞTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X

Sayı/Issue: 116 - Mart/March 2020

- Devlet Bütçesinde Yılsonu Harcama Artışı:
Aralık Ateşi Olgusu ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**
Increase in Year-End Spending in Public Budget: The Concept of December Fever and Its Evaluation for Turkey
- Küresel Ekonomik Yavaşlama:
Riskler, Belirsizlikler ve Türkiye Ekonomisine Etkileri**
The Global Economic Slowdown: Risks, Uncertainties and Their Effects on the Turkish Economy
- Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Ahlakı:
OECD Raporu Çerçevesinde Bir Değerlendirme**
Tax Morale in Developing Countries: An Evaluation within the Framework of the OECD Report
- Yeni Dönemde Yükselen Korumacılık Eğilimi ve Küreselleşmenin Geleceği**
The Rising Protectionism Tendency in the New Era and the Future of Globalization
- Türkiye’de Kamu Harcamaları ile Vergi Gelirleri Arasındaki İlişki:
Frekans Alanda Asimetrik Testinden Kanıtlar**
Tax-Spend Causality in Turkey: Evidence from Asymmetric Causality Test in Frequency Domain
- INTOSAI Geliştirme Girişimi Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri
Denetim Modeli (ISAM)**
INTOSAI Development Initiative Sustainable Development Goals Audit Model (ISAM)
- Sayıştay Kararları**
Decisions of Turkish Court of Accounts



SAYIŞTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Cilt/Volume: 31 | Sayı/Issue: 116 | Mart/March 2020

ISSN: 1300-1981 | eISSN: 2651-351X

Sahibi/Owner

T.C. Sayıştay Başkanlığı adına (on behalf of the TCA)
Dr. Zekeriya TÜYSÜZ (Başkan Yardımcısı/Vice President)

Genel Yayın Yönetmeni/Chief Editor

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE (Grup Başkanı/Director of Audit)

Sorumlu Müdür/Responsible Director

Kamile EDE (Uzman Denetçi/Principle Auditor)

Yayın Kurulu/Editorial Board

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE (Grup Başkanı/Director of Audit)

Zekeriya ASLAN (Uzman Denetçi/Principle Auditor)

Meral CAN (Uzman Denetçi/Principle Auditor)

Kamile EDE (Uzman Denetçi/Principle Auditor)

Yusuf SÜN BÜL (Başdenetçi/Senior Auditor)

Hilal ULUÇAY DEMİR (Denetçi/Auditor)

Çeviri Editörleri/English Language Editors

Barbara İNAN - Vildan TAŞTEMEL

Grafik Tasarım/Designed by

Mustafa Burak KIRPAÇ

Yayın Türü ve Periyodu/Type and Period of Publication

Üç ayda bir yayımlanan yaygın süreli, uluslararası ve hakemli bir dergidir.
The Journal is a double-blind peer-reviewed international journal published quarterly.

Yayın Dili/Language

Türkçe ve İngilizce / Turkish and English

Baskı/Printed by

Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü

Baskı Tarihi/Printed Date

Nisan / April 2020

Yönetim Yeri ve İletişim Bilgileri/Correspondence

Sayıştay Başkanlığı Destek Grubu 2 - 06520 Balgat-ANKARA/TÜRKİYE

Telefon/Telephone

+90 (312) 295 32 21

Faks/Fax

+90 (312) 295 48 03

E-posta/E-mail

dergi@sayistay.gov.tr

Web

<http://dergi.sayistay.gov.tr/>

Tarandığı Index ve Veri Tabanları/Indexes and Databases

EBSCOhost, TÜBİTAK ULAKBİM Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı, SOBİAD, ASOS



BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Tekin AKDEMİR	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Adnan AKIN	Kırıkkale Üniversitesi
Prof. Dr. Figen ALTUĞ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Hamza ATEŞ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Doç. Dr. Mehmet Alpertunga AVCI	Atatürk Üniversitesi
Prof. Dr. Erkan AYDIN	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. İbrahim AYDINLI	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Assoc. Prof. Mahabat BAIMYRZAEVA	Monterey Institute of International Studies, USA
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Prof. Dr. Gonca BAYRAKTAR DURGUN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof. Dr. Nihat BULUT	İstanbul Şehir Üniversitesi
Prof. Dr. Kudret BÜLBÜL	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN	Kırıkkale Üniversitesi
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Ali ÇELİKKAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Doç. Dr. İbrahim DEMİR	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Dilek DEMİRBAŞ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ	Uludağ Üniversitesi
Prof. Dr. Şenol DURGUN	İstanbul Gelişim Üniversitesi
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Cemal FEDAYİ	Kırıkkale Üniversitesi
Doç. Dr. Murteza HASANOV	Azerbaycan Devlet İdarecilik Akademisi, Azerbaycan
Prof. Dr. Farouk HEMICI	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France
Prof. Dr. Selma KARATEPE	İstanbul Gelişim Üniversitesi
Prof. Dr. Valentina KHRAPKINA	National University of Kyiv - Mohyla Academy, Ukraine
Prof. Dr. Hakkı ODABAŞ	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Yücel OĞURLU	İstanbul Ticaret Üniversitesi
Prof. Dr. Murat ÖNDER	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof. Dr. Abuzer PINAR	İstanbul Gedik Üniversitesi

BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Davut PEHLİVANLI	İstanbul Üniversitesi
Doç. Dr. İdris SARISOY	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Tolga Naci SARUÇ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Nazan SUSAM	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Levent ŞAHİN	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Adriana TIRON TUDOR	Babeş-Bolyai University - Cluj - Napoca, Romania
Prof. Dr. Ahmet Hamdi TOPAL	Kastamonu Üniversitesi
Prof. Dr. Metin TOPRAK	İstanbul Üniversitesi
Doç. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN	Hacettepe Üniversitesi
Assoc. Prof. Dr. Andrey VERSHITSKY	V. I. Vernadsky Crimean Federal University, Russia
Prof. Dr. Ali Murat VURAL	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Sayım YORĞUN	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Haluk ZÜLFİKAR	İstanbul Üniversitesi

İÇİNDEKİLER/CONTENTS

ARAŞTIRMA MAKALELERİ/RESEARCH ARTICLES

Devlet Bütçesinde Yılsonu Harcama Artışı:

Aralık Ateşi Olgusu ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Increase in Year-End Spending in Public Budget: The Concept of December Fever and Its Evaluation for Turkey

Dr. Öğr. Üyesi Halis KIRAL, Mevza KURTULMUŞLAR7-31

Küresel Ekonomik Yavaşlama: Riskler, Belirsizlikler ve Türkiye Ekonomisine Etkileri

The Global Economic Slowdown: Risks, Uncertainties and Their Effects on the Turkish Economy

Dr. Öğr. Üyesi Recep Emre ERİÇOK.....33-64

Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Ahlakı: OECD Raporu Çerçevesinde Bir Değerlendirme

Tax Morale in Developing Countries: An Evaluation within the Framework of the OECD Report

Prof. Dr. Ali ÇELİKKAYA.....65-89

Yeni Dönemde Yükselen Korumacılık Eğilimi ve Küreselleşmenin Geleceği

The Rising Protectionism Tendency in the New Era and the Future of Globalization

Öğr. Gör. Dr. Orhan CENGİZ, Erdem Selman DEVELİ91-119

Türkiye’de Kamu Harcamaları ile Vergi Gelirleri Arasındaki İlişki:

Frekans Alanda Asimetrik Testinden Kanıtlar

Tax-Spend Causality in Turkey: Evidence from Asymmetric Causality Test in Frequency Domain

Doç. Dr. Veli YILANCI, Dr. Öğr. Üyesi M. Ünsal ŞAŞMAZ; Dr. Öğr. Üyesi Ö. Faruk ÖZTÜRK121-139

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER/NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD

INTOSAI Geliştirme Girişimi Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri Denetim Modeli (ISAM)

INTOSAI Development Initiative Sustainable Development Goals Audit Model (ISAM)

Yusuf SÜNBÜL143-146

SAYIŞTAY KARARLARI/DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları - *Decisions of Board of Appeal*.....149-169



DEVLET BÜTÇESİNDE YILSONU HARCAMA ARTIŞI: ARALIK ATEŞİ OLGUSU VE TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

*INCREASE IN YEAR-END SPENDING IN PUBLIC BUDGET:
THE CONCEPT OF DECEMBER FEVER AND ITS EVALUATION
FOR TURKEY*

Halis KIRAL¹
Mevza KURTULMUŞLAR²

ÖZ

Mali yıl bitimine doğru kamu harcamalarında yıl ortalamasının oldukça üstünde bir artış görülmesi olarak tanımlanan "aralık ateşi", kamu kaynaklarının verimsiz ve etkin olmayan bir biçimde kullanılma riskini de artırmaktadır. Bu çalışmanın amacı, aralık ateşinin kavramsal çerçevesini, bu kavramı açıklayıcı teorileri ile birlikte ele almak ve konuyu Türkiye açısından analiz etmektir. Çalışma sonucunda, stoklanabilir mal alımları hariç cari giderler için kurumların kendilerine tahsis edilen bütçe ödeneklerinin tamamını kullanmak amacıyla aralık ayında aşırı harcama eğiliminde olmadıkları ancak, mevsimsel koşullar ve yatırımcı kurumlara yedek ödenekten yapılan aktarmaların yıl sonuna doğru gerçekleşmesi sebebiyle sermaye giderlerinde aralık ayında harcama artış eğilimi olduğu tespit edilmiştir.

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, SBF, Ekonomi Bölümü, halis.kiral@asbu.edu.tr; ORCID: 0000-0001-7022-872X

² Arş. Gör., Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, SBF, Ekonomi Bölümü, mevza.kurtulmuslar@asbu.edu.tr; ORCID: 0000-0002-0547-1587

Gönderim Tarihi/Submitted: 23.03.2020

Revizyon Talebi/Revision Requested: 10.04.2020

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 18.04.2020

Kabul Tarihi/Accepted: 19.04.2020

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Kiral, Halis

Atf/To Cite: Kiral, Halis ve Mevza Kurtulmuşlar (2020), Devlet Bütçesinde Yıllık Harcama Artışı: Aralık Ateşi Olgusu ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, Sayıştay Dergisi, Cilt: 31, Sayı: 116, s.7-31

Anahtar Kelimeler: Aralık Ateşi, Artırımlı Bütçe, Bütçenin Yıllık Olma İlkesi, Ödenek Devri

ABSTRACT

December fever, which is defined as an increase in public expenditures well above the average of the year at the end of the fiscal year, also raises the risk of inefficient and idle use of the public resources. The aim of this study is to take the conceptual framework of the december fever from the theoretical perspective and to analyze the issue for Turkey. According to the findings of our study, public institutions tend not to spend excessively in december in order to use all of the budget allocated to them for current expenses, except for the purchases of storable goods but there is a tendency to increase the end-of-year spending in capital expenditures due to the seasonal conditions and transfers made from contingency appropriation reserve allowance to investor institutions towards the end of the year.

Keywords: December Fever, Incremental Budgeting, the Principle of Annuality, Transfer of Allowance.

GİRİŞ

Mali yıl sonunda kamu harcamalarında görülen aşırı artış olarak bilinen “aralık ateşi” (december fever) kavramı, mali yıl bitimi ile kullanım hakkı sona eren bütçe ödeneklerinin tamamının ilgili yılda kullanımına dair yönelimi ifade etmektedir (Eichenauer, 2016:1). Kamu kurumları tarafından mali yıl bitiminde kullanılmayan ödenek kadar bir sonraki yıl bütçelerinde azalışa gidilme ihtimali, kurumların aralık ayına doğru harcanmayan bütçe ödeneklerinin tamamını harcamaya teşvik etmektedir. Bu eğilimin en önemli sebepleri ise; bütçenin yıllık olma ilkesinin bir gereği olarak harcanmayan ödeneklerin ertesi yıla devrinin mümkün olmaması ve artırımlı bütçe (incremental budgeting) gerçeğidir. Genel olarak bütçe türü ne olursa olsun artırımlı bütçe çoğu ülkede görülen yaygın bir olgudur (Wildavsky, 1964: 309, Schick, 1983: 1). Artırımlı bütçe, bir sonraki yıl bütçe ödenekleri hesaplanırken mevcut yıla ait ödeneklerden harcanan kısımlarının belli oranda artırılmasını ifade etmektedir. Kullanılmamış bütçe ödeneklerinin bir sonraki mali yıla devredilemiyor olması ve dahası bir sonraki mali yılda kullanılmayan ödenek kadar kurumların bütçelerinde azaltmaya gidilme beklentisi (artırımlı bütçe) kurumların bütçelerini mali yıl bitimine kadar tamamen harcamaları yönünde teşvik etmektedir.

Mali yıl bitimine doğru diğer ayların ortalamasının çok üstünde artış gösteren kamu harcamaları sonucunda edinilen mal ve hizmetlerin daha düşük kaliteli olması veya daha düşük öncelikli projelerin tercih edilme riski sebebiyle

aralık ateşi kavramı daha da önemli hale gelmektedir (Liebman ve Mahoney, 2017: 3516). Kamu bütçesinden aceleye getirilmiş ve iyi planlanmamış bir harcama eğilimi olarak da tanımlanabilen aralık ateşi kamu kaynağının verimsiz hatta savurganca kullanımına da sebep olabilmektedir (McPherson, 2007: 1).

Bu çalışmanın amacı, aralık ateşi kavramının teorik çerçevesi ile birlikte ele alınması ve Türkiye yansımalarının incelenmesidir. Bu kapsamda, giriş bölümünün ardından çalışmanın birinci bölümünde, aralık ateşinin kavramsal çerçevesi, sebepleri ve sonuçları ele alınacaktır. İkinci bölümde, aralık ateşinin teorik altyapısı incelenecektir. Üçüncü bölümde aralık ateşinin Türkiye bağlamında değerlendirmelerine yer verilecektir. Son bölümde ise, aralık ateşine ilişkin değerlendirmeler ve yıl sonu harcama eğiliminin azaltılmasına yönelik politika önerileri ve değerlendirmelere yer verilecektir.

1. ARALIK ATEŞİ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE, SEBEPLER VE SONUÇLAR

Bütçenin temel ilkelerinden biri olan yıllık olma ilkesi, bütçenin uygulanması için verilen izin belli bir süre (mali yıl) ile sınırlandırılmasını ifade etmektedir. Yıllık olma ilkesinin bir gereği olarak da ödeneklerin ertesi yıla devrinin mümkün olmadığı ülkelerde mali yıl bitimine doğru kamu harcamalarında yıl ortalamasına kıyasla önemli ölçüde artış gözlenmektedir.

Kamu kurumlarının bütçelerinin mali yılla sınırlı olması ve kullanıl(a)mayan bütçenin bir sonraki yıla devredilemiyor olması ile söz konusu bütçe “kullan ya da kaybet” (use it or lose it) şeklinde nitelendirilmektedir (Eichenauer, 2016: 2). Dahası bir sonraki mali yılda kullanılmayan ödenek kadar kurumların bütçelerinde azaltmaya gidilme ihtimali (artırımlı bütçe) kurumları bütçelerini mali yıl bitimine kadar tamamen harcamaları yönünde teşvik etmektedir. Harcamaların mali yılın son aylarına doğru artış göstermesi ve on ikinci mali ayda yılın diğer aylarına göre ödeneği bitirmeye odaklı bir harcama politikasının izlenmesi yapılan harcamanın niteliğini de etkilemektedir. Başka bir ifadeyle, kamu kurumlarının mali yıl bitimi harcama eğilimlerinde nicel olarak bir artış nitel olarak bir düşüş gözlemlenmektedir. On ikinci mali ayda daha az öncelikli projelere veya daha düşük kaliteli mal ve hizmet alımlarına ödenek aktarma ihtimalinin arttığı gözlemlenmektedir (Baumann, 2019: 707). Kamu kurumlarının harcamalarında mali yılın sonlarına doğru meydana gelen bu asimetric artış, mali yılın takvim yılı

ile aynı olduğu ülkelerde “aralık ateşi” (december fever) olarak isimlendirilmektedir (Eichenauer, 2016: 20). Ancak, mali yılın takvim yılı ile aynı olmadığı ülkeler de bu kavram farklı isimler ile de ifade edilebilmektedir. Örneğin, Kanada Hazine Kurulu Başkanı Tony Clement, ülkesinde 31 Mart ile sonlanan mali yılda yaşanan yıl sonu harcama artışına dikkat çekmek için “Mart Çılgınlığı” (March Madness) ifadesini kullanmıştır (Yahoo News, 2012). Ayrıca, “Bahar İndirimi” (Spring Sale), “Noel Mevsimi” (Christmas Season) veya “Kuyruklu Piyano Sendromu” (Grand Piano Syndrome)³ da devlet bütçelerinde mali yıl bitiminde görülen aşırı artışı tanımlamak için kullanılan kavramlar arasındadır (Eichenauer, 2016: 20).

Ödenek devrinin olmaması ve artırımlı bütçenin yanı sıra, aralık ateşinin bir diğer sebebi de kamu kurumlarının performans değerlendirmelerinin mali harcamaları da kapsamı ve hatta bürokratların kendilerini bu konuda siyasi baskı altında hissetmeleridir. Bu durumda, harcanmamış ödeneklerin kamu kurum yöneticilerini siyaseten zor durumda bırakması da söz konusu olabilmektedir (Hyndman vd. 2007: 5). Mali yıl bitimi harcamaları bu sebeple “harcama ikilemi” olarak da adlandırılmaktadır (McPherson, 2007: 29). Örneğin, Rusya’da Saint Petersburg Valisi Georgy Poltavchenko, şehrindeki kamu kurum yöneticilerini 2014 mali yılı ödeneğinin sadece %92,4’ünü harcadıkları ve geri kalan ödenekleri harcamayıp “israf ettikleri” için kamuoyu önünde suçlamış ve yöneticilerin ikramiyelerini vermemiştir (NTV News, 2015).

Aralık ateşi olgusuna, kamu kuruluşlarının ihtiyatlı davranması ve ödeneğin belirli bir kısmını olası harcamalara karşın “kara gün akçesi” (ihtiyati tasarruf) olarak ellerinde tutması da sebep olmaktadır (Liebman ve Mahoney, 2017: 3511). Beklentinin dışında bir harcama talebi ile karşılaşmadığında ise yine gelecek dönemde bütçe kesintisi yaşamamak adına kalan ödenekler düşük öncelikli veya daha az nitelikli projelere harcanabilmektedir. Bununla birlikte, bütçe harcamasına ilişkin planlama kapasitesi ve bürokratik etkinlikteki yetersizlikler de mali yıl bitimi harcama artışının sebepleri arasında gösterilmektedir (Eichenauer, 2016: 8).

ABD Deniz Yüksek İhtisas Okulu’nda yapılan bir çalışmada çeşitli bakanlık çalışanları ile görüşmeler yapılmış, mali yıl bitimi harcama artışı ve olası sebeplerine dair araştırma yürütülmüştür. On ikinci mali ayda gerçekleştirilen harcamalardaki aşırı artışa dikkat çekilen çalışmada, bu durumun önüne geçilebilmek için Washington ve Oklahoma eyaletlerinde ve Adalet Bakanlığı’nda uygulanan ödenek devri politikasının genişletilmesi tavsiye edilmiştir (McPherson, 2007: 52).

³ Kuyruklu Piyano Sendromu: British Council’in yurt dışı merkezlerinde mali yılın son ayı olan Mart ayında alınan kuyruklu piyanoların yıl sonu harcama artışı olduğuna işaret etmektedir (Eichenauer, 2016: 20).

Liebman ve Mahoney (2017: 3510) yaptığı çalışmada, ABD’de 2004 ila 2009 yılları arasında federal hükümetin gerçekleştirdiği bilişim teknolojileri ihalelerini incelemiş ve mali yılın 52. haftasında asimetrik bir harcama artışı olduğunu gözlemlemişlerdir. Mali yılın son haftasında gerçekleşen harcamaların diğer elli bir haftanın ortalamasının 4,9 katı olduğunu ortaya koymuşlardır. Kurdukları teorik modeli söz konusu proje satın almaları ile test ederek; kamu harcamalarında aralık ateşi olgusunun mevcut olduğu, yıl sonu harcama artışının kalitesinin daha düşük olduğu ve ödenek devri ile yapılan harcamaların kalitesinin artabileceği sonucuna ulaşmışlardır. Başka bir ifadeyle, mali yıl bitimindeki harcama artışı ile verimsiz ve etkin olmayan bir kaynak kullanımı söz konusuysen, ödeneğin devri ile bu durumun önüne geçilebileceğini belirtmişlerdir.

Baumann (2019: 707) tarafından Birleşik Krallık ve Kuzey İrlanda’da yapılan çalışmada ise devlet bütçesindeki sermaye harcamalarının %16’sının sadece on ikinci mali ayda gerçekleştiği tespitlerine yer verilmiştir. Yazar, aralık ateşinin görülmesinin asıl sebebinin kurumların ödenek kullanımını ihtiyati tasarruf olarak mali yılın ikinci yarısına saklamasından çok, kamu çalışanlarının ataletinden kaynaklı olduğunun altını çizmiştir. Bu durumda, ihtiyati tasarrufun önüne geçebilmek için önerilen ödenek devri izinlerinin on ikinci ayda gerçekleşen harcamalardaki artışa engel olamayacağını iddia etmiştir.

Fitzenberger vd. (2016: 2) tarafından yapılan çalışmada ise, Almanya’da uygulanan eğitim programlarında da aralık ateşinin varlığı gözlemlenmiştir. Ayrıca, mali yılın on ikinci ayında görülen aşırı harcamaların niteliğinin de araştırıldığı çalışmada, mali yıl bitimine doğru harcanmayan ve elde kalacağı anlaşılan ödenek ile yapılan kısa dönemli eğitim programlarından mezun olan kişilerin, diğer dönemlerde yapılan programlara kıyasla bu programlardan daha az faydalandığını tespit etmişlerdir. Bu kapsamda, önceden planlanmış uzun dönemli eğitim programlarında katılımcılara emek piyasasında katma değeri yüksek eğitimler verilirken, ödeneği bitirmeye yönelik daha kısa süreliğine açılan programların ise katılımcılara yeni bir kabiliyet kazandırmaktan uzak olduğunun altı çizilmiştir. Böylece, kamu harcamalarında mali yıl bitimine doğru görülen aşırı artışın aynı zamanda kamu kaynağının verimsiz kullanılmasına da yol açtığı kanıtlanmıştır (Fitzenberger vd., 2016: 33).

Türkiye için yapılan çalışmada ise Kartalçı (2009: 298) tarafından Türkiye’nin 2006-2008 yıllarına ilişkin bütçe harcamaları incelenmiş ve “aralık ayı sendromu”nun bütçe süreci, yasal düzenlemeler ve gelenekselleşmiş

davranışlardan kaynaklandığı ve asıl sebebin “Maliye Bakanlığı’nın bütçe uygulamalarını aşırı şekilde yönlendirmesi” olduğunun altı çizilmiştir.

Kartalıcı (2009) hariç olmak üzere aralık ateşine ilişkin çalışmalar genel olarak belli bir harcama kalemi (Baumann, 2019) veya program (Fitzenberger vd., 2016; Frakes ve Wasserman, 2016) özelinde aralık ateşi olgusunun varlığına ilişkin analiz yapmışlardır. Bu çalışmada, bir taraftan aralık ateşine ilişkin geliştirilen teorik yaklaşımlar literatürde ilk kez bir arada ele alınarak, diğer taraftan Türkiye’nin bütçe uygulamalarında temel gider kalemleri düzeyinde aralık ayında kamu harcamalarında artış olup olmadığı ve eğer artış varsa bu artışın sebepleri analiz edilerek literatüre katkı sağlanacaktır.

2. ARALIK ATEŞİNİN TEORİK TEMELLERİ

Yıl sonu harcama artışının genel bir tespit olmanın ötesine geçmesi ile birlikte literatürde sistematik çalışmalar ve sebeplerine ilişkin teori ve modeller de geliştirilmeye başlanmıştır. Bu teori ve modeller arasında; vekâlet teorisi, öteleme modeli, ihtiyati tasarruf modeli ve bürokratik teori yer almaktadır.

2.1. Vekâlet Teorisi

Aralık ateşini açıklayan teorilerden ilki vekâlet teorisidir. Yıl sonu harcamalarında görülen aşırı artışın önüne geçilebilmesi kamu harcamalarında tasarruf sağlanacağı için yasama organının menfaatineyken, bütçenin yıllık olma ilkesi ve artırımlı bütçe gerçeği sebebiyle olası gelecek yıl ödenek kesintisinin önüne geçilmesi ve bu sebeple ödeneğin tamamının kullanılması ise yürütmenin menfaatinedir (Douglas ve Franklin, 2006: 47; Bakırtaş ve Nazlıoğlu, 2019: 105). Bütçenin bir hükümet programı olması sebebiyle bütçe ödeneğinin verileden az harcanması siyaseten hedeflenen politika ve programların gerisinde kalındığına dair yorumlamalara da sebebiyet vermektedir.

ABD Savunma Bakanlığı çalışanları ile yapılan bir anket çalışmasında mali yılın on ikinci ayında yaşanan harcama artışının verimsiz ve etkin olmayan bir şekilde gerçekleştiği tespit edilmiş ve bu durum vekâlet teorisi ile açıklanmıştır (McPherson, 2007: 21). Söz konusu çalışmada, teoride olduğu gibi, ABD Kongresi asıl, federal devlet kurumları ise vekil durumundadır. Asılın amacı, federal devlet kurumlarına tahsis edilen ödeneğin hükümet programı çerçevesinde vekilleri aracılığıyla harcanmasıdır. Vekillerin amacı ise, bir sonraki mali yılda bütçe kesintisi yaşamamak için mali yılda tahsis edilen ödeneğin tamamını harcamaktır.

Asıl ve vekilin bu iki amacının birbiriyle uyuşmadığı zamanlarda ise, asıl-vekil sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, vekilin kendi faydasını maksimize edecek şekilde ve sadece bütçe ödeneklerini bitirmeye yönelik kamu harcaması yapması da söz konusu olabilir. Böylece hem yıl sonu harcama artışı gerçekleşmiş hem de bu harcamaların niteliği sorgulanır hale gelmiştir.

Liebman ve Mahoney (2017: 3515) tarafından yapılan çalışmada da aralık ateşi olgusu vekâlet teorisi bağlamında kurgulanan model ile açıklanmıştır. Kurgulanan bu modelde, bütçeyi tasarlayan ABD Kongresi asıl, yürütmenin altındaki federal kamu kurumları ise vekildir. Hem asılın hem de vekilin maksimize etmek istedikleri kendi fayda fonksiyonları vardır. Her iki fayda fonksiyonunda harcanan ödenek miktarı bir değişken olarak dâhil edilmiştir. Ancak tahsis edilen ve harcanan ödenek her zaman birbirine eşit olmamaktadır. Bu durumda, harcanacak ödenek miktarında her zaman bir belirsizlik bulunmaktadır. Bu belirsizliğin model içerisinde bertaraf edilebilmesi için beklenen harcama miktarı hesaplanmıştır. Yapılan bu modelleme ile aralık ateşi olgusuna vekalet teorisi çerçevesinden teorik bir temel kazandırmayı amaçlamışlardır.

Douglas ve Franklin (2006: 63), vekâlet teorisi aracılığıyla Oklahama'da 1997 yılında yapılan yasal düzenleme ile bütçenin ödenek devrine imkân tanınmasının etkilerini inceledikleri çalışmalarında, hem yasama organı (asıl) hem de harcamacı kuruluşların (vekil) bu düzenlemeden faydalarının çatışmasının ödenek devri ile engellenerek avantajlı çıktıkları sonucuna ulaşmışlardır. Vekillere asıl tarafından tanınan ödenek devri ile harcamalara esneklik kazandırılmış, tasarruf teşvik edilmiş, vekillerin harcama planlamaları gelişmiş ve müsrif mali yıl bitimi harcamalarında düşüş gözlemlenmiştir. Söz konusu kamu yararları ile hem asılın amacı hem de vekilin faydası ortak bir paydada buluşmuştur.

Aralık ateşi sorununa yönelik önerilen çözümlerden biri olan ödenek devri, mali yıl bitiminde harcan(a)mayan ödeneğin en azından belirli bir kısmının gelecek döneme devrinin mümkün kılınmasıdır. Ancak, ödenek devri ile birlikte bir sonraki bütçe ödeneğinde ödenek devrinin herhangi bir azaltıcı etkisinin olup olmaması ve ödenek devrine bir üst sınır getirilip getirilmemesi konusunda literatürde henüz bir netlik bulunmamaktadır. Ödeneğin devrine imkân sağlanarak mali yıl bitimine doğru gerçekleşen harcama artışının önüne geçildiği, kurumların tasarruf sağladığı, daha iyi planlamanın yapıldığı ve gayri nakdi kredi ve yükümlülüklerle karşı bir esneklik payı kazanıldığına ilişkin ülke uygulamaları mevcuttur (Douglas ve Franklin, 2006: 54).

Öte yandan, ödenek devrinin olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Ödenek devri ile harcamacı kurumların yasamanın bütçe hakkını azaltıcı yönde hareket edebilmelerinin de önü açılabilir. Planlamadaki olası zafiyet ve yasama organının bütçe üzerindeki etkisinin azalması ile birlikte kamu kurumlarının daha az öncelikli ihtiyaçlarını gidermesine ve daha öncelikli ihtiyaçlarını ise ödenek devri ile ötelemesine sebep olabilecektir.

Ödenek devri ile ilgili dikkate alınması gereken bir diğer olumsuz yön ise ödenek devri hakkının kurumların tasarruf seviyelerinde düşüşe yol açabilmesidir. Örneğin, İngiltere’de 1998-1999 mali yılında kabul edilen “Yılısonu Esnekliği” düzenlemesi sonucunda kamu kurumları önceki yıllara ait harcanmamış ödeneklerinin tümünü kullanma hakkına sahip olmuşlardır (Crawford vd., 2009: 48). Ancak, yılısonu esnekliği düzenlemesi sonrasında kurumların tasarruf seviyelerinde ciddi oranda düşüşler görülmüştür (Hyndman vd., 2007: 31). Bunun üzerine, ödenek devri sistemi yeniden gözden geçirilmiş ve sınırlandırılmıştır. Bu kapsamda, yeni “Bütçe Değişim Sistemi” 2011-2012 mali yılı içinde yürürlüğe girmiş ve kurum ödeneklerinin % 0.75’i (büyük idareler için) ile % 4 (daha küçük idareler için) aralığında değişen oranlarda ödenek devri hakkı getirilmiştir (HM Treasury, 2013).

2.2. Öteleme Modeli

Aralık ateşini açıklayan teorilerden biri de öteleme (procrastination) modelidir. Bu modele göre, yıl sonu harcama artışının temel nedeni kamu çalışanlarının satın alma, ihale, ödeme ve muhasebe kaydı gibi ödenek harcamalarına esas işlemlerde gösterdikleri atalettir. Ancak, kamu çalışanlarının ataletinden kaynaklı olarak yıl içinde gerçekleşen harcamaların mali yıl bitiminde yapılmış gibi muhasebeleştirilmesi (ötelenmesi) durumunda asimetric on ikinci ay harcama artışından çok, asimetric yıl sonu muhasebe kayıt işlemlerinin varlığından söz edilebilir (Frakes ve Wasserman, 2016: 3; Baumann, 2019: 708).

Frakes ve Wasserman’ın (2016: 4) mikro veri kullanarak ABD Patent Ofisi üzerine yaptıkları çalışmada, son teslim tarihine iki hafta kalan işlerin neredeyse yarısının son teslim gününde tamamlandığı gözlemlenmiştir. Bu çalışmaya göre, kamu çalışanlarının sergiledikleri atalet yapılan işin kaydedilmesi aşamasında gözlemlenmektedir.

Öteleme modeli ile aralık ateşini açıklayan teorik çalışmalar da mevcuttur. Örneğin, Baumann (2019: 714) hem harcamacı kuruluş hem de yasama organı

için fayda fonksiyonları kurgulayarak öteleme modeli ile yıl sonu harcama artışını teorik olarak açıklamıştır. Devamında Birleşik Krallık verisini kullanarak gerçekleştirdiği kalibrasyon ile söz konusu modeli test etmiş ve öteleme modelinin Birleşik Krallık ve Kuzey İrlanda için geçerli olduğunu ispatlamıştır.

2.3. İhtiyati Tasarruf Modeli

Kamu kurumlarının gelecekteki harcama taleplerinin belirsiz olması idarecileri kamu bütçelerini harcama konusunda ihtiyatlı olmaya itmektedir. Mali yıl içerisinde gerçekleşebilecek harcama taleplerindeki artış, harcamacı kuruluşların mali yılın ilk döneminde ihtiyatlı bir tasarruf içerisine girmelerine, ikinci dönemde ve özellikle mali yıl bitimine doğru ise beklenen olası harcama artışının gerçekleşmemesi durumunda ödeneklerin tamamını bitirmek için daha düşük öncelikli ve daha niteliksiz kamu harcamalarına yönelmelerine yol açmaktadır.

On ikinci mali ay harcama artışını ihtiyati tasarruf modeli yardımıyla açıklayan Liebman ve Mahoney (2017: 3510), yaptıkları çalışmada aralık ateşinin varlığını 52. mali haftada gerçekleşen harcamaların ortalama haftalık harcamaların 4,9 katına çıktığını göstermişlerdir. Ayrıca yapılan bu harcama artışı sonucunda kamu harcamalarının kalitesinin de düştüğünü kanıtlamışlardır. Yazarlar, ihtiyati tasarruf modelinin etkilerini bertaraf edici bir ödenek devri çözümünü model içinde çözerek hem aralık ateşinin önüne geçilmesi hem de ödenek harcama kalitesinin artırılması yönünde öneriler geliştirmişlerdir.

2.4. Bürokratik Teori

Aralık ateşini açıklayan teorilerden sonuncusu ise bürokratik teoridir (Eicheanuer, 2016:8). Bu teori kamu sektörü büyüklüğü, yönetim kalitesi ve idari kapasite gibi çeşitli kamu yönetimi değişkenleri ile yıl sonu harcama artışını ilişkilendirmektedir.

Bu yeni yaklaşıma dair literatürde çalışma oldukça sınırlıdır. Eicheanuer (2016: 3) 27 OECD ülkesinin 2002-2013 yılları arasında Dünya Bankası emanet fonuna donör ülke olarak yaptıkları uluslararası yardımları aralık ateşi olgusu kapsamında incelemiştir. Çalışmada mali yıl bitimi harcama artışının uluslararası yardım kalemleri için de geçerli olduğu sonucuna ulaşmış ve bu sonuç yönetim kalitesi ile ilişkilendirmiştir. Yazar, kurumsal yönetim kalitesi yüksek olan ülkelerde aralık ateşi eğiliminin sınırlı olduğu, yönetim kalitesi düşük olan ülkelere ise bu eğilimin nispeten yüksek olduğu yönünde bulgulara ulaşmıştır.

Kurumsal yönetim kalitesi ve idari kapasiteyi artırarak aralık ayı harcamalarını sınırlandırmak için yıl ortası bütçe gözden geçirmeleri önerilmektedir (Douglas ve Franklin, 2006: 48). En fazla altı ayda bir gerçekleşecek olan bütçe değerlendirmeleri ile kamu kurumlarının yapacakları harcamaların yıl geneline daha dengeli bir biçimde dağıtılmasının izlenmesi ve böylece kurumların mali yılın son aylarında yoğunlaşan asimetrik harcama eğilimlerinin önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Yıl sonu harcama artış eğilimi gösteren kurumlar verimsiz harcamaları gerçekleştirmeden tespit edilebilecek ve verimsiz kaynak kullanımının önüne geçilebilecektir. Böylece kamu kaynaklarının kullanımı etkin ve verimli hale getirilirken bürokrasinin planlama kapasitesi ve kurumsal yönetim kalitesi de arttırılacak ve kamuda hesap verilebilirlik ilkesi yaygınlaştırılmış ve derinleştirilmiş olacaktır.

3. TÜRKİYE'DE BÜTÇE HARCAMALARININ ARIKLIK ATEŞİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bütçenin yıllık olma ilkesi T.C. Anayasası'nın 161'inci maddesi ile hüküm altına alınmıştır. Bu ilke, bütçe ile verilen ödeneklerin verildiği yıl içinde kullanılabilceği ve kullanılmayan ödeneklerin ertesi yılda harcanmayacağı anlamına gelir (Mutluer vd., 2005: 95). Nitekim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 20'nci maddesinin (f) bendine göre cari yılda kullanılmayan ödenekler iptal edilir. Böylece, harcamacı kuruluş tarafından harcan(a)mayan ödeneğin bir sonraki yıla devri mümkün olmamakla beraber iptal edilerek harcama hakkı kaybedilmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2016: 59-60). Başka bir ifadeyle, cari yıl ödenekleri cari yılda yapılan işler için kullanılmalıdır (Tümer ve Demirbaş, 2018: 80).

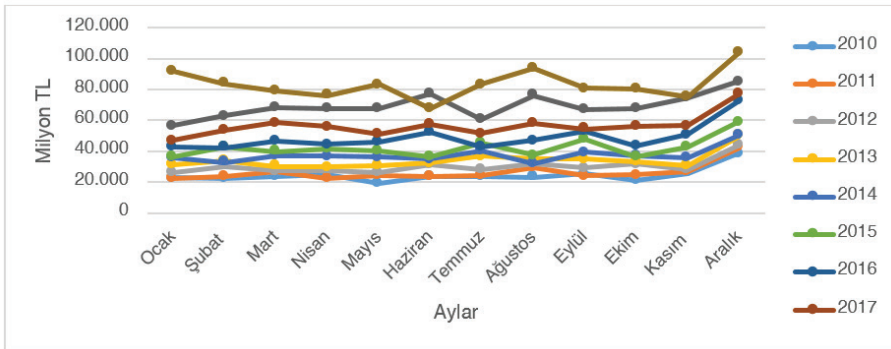
Mevzuatımızda çeşitli kanunlarla ödenek devrine izin verilerek bütçenin yıllık olma ilkesine istisnalar getirilmiştir. Yılı bütçe kanunlarında belirtilen tertiplerde yer alan ödeneklerden harcanmayan kısımların ertesi yıl bütçesinin aynı tertibine devren ödenek kaydedilmesi, 5018 sayılı Kanun'un 35'inci maddesi kapsamında açılmış akreditiflere ilişkin kredi artıklarının ertesi yıla devredilmesi ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 28/A maddesi gereği Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı aracılığıyla yapılan il yatırım ve hizmet tertiplerinde yer alan ödeneklerden harcanmayan kısımların ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydedilmesi bütçenin yıllık olma ilkesinin istisnaları arasında sıralanabilir.

Merkezi Yönetim Bütçesi içinde ertesi yıla devredilen ödenek toplamının on ikinci mali ay ödenek toplamına oranı 2015 yılı için %3.4, 2016 yılı için %3.4, 2017 yılı için %3.2 ve 2018 yılı içinse %0.1 olarak gerçekleşmiştir (Sayıştay, 2015; Sayıştay, 2016; Sayıştay, 2017; Sayıştay, 2018). Dolayısıyla, 2017 yılı için bütçe ödeneklerinin %96'lık ve 2018 yılı içinse %99.9'luk oranından o yıl içinde kullanılmayan kısmı bir sonraki yıla devri mümkün olmamış ve iptal edilerek kurumların o ödenekleri kullanma hakkı sona ermiştir ("kullan ya da kaybet").

Bütçenin yıllık olma ilkesinin yanı sıra artırımlı bütçe pratiğinden dolayı bir sonraki mali yılda kullanılmayan ödenek kadar kurumların bütçelerinde azaltmaya gidilme ihtimali kurumları bütçelerini mali yıl bitimine kadar tamamen harcamaları yönünde teşvik etmekte ve bu durum mali yıl bitimi harcama artışına (aralık ateşi) neden olmaktadır.

Bu kapsamda, aralık ateşi olgusu Türkiye açısından değerlendirilecek olursa, Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin aylık seyri incelendiğinde aralık ayında diğer aylara kıyasla artış olduğu gözlenmektedir (Şekil 1). Merkezi Yönetim Bütçesinin farklı yapıdaki kurumların farklı özellik gösteren harcamalarından oluştuğu göz önüne alındığında aşağıda temel gider kalemleri bağlamında Türkiye'de kamu harcamalarında aralık ateşi olgusunun olup olmadığı ve varsa sebepleri analiz edilecektir. Bu amaçla, öncelikle personel giderleri, Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılan devlet prim giderleri, cari transferler ile mal ve hizmet alım giderlerinden oluşan cari giderler daha sonra sermaye giderlerindeki (varsa) yıl sonu harcama artış eğilimleri incelenecektir.

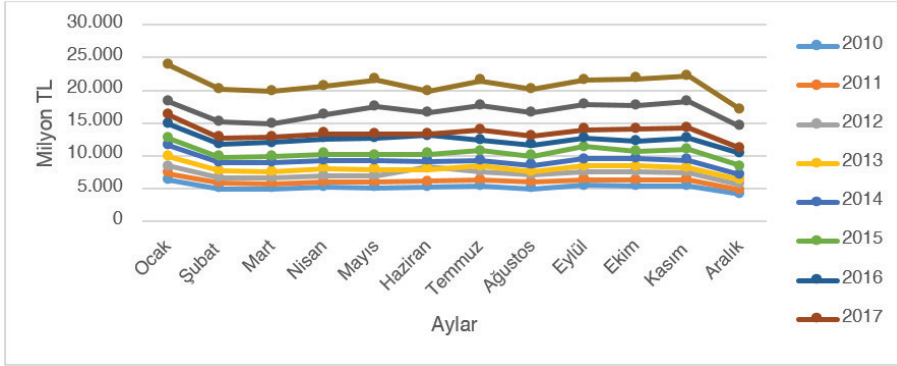
Şekil 1. Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri



Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2010-2019, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019)

Cari giderler arasında yer alan personel giderleri (Şekil 2), Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan devlet prim giderleri (Şekil 3) ile görev zararları ve hazine yardımlarını kapsayan cari transferler (Şekil 4) gibi yıl boyunca yapılan düzenli ödemelerde aralık ateşi olgusunun görülmemesi doğaldır.

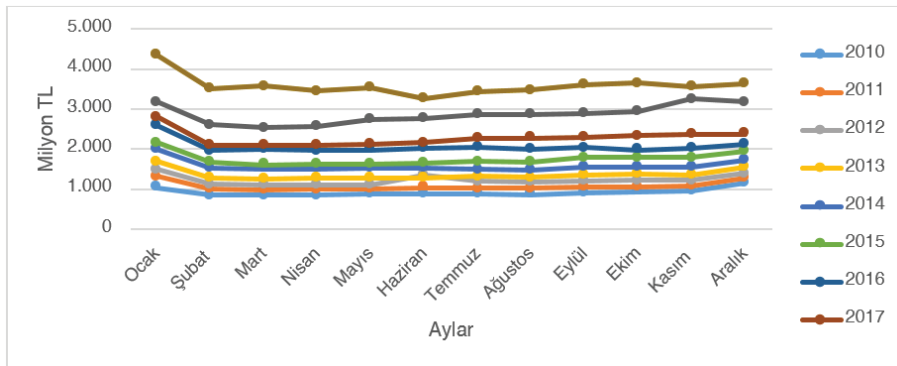
Şekil 2. Personel Giderleri



Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2010-2019, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019).

Genel itibariyle personel giderleri aylar itibariyle benzer seyir izlemekle birlikte aralık ayında düşüş ve ocak ayında artış görülmektedir (Şekil 2). Bu durum, Devlet memurları ile diğer kamu görevlilerine 15 Aralık–14 Ocak dönemleri için yapılacak ödemelerin yarısının ödemenin yapıldığı yıl bütçesine gider olarak kaydolması, kalanının ise avans hesaplarına alınarak takip eden mali yılbaşında bütçeye gider yazılmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, hem yeni öğretmen alımları hem de öğretmenlerin ek ders ödemelerinin etkisiyle personel giderlerinde eylül ayı itibariyle göreceli bir yükseliş seyri görülmektedir.

Şekil 3. Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Prim Giderleri

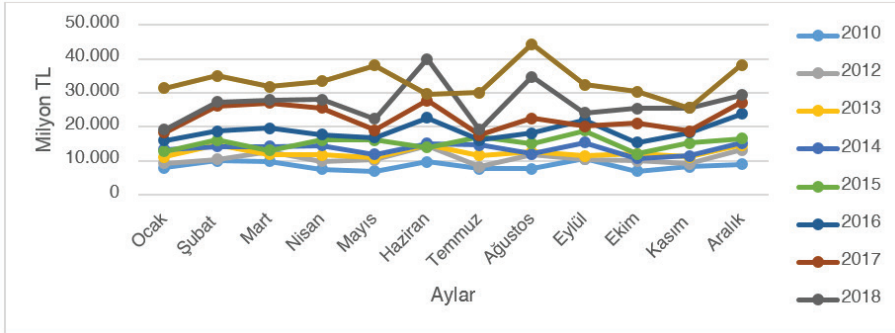


Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2010-2019, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019).

Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Prim Giderlerinde ise, personel giderlerine benzer biçimde yıl genelinde dengeli bir seyir gözlenmektedir. Ancak, personel giderlerinden farklı olarak aralık ayında düşüş söz konusu değildir. Bunun sebebi ise, memuriyete giriş tarihleri 2008 Ekim ayı sonrasında olan ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa tabi personelden haklarında fiili hizmet zammı öngörülenler için prim kesintileri her ay düzenli olarak yapılmaktayken, 2008 Ekim ayı öncesinde memuriyete giren ve 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine tabi olan personelin fiili hizmet zammı prim kesintilerinin aralık ayında toplu olarak yapılmasıdır.

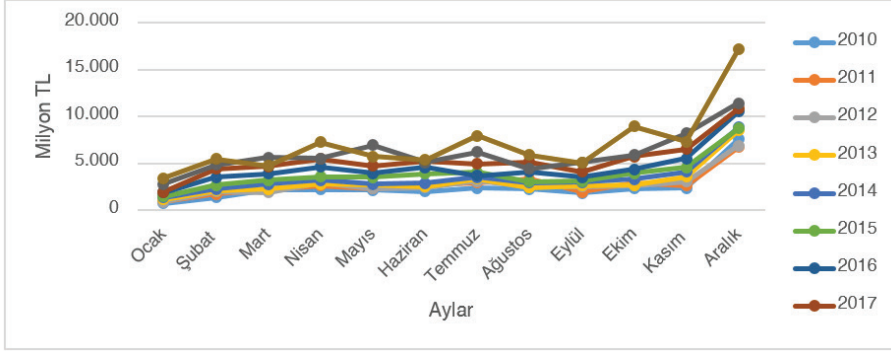
Sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla karşılıksız olarak yapılan ödemelerden oluşan cari transferlerde aralık ayında belirgin bir artış görülmektedir (Şekil 4). Bunun sebebi ise, cari transferlerde önemli bir paya sahip olan Sosyal Güvenlik Kurumlarına görev zararları karşılığında yapılacak ödemelerin yılın geneline yayılmasıdır. Benzer biçimde, yurt içi ve yurt dışı eğitim kurumlarında okutulan Türk ve yabancı uyruklu öğrencilerin burs ve harçlıkları ile genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin topladığı vergi, resim, harç ve benzeri gelirlerden diğer idare, kurum ve kuruluşlara verilecek paylardan oluşan gelirden ayrılan paylar gibi kalemlerin de yıl boyunca yapılan düzenli ödemeleri içermesidir.

Şekil 4. Cari Transferler



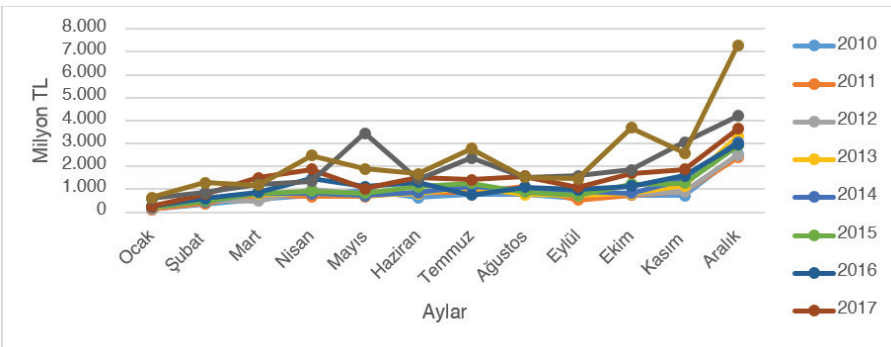
Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2010-2019, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019).

Cari giderler arasında yer alan bir diğer önemli harcama kalemi olan mal ve hizmet alım giderleri incelendiğinde ise aralık ayı harcamalarında yılın geri kalanına kıyasla önemli ölçüde artış görülmektedir (Şekil 5). Aşağıda mal ve hizmet alım giderleri içinde yer alan önemli bütçe gider kalemleri bağlamında bu durum detaylı olarak incelenmektedir.

Şekil 5. Mal ve Hizmet Alım Giderleri

Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2010-2019, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019).

Mal ve hizmet alım giderlerinin altında yer alan "Güvenlik ve Savunmaya Yönelik Mal, Malzeme ve Hizmet Alımları, Yapımları ve Giderleri" kaleminde mali yıl bitimine doğru harcama artışı yoğun olarak görülmektedir (Şekil 6). Bunun en önemli sebebi ise güvenlik ve savunmaya yönelik mal, malzeme ve hizmet alımları ile aynı amaçlı bakım ve onarım giderlerinin parasal limite bakılmaksızın bu bölümde toplanmasıdır (SBB, 2019a). Diğer bir ifadeyle, güvenlik ve savunmaya yönelik yapılacak (askeri lojman yapımı hariç) yatırımlar sermaye giderlerinde değil, cari giderlerin altında izlenmektedir. Dolayısıyla, mal ve hizmet alım giderleri altında yer alan "Güvenlik ve Savunmaya Yönelik Mal, Malzeme ve Hizmet Alımları, Yapımları ve Giderleri" kalemi yıl sonu harcama artış eğilimi açısından daha çok sermaye giderlerine benzer özellik taşımaktadır.

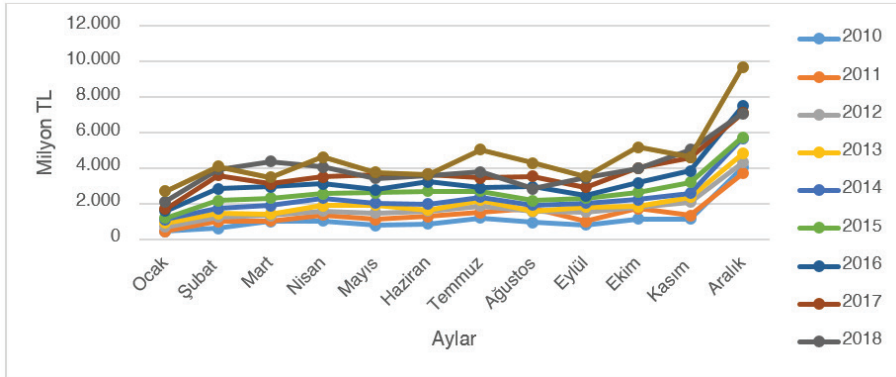
Şekil 6. Savunma Giderleri

Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2010-2019, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019).

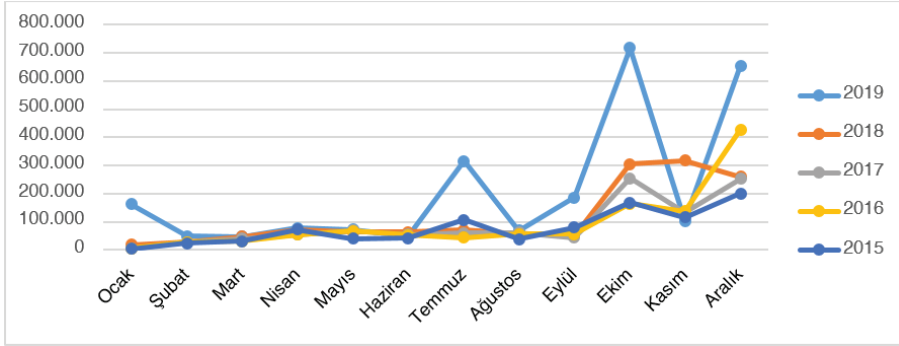
Öte yandan, “Türk Silahlı Kuvvetleri Stratejik Hedef Planının Gerçekleştirilmesi Maksadıyla Gelecek Yıllara Sâri Taahhütlere Girişme Yetkisi Verilmesi Hakkında Kanun” un 3. maddesine göre çıkarılan yönetmelik çerçevesinde ve aynı şekilde 5018 sayılı Kanunun 35. maddesi kapsamında Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ile Sahil Güvenlik Komutanlığına yönelik çıkarılan yönetmelik uyarınca bu kurumlar avanslarını devrederek bir yıldan daha uzun sürede kapatma imkânına sahipler. Kanun kapsamındaki kurumlar biriken avansların belirli bir miktarını her yıl bütçe gerçekleştirmeleri göz önünde bulundurarak ve genellikle Aralık ayında kapatmaları savunma giderleri kaleminde aralık ateşine sebep olmaktadır.

Diğer mal ve hizmet alım giderlerinde de mali yıl bitimine doğru harcama artış eğilimi görülmektedir (Şekil 7). Bunun en önemli sebeplerinden biri, kurumların on ikinci mali ayda kalan ödeneklerini kırtasiye ve büro malzemesi gibi stoklanabilir mal alımları için kullanmasıdır (Şekil 8). Ancak, yıllık ihtiyaçtan fazla alınan kırtasiye ve büro malzemelerinin depolama ve bozulma sorunu söz konusu olabilecektir.

Şekil 7. Diğer Mal ve Hizmet Giderleri



Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2010-2019, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019).

Şekil 8. Kırtasiye ve Büro Malzemesi Alımları

Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2015-2019, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019).

Öte yandan, kamu kurumları mali yıl bitimine doğru ödeneklerinin tamamını kullanmak amacıyla yaptıkları stoklanabilir malzeme alımlarını daha çok doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirmektedir. Kamu İhale Kurumu tarafından altı aylık olarak yayımlanan veriler incelendiğinde, 2019 yılı ilk altı ayında doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen alımlar yaklaşık 2.2 milyar TL iken, aynı yılın ikinci altı aylık döneminde %153 oranında bir artışla yaklaşık 5.5 milyar TL düzeyine ulaşmıştır (KİK, 2019). Ancak, Kamu İhale Kurumu bu verileri altı aylık dönemler itibariyle yayımladığı için doğrudan temin yoluyla gerçekleşen alımlarda ikinci altı aylık dönemde görülen yoğunlaşmanın hangi aylarda olduğuna ilişkin veri bulunmamaktadır.

Diğer mal ve hizmet alım giderlerinde görülen aralık ateşi eğiliminin bir diğer sebebi de dönemsel olarak mali yıl bitimine doğru yapılan ihalelerin hak ediş ödemelerinin aralık ayına kalmasıdır. Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığının bazı büyük kalemlerinde eğitim-öğretim döneminin başlamasına yakın ihaleye çıkmakta, ihalelerin kesinleşmesi yıl sonuna yakın gerçekleşmekte ve son üç aya ilişkin hak edişlerin çoğunluğu Aralık ayında ödenmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı'nın bütçe büyüklüğü dikkate alındığında bu durumun Merkezi Yönetim Bütçesi diğer mal ve hizmet alım giderleri kalemindeki mali yılın son aylarındaki harcama artışını da etkilemesi muhtemeldir.

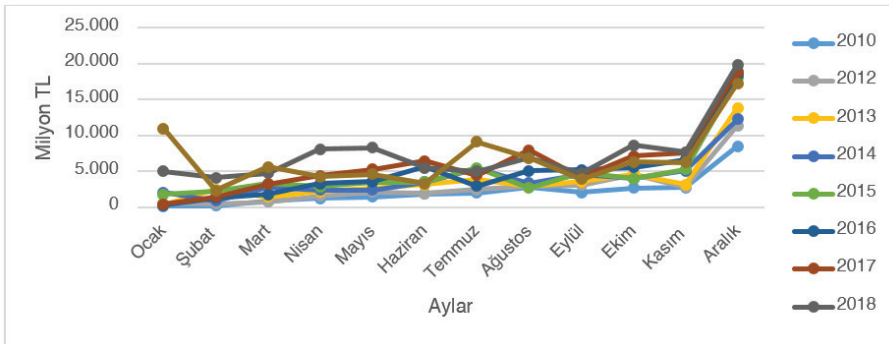
Aralık ateşi olgusunu açıklayan teorik modellerden biri olan ihtiyati tasarruf modelinde belirtildiği üzere, mali yıl içerisinde gerçekleşebilecek harcama taleplerindeki artış, harcamacı kuruluşların mali yılın ilk döneminde ihtiyatlı bir

tasarruf içerisinde girmelerine sebep olmaktadır. Ülkemizde bütçe uygulaması sırasında ihtiyati tasarruf eğilimi özellikle Milli Eğitim Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı gibi taşra teşkilatı tüm ülkeye yaygın olan ve taşra tertiplerinde ödenekleri fazla olan kurumlarda daha fazla gözlenmektedir. Bu kurumlarda taşra teşkilatında ortaya çıkacak öngörülemez giderlere karşılık belli oranlarda ihtiyat tasarrufu eğilimi mevcuttur. Bu kurumların bütçelerinin Merkezi Yönetim Bütçesi içindeki paylarının büyük olması sebebiyle bu kurumlarda görülen ihtiyati tasarruf eğilimi Merkezi Yönetim Bütçesinde görülen yıl sonu harcama artışını da etkilemektedir. Ancak merkez teşkilatı tertiplerindeki ödenekleri oransal olarak daha büyük olan veya hiç taşra teşkilatı olmayan kurumlarda ihtiyati tasarruftan kaynaklı mali yıl bitimi harcama eğiliminin daha düşük olduğu görülmektedir.

Genel olarak mal ve hizmet alım giderlerinde, kırtasiye ve büro malzemesi gibi stoklanabilir mal alımları hariç tutulduğunda kurumların kendilerine tahsis edilen bütçe ödeneklerinin tamamını kullanmak amacıyla aralık ayında aşırı harcama eğiliminde olmadıkları görülmektedir.

Sermaye giderleri kalemi aralık ateşi bağlamında değerlendirildiğinde ise sermaye giderlerinde aralık ateşinin yoğun bir biçimde görüldüğü ortaya çıkmaktadır (Şekil 9). Ancak, öncelikli olarak on ikinci mali ayda görülen bu artışın muhtemel sebeplerinin incelenmesi gerekmektedir. Bu sebepler doğru bir biçimde tespit edilmeden sermaye giderlerinde görülen yıl sonu artış eğiliminin; ihtiyati tasarruftan mı yoksa yapılan yatırımın doğasından mı kaynaklandığını veya kurumların kendilerine tahsis edilen ödeneklerin tamamını kullanmak istemesinin mi etkili olduğunu söylemek mümkün olmayacaktır.

Şekil 9. Sermaye Giderleri



Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2010-2019, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019).

5018 sayılı Kanun'un 20'nci maddesine göre, kamu kurumları kendilerine tahsis edilen ödenekleri Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenecek esaslar çerçevesinde, nakit planlaması da dikkate alınarak vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanır. Cumhurbaşkanlığı tarafından, özellikle inşaat işlerinin mevsimsel koşullardan dolayı yaz aylarında hız kazanmasıyla sermaye giderleri ödeneklerinin oransal çoğunluğunun yılın ikinci yarısında serbest bırakıldığı görülmektedir.

Mevsimsel koşullardan etkilenen sermaye giderleri konusunda iki hususu belirtmekte yarar bulunmaktadır. Bunlardan ilki, kurumların lojman, lojman dışındaki bina ve diğer inşaat işlerini kapsayan gayrimenkul sabit sermaye mallarına ilişkin yatırımlarının mevsimsel koşullardan etkilendiği ve dolayısıyla bu kurumların bütçelerinde yer alan sermaye giderleri kaleminde on ikinci mali ayda harcama artış eğilimi görüldüğüdür. İkinci olarak da, Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM) ve Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğü gibi yatırımcı kurumların inşaat işlerinin yaz aylarında hızlanması sebebiyle ihale zamanı buna göre şekillenmekte ve bu işlere ait hak ediş ödemeleri de mali yıl bitiminde yoğunlaşmaktadır. Bu durumda, söz konusu kurumların bütçelerinde yer alan sermaye giderlerinde aralık ateşi söz konusu olmaktadır. Her iki kurumun da Merkezi Yönetim Bütçesi sermaye giderleri içindeki ağırlığının fazla olması sebebiyle, bu kurumlarda görülen mali yıl bitimi harcama eğilimi Merkezi Yönetim Bütçesi sermaye giderlerinde görülen on ikinci mali ayda harcama artışını da etkilemektedir.

KGM ve DSİ Genel Müdürlüğü gibi yatırımcı kurumlarda görülen mevsimsel koşullardan kaynaklı yıl sonu harcama artış eğiliminin yanı sıra, bu kurumlara yedek ödenekten yapılan aktarmaların da mali yıl bitimine doğru gerçekleşmesi sermaye giderlerindeki yıl sonu harcama artışının önemli bir sebebidir. Bilindiği üzere, 5018 sayılı Kanun'un "Yedek ödenek" başlıklı 23'üncü maddesinde, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmeyen hizmetler için genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar yedek ödenek konulabileceği hüküm altına alınmıştır. Kurumların öncelikle kendilerine tahsis edilen ödenekleri kullanmaları, ödeneklerin yetersiz olması veya bütçe hazırlanırken öngörülmeyen hizmetleri yerine getirmeleri durumunda yedek ödenek tertibinden kurum bütçesine aktarma yapılması söz konusu olduğundan bu aktarmalar genellikle mali yılın on ikinci ayına doğru yapılmaktadır. Böylece, mali yıl bitimine doğru yedek ödenekten yapılan aktarmalar sermaye giderlerinde görülen yıl sonu harcama artışının önemli bir kaynağı haline dönüşmektedir.

Örneğin, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün 2019 Yılı için sermaye giderleri başlangıç ödeneği 7.736.743.000 TL iken, aynı yıl için yedek ödenekten söz konusu Genel Müdürlüğü'nün sermaye giderlerine aktarılan tutar 14.284.567.000 TL olarak gerçekleşmiştir (Tablo 1). Yedek ödenekten KGM'nin sermaye giderlerine Kurumun başlangıç ödeneğinin iki katı düzeyinde aktarma yapıldığı ve aktarmaların da genellikle mali yıl bitimine doğru gerçekleştiği dikkate alındığında hem KGM sermaye giderlerinde hem de Merkezi Yönetim Bütçesi sermaye giderlerindeki aralık ateşi olgusunun önemli bir belirleyicisinin yedek ödenekten yapılan aktarmalar olduğu ortaya çıkmaktadır.

2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi sermaye giderleri başlangıç ödeneği 54.432.026.000 TL olarak öngörülmüş ve merkezi yönetim kapsamındaki kurumlara toplam 20.928.611.390 TL tutarında yedek ödenekten sermaye giderlerine aktarma yapılmıştır. Yedek ödenekten sermaye giderlerine yapılan aktarmaların sermaye giderleri başlangıç ödeneğine oranla büyüklüğü düşünüldüğünde aktarma yapılan dönemin sermaye giderleri kaleminde görülen on ikinci mali aydaki harcama artış eğilimini üzerindeki önemi daha iyi anlaşılmaktadır.

Tablo 1. KGM ve DSİ Genel Müdürlüğü Sermaye Giderleri

Kurum	Yıl	Sermaye Gideri Başlangıç Ödeneği	Sermaye Giderleri İçin Yedek Ödenekten Yapılan Aktarma	Sermaye Gideri Yıl Sonu Gerçekleşme	Sapma (%) (Başlangıç Ödeneği/ Yıl Sonu Gerçekleşme)
KGM	2018	10.989.850.000	12.198.954.000	25.602.642.153	%133
	2019	7.736.743.000	14.284.567.000	24.791.446.642	%220
DSİ	2018	10.667.000.000	2.355.000.000	13.772.758.519	%29
	2019	6.318.210.000	1.633.459.000	8.315.112.668	%32%

Kaynak: SBB (2018), SBB (2019b), KGM (2018), KGM (2019), DSİ (2018), DSİ (2019)

Tablo 1'den görüleceği gibi, KGM bütçesi sermaye gideri kaleminde görülen 2018 yılı için %133 ve 2019 yılı için %220 oranındaki sapmalar dikkate alındığında, mali yıl bitimine doğru yedek ödenekten Kurum bütçesine aktarmak yerine Kurumun sermaye giderlerinin bütçe başlangıç ödeneğinin artırılması yolu seçilmelidir. Böylece, hem bütçenin samimiyet ve doğruluk ilkelerine daha fazla uyum sağlanacak, hem yedek ödenek 5018 sayılı Kanun ile belirtilen amaçlarına daha fazla hizmet edecek hem de ödenek kullanımlarının yıl boyunca daha

dengeli dağılımı mümkün olacaktır. Bu durumda, sermaye giderlerinde görülen yedek ödenek kaynaklı aralık ateşi sınırlandırılmış olacaktır.

Son olarak, gerek mal ve hizmet alım giderleri ve gerekse sermaye giderlerinde görülen mali yıl bitiminde gerçekleşen harcama artışının sebebi konusunda akla gelen bir diğer husus ise kamu ihale sürecidir. Kamu ihale sürecinin zaman alması sebebiyle kamu kurumlarının bütçe ödenekleri kullanmalarının on ikinci mali ayı bulması hususu sıklıkla dile getirilmektedir. Ancak Tablo 2'den de görüleceği üzere 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında belirtilen mal veya hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ihale usullerine göre yürütülen kamu alımlarının altı aylık gerçekleştirmelerine bakıldığında, yılın her iki yarısı için dengeli bir dağılımın olduğu görülmektedir. Her ne kadar Kamu İhale Kurumu bu verileri altı aylık dönemler itibariyle yayımladığı için ihale usulleri ile yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin aylık gerçekleştirmeleri tespit edilemese de yılın her iki yarısında görülen dengeli dağılım ihale sürecinden kaynaklı olarak aralık ateşi olduğu yönündeki iddiaları desteklememektedir.

Tablo 2. 4734 sayılı Kanun'da Belirtilen İhale Usulleri Kapsamında Yapılan Alımlar (1000 TL)

Yıllar	İlk 6 ay	İkinci 6 ay	İlk 6 Aya Göre Değişim
2015	70.353.883	57.890.239	-18%
2016	80.525.623	75.135.567	-7%
2017	101.212.051	109.087.728	8%
2018	98.867.840	99.459.477	1%
2019	67.188.509	67.868.366	1%

Kaynak: KİK (2020)

SONUÇ

Bütçenin yıllık olması, mali yılda kullanılmayan bütçe ödeneklerinin bir sonraki mali yıla devredilemiyor olması ve dahası artırımlı bütçe gerçeği sonucunda kullanılmayan ödeneklerin bir sonraki mali yıl bütçe ödeneklerinde azalmaya yol açabileceği yönündeki beklenti, kurumların bütçelerini mali yıl bitimine kadar tamamen harcamaları yönünde teşvik etmektedir. Mali yıl bitimine doğru kamu harcamalarında yıl ortalamasının oldukça üstünde bir artış görülmesi olarak tanımlanan aralık ateşi, kamu kaynaklarının verimsiz ve etkin olmayan bir biçimde kullanılma riskini de artırmaktadır.

Bu noktada önemli olan, kurumların kendilerine tahsis edilen bütçe ödeneklerinin tamamını kullanmak amacıyla ihtiyacından fazla veya daha düşük kalitede mal ve hizmetleri almaları ya da yatırımlara yönelmeleridir. Dolayısıyla, bütçede aralık ayı ortalamasının diğer ayların üstünde olması aralık ateşi olgusunun varlığını göstermekle beraber, bu artışın arkasında yatan sebepleri net bir biçimde ortaya koymadan, aralık ateşinin kamu harcamalarında etkinlik kaybına neden olduğunu söylemek zordur. Bunu söyleyebilmek için de öncelikle Merkezi Yönetim Bütçesinde farklı yapılarıdaki kurumların farklı özellik gösteren harcamalarının analiz edilmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda, cari giderler arasında yer alan personel giderleri, Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan devlet prim giderleri ile cari transferler gibi yıl boyunca yapılan düzenli ödemelerde aralık ateşi olgusunun görülmemesi doğaldır. Cari giderler arasında yer alan bir diğer önemli harcama kalemi olan mal ve hizmet alım giderlerinde ise aralık ayı harcamalarında yılın geri kalanına kıyasla önemli ölçüde artış görülmekle birlikte, kırtasiye ve büro malzemesi gibi stoklanabilir mal alımları hariç tutulduğunda kurumların kendilerine tahsis edilen bütçe ödeneklerinin tamamını kullanmak amacıyla aralık ayında aşırı harcama eğiliminde olmadıkları görülmektedir.

Merkezi Yönetim Bütçesi kapsamında sermaye giderlerinde aralık ateşi yoğun bir biçimde görülmektedir. Özellikle inşaat işlerinin mevsimsel koşullardan dolayı yaz aylarında hız kazanmasıyla sermaye giderleri ödeneklerinin oransal çoğunluğunun yılın ikinci yarısına kayması bu yoğunlaşmanın önemli bir sebebidir. Dahası Karayolları Genel Müdürlüğü ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi yatırımcı kurumların inşaat işlerinin yaz aylarında hızlanması sebebiyle ihale zamanı buna göre şekillenmekte ve hakediş ödemeleri de mali yıl bitiminde yoğunlaşmaktadır. Her iki kurumun da Merkezi Yönetim Bütçesi sermaye giderleri içindeki ağırlığının fazla olması sebebiyle, bu kurumlarda görülen aralık ateşi eğilimi Merkezi Yönetim Bütçesi sermaye giderlerinde görülen yıl sonu harcama artışını da etkilemektedir.

Karayolları Genel Müdürlüğü ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi yatırımcı kurumlara yedek ödenekten sermaye giderlerine yapılan aktarmaların da yıl sonuna doğru gerçekleşmesi sermaye giderlerindeki yıl sonu harcama artışının önemli bir sebebidir. Yedek ödenekten mali yılın son aylarına doğru yapılan aktarmalar yerine, bu kurumların sermaye giderleri bütçe başlangıç ödeneklerinin daha gerçekçi belirlenmesi durumunda, sermaye giderlerinde görülen yedek ödenek kaynaklı mali yıl bitimi harcama artışı sınırlandırılmış olacaktır.

Aralık ateşi sorununa yönelik önerilen çözümlerden biri de ödenek devridir. Türkiye’de bütçe kanunları ve çeşitli kanunlar ile ödenek devrine izin veren düzenlemeler yapılmıştır. Bunların dışında o yıl içinde kullanılmayan ödeneklerin bir sonraki yıla devri mümkün olmamakta ve iptal edilerek kurumların ödenekleri kullanma hakkı sona ermektedir. Ancak, ödenek devrinin mali yıl bitimi harcamalarında artış eğimini sınırlandırabilmesi için, bu eğilimin sebeplerinin net bir biçimde ortaya konması gerekmektedir. Aralık ateşinin sebebi, ihtiyati tasarruf güdüsü ile kurumların harcamalarını mali yılın son çeyreğine doğru kaydırmasıysa, ödenek devri izni ile hem yıl sonu harcama artışının önüne geçilmesi hem de ödenek harcama kalitesinin artırılması mümkün olabilir. Ancak, aralık ateşinin görülmesinin asıl sebebi ihtiyati tasarruftan çok kamu çalışanlarının ataleti ise ödenek devri izinleri mali yılın son aylarında gözlemlenen harcama artışını sınırlandıramayacağı gibi ödenek harcama kalitesini de artıramayacaktır. Bu sebepler net bir biçimde tespit edildikten sonra ödenek devri izinlerinin aralık ateşine karşı bir çözüm olup olamayacağı tartışması daha anlamlı hale gelecektir.

Aralık ateşine yönelik diğer politika önerisi ise yıl ortası bütçe gözden geçirmesidir. Ülkemizde, 5018 sayılı Kanun ile mali raporlama sistemimize yıl ortası bütçe gözden geçirme aracı olarak Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu girmiş bulunmaktadır. Ancak, söz konusu Raporun mali yılın son ayında gerçekleşen harcama artış eğilimini sınırlandırabilmesi için (ödenek devri izinlerinde olduğu gibi) yıl sonu harcama eğiliminin asıl sebebinin tespit edilmesi gerekmektedir. Aralık ateşinin görülme sebebi, ihtiyati tasarruf ise, raporlama kalitesi ve bağlayıcılığının artırılmasıyla Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporunun aralık ateşi eğilimini sınırlandırması mümkün olabilecektir.

Çalışma sonucunda, Türkiye’de stoklanabilir mal alımları hariç cari giderler için kurumların kendilerine tahsis edilen bütçe ödeneklerinin tamamını kullanmak amacıyla aralık ayında aşırı harcama eğiliminde olmadıkları ancak, mevsimsel koşullar ve yatırımcı kurumlara yedek ödenekten yapılan aktarmaların da etkisiyle yıl sonuna doğru gerçekleşmesi sebebiyle sermaye giderlerinde aralık ayında harcama artış eğilimi olduğu tespit edilmiştir. Ancak söz konusu eğilimin kamu harcamalarında etkinlik kaybına yol açıp açmadığını söyleyebilmek için yıl sonu harcama artışının ne ölçüde ihtiyati tasarruf veya kamu çalışanlarının ataletinden kaynaklandığının tespit edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda yapılacak çalışmalar bütçede görülen yıl sonu harcama artışı ve çözüm önerileri konusunda literatüre katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Baumann, Stuart (2019), "Putting It Off for Later: Procrastination and End of Fiscal Year Spending Spikes", *The Scandinavian Journal of Economics*, Sayı: 121(1), s. 706-735.
- Bakırtaş, Doğan ve Nazlıoğlu, Metin (2019), "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi: Bürokrasi ve Bürokrat Davranışları Perspektifi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı:114, Temmuz - Eylül 2019, s. 95-115.
- Crawford, Rowena; Emmerson, Carl ve Tetlow, Gemma (2009), "A Survey of Public Spending in the UK", *Institute for Fiscal Studies, Briefing Note BN43*, s. 272-290.
- Douglas, James W. ve Franklin, Aimee L. (2006), "Putting the Brakes on the Rush to Spend Down End-of-Year Balances: Carryover Money in Oklahoma State Agencies", *Public Budgeting & Finance*, Sayı: 26(3), s. 46-64.
- DSİ (2018), *Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 2018 Yılı Faaliyet Raporu*. <http://www.dsi.gov.tr/stratejik-planlama/faaliyet-raporlari> (Erişim Tarihi: 29.12.2019)
- DSİ (2019), *Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 2019 Yılı Faaliyet Raporu*. <http://www.dsi.gov.tr/stratejik-planlama/faaliyet-raporlari>. (Erişim Tarihi: 29.12.2019)
- Edizdoğan, Nihat ve Çetinkaya, Özhan (2016), *Kamu Bütçesi*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Eichenauer, Vera (2016), "December Fever in Public Finance", *10th Annual Conference on the Political Economy of International Organizations*, s. 1-89.
- Fitzenberger, Bernd; Furdas, Marina ve Sajons, Christoph (2016), "End-of-Year Spending and the Long-Run Employment Effect of Training Programs for the Unemployed", *IZA Institute of Labor Economics Discussion Paper Series*, No.10441. s.1-59.
- Frakes, Michael D. ve Wasserman, Melissa F. (2016), "Procrastination in the Workplace: Evidence from the U.S. Patent Office", *National Bureau of Economic Research Working Paper*, Sayı: 22987, s.1-51.
- HM Treasury (2013), "Consolidated Budgeting Guidance from 2013-14", https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207689/consolidated_budgeting_guidance_201314.pdf. (Erişim Tarihi: 09.01.2020).

- Hyndman, Noel; Jones, Rowan ve Pendlebury, Maurice (2007), "An Exploratory Study of Annularity in the UK Public Sector: Plus Ça Change, Plus Cest La Même Chose", *Financial Accountability & Management*, Sayı: 23(2), s.215-237.
- Kartalıcı, Kadir (2009), "Kamu Harcamalarında Aralık Ayı Sendromu ve Çözüm Önerileri", *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı:18(2), s.298-317.
- KGM (2018), Karayolları Genel Müdürlüğü 2018 Faaliyet Raporu. <https://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Kurumsal/FaaliyetRaporu.aspx> (Erişim Tarihi: 29.12.2019)
- KGM (2019), Karayolları Genel Müdürlüğü 2019 Faaliyet Raporu. <https://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Kurumsal/FaaliyetRaporu.aspx> (Erişim Tarihi: 29.12.2019)
- KİK (2020), Kamu İhale Kurumu 2015-2019 Yılı Kamu Alımları İzleme Raporları http://ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html, (Erişim Tarihi 05.03.2020).
- Liebman, Jeffrey B. ve Mahoney, Neale (2017), "Do Expiring Budgets Lead to Wasteful Year-End Spending?", *American Economic Review*, Sayı: 107(11), s.3510-3549.
- McPherson, Michael, F. (2007), *An Analysis of Year-End Spending and the Feasibility of a Carryover Incentive for Federal Agencies*, Yüksek Lisans Tezi, ABD Deniz İhtisas Okulu, Kaliforniya. (Erişim Tarihi: 3 Mart 2020).
- Mutluer, Kamil; Öner, Erdoğan ve Kesik, Ahmet (2005), *Bütçe Hukuku*, Bilgi Üniversitesi Yayını, No:99/7, İstanbul.
- NTV News (2015), "Poltavchenko Deprives Budget Managers of Their Bonuses", <https://www.ntv.ru/novosti/1295836>, (Erişim Tarihi: 29.01.2020).
- Sayıştay (2015), 2015 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=96> (Erişim Tarihi: 01.03.2020).
- Sayıştay (2016), 2016 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=96> (Erişim Tarihi: 02.03.2020).
- Sayıştay (2017), 2017 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=96> (Erişim Tarihi: 02.03.2020).

- Sayıştay (2018), 2018 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=96> (Erişim Tarihi: 02.03.2020).
- SBB (2018), T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunundaki Yedek Ödeneklerin Kullanımı. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/01/Tablo-2_2018.pdf (Erişim Tarihi: 02.03.2020).
- SBB (2019a), T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/AnalitikEkorehber_2019-2021.pdf (Erişim Tarihi: 01.03.2020).
- SBB (2019b), T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunundaki Yedek Ödeneklerin Kullanımı. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/Tablo-II.pdf> (Erişim Tarihi: 02.03.2020).
- SBB (2020), T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği (Sıra No: 2) http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/2020_TebliğSıraNo2.pdf (Erişim Tarihi: 05.03.2020).
- Schick, Allen (1983), Incremental Budgeting in a Decremental Age. *Policy Sciences*, Sayı:16(1), s. 1–25.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019), Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2010-2019, <https://muhasabat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri> (Erişim Tarihi: 29.12.2019)
- Tümer, Özlem ve Demirbaş, Tolga (2018), “Devlet Muhasebesinde Bütçeleştirilmiş Borçlar Hesabına İlişkin Bir Değerlendirme”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Sayı: 15(30) , s. 69-86.
- Wildavsky, A. (1964), *The Politics of Budgetary Process*, Boston: Little Brown
- Yahoo News (2012), “Treasury Board President Tony Clement Calls for an End to March Madness Spending”, <https://www.yahoo.com/amphtml/blogs/canada-politics/tony-gazebo-clement-calls-end-march-madness-spending-230554089.html> (Erişim Tarihi: 01.03.2020).



KÜRESEL EKONOMİK YAVAŞLAMA: RİSKLER, BELİRSİZLİKLER VE TÜRKİYE EKONOMİSİNE ETKİLERİ

THE GLOBAL ECONOMIC SLOWDOWN: RISKS, UNCERTAINTIES AND THEIR EFFECTS ON THE TURKISH ECONOMY

Recep Emre ERİÇOK¹

Öz

Günümüzde, küresel ekonomi belirgin ve eş zamanlı bir yavaşlama içerisindedir. Başta ticaret savaşları, jeopolitik gerginlikler ve Brexit belirsizliği olmak üzere pek çok faktörün etkisiyle 2019 yılında küresel kriz sonrası en düşük büyüme gerçekleşmiştir. Ayrıca, küresel ekonomik yavaşlama tüm önemli ekonomilere yayılmış durumdadır. Gelişmiş ekonomilerin yanı sıra gelişmekte olan ekonomilerde de yavaşlama eğilimi dikkat çekicidir. 2020 yılına iyimser beklentilerle başlansa da koronavirüs salgını başta olmak üzere pek çok risk ve belirsizlik nedeniyle küresel ekonomik büyüme oldukça kırılğan bir görünüme sahiptir.

Küresel ekonomik sorunların çözümünde ticaret engellerinin gevşetilmesi, jeopolitik gerginliklerin ve politika belirsizliklerinin azaltılması gerekmektedir. Bu bağlamda, küresel koordinasyon ve işbirliğinin güçlendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Küresel kriz sonrasında yoğun şekilde uygulanan para politikalarının yanı sıra kısa vadede talebin desteklenmesi ve orta vadede kapsayıcı büyüme potansiyelinin artırılması için maliye politikaları ve yapısal politikaların daha aktif şekilde kullanılması gerekmektedir.

¹ Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, reericok@istanbul.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8216-0398

Gönderim Tarihi/Submitted: 17.03.2020

Revizyon Talebi/Revision Requested: 23.03.2020

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 07.04.2020

Kabul Tarihi/Accepted: 10.04.2020

Atıf/To Cite: Eriçok, Recep Emre (2020), Küresel Ekonomik Yavaşlama: Riskler, Belirsizlikler ve Türkiye Ekonomisine Etkileri, Sayıştay Dergisi, Cilt: 31, Sayı: 116, s.33-64

Küresel ekonomik yavaşlama, riskler, belirsizlikler ve Türkiye ekonomisine etkilerini incelemek amacıyla hazırlanan bu çalışmada, öncelikle küreselleşmeden küresel yavaşlamaya geçiş süreci analiz edilmiştir. Ayrıca, küreselleşmenin tarihsel gelişimi ve günümüzde ulaştığı düzey ile değişimi belirleyen faktörler incelenmeye çalışılmıştır. Daha sonra, küresel ekonomik yavaşlama, riskler ve belirsizliklere ilişkin ana eğilimler ortaya konularak Türkiye ekonomisindeki gelişmeler ile küresel riskler ve belirsizliklerin etkileri incelenmiştir. Son olarak, küresel riskler ve belirsizliklere ilişkin politika önerilerine yer verilmeye çalışılmıştır.

Çalışmadan elde edilen sonuçlar, Türkiye'nin kendi yapısal sorunlarının yanı sıra küresel ekonomideki gelişmelerden de önemli ölçüde etkilendiğini ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, güven ve istikrarın kalıcı hale getirilmesi ve toplam faktör verimliliğine dayalı sürdürülebilir büyümeyi desteklemek için yapısal reformlara odaklanılması büyük önem taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: Küresel Ekonomik Yavaşlama, Küresel Riskler ve Belirsizlikler, Türkiye Ekonomisi, Para Politikası, Maliye Politikası

ABSTRACT

Today the global economy is undergoing a significant and simultaneous slowdown. Following the global crisis, the lowest growth rate was recorded in 2019 due to the effects of many factors including trade wars, geopolitical tensions and Brexit uncertainty. Moreover, the global economic slowdown has spread to all major economies. The slowdown trend in the emerging economies as well as the developed ones is remarkable. Although the year 2020 started with optimistic expectations, global economic growth has a very fragile appearance due to many risks and uncertainties, especially the coronavirus epidemic.

As a solution to global economic problems, trade barriers should be relaxed and geopolitical tensions and policy uncertainties should be reduced. In this context, strengthening global coordination and cooperation is important. In addition to monetary policies implemented intensively after the global crisis, fiscal policies and structural policies should be used more actively to support the demand in the short term and to increase the inclusive growth potential in the medium term.

In this study conducted to examine the global economic slowdown, risks, uncertainties and their effects on the Turkish Economy, first the transition process from globalization to global slowdown was analysed. Also, the historical development of the globalization, the current level it reached and the factors determining change were addressed. Then, the developments in the Turkish Economy and the effects of the global risks and uncertainties were examined by clarifying the main trends about the global economic slowdown, risks and uncertainties. Finally, some policy suggestions on global risks and uncertainties were provided.

The results of the study show that Turkey is significantly affected by the developments in the global economy besides its own structural problems. In this context, it is crucial to make trust and stability permanent and to focus on structural reforms to support the sustainable growth based on the total factor productivity.

Keywords: Global Economic Slowdown, Global Risks and Uncertainties, Turkish Economy, Monetary Policy, Fiscal Policy

GİRİŞ

20. yüzyılın ikinci yarısında hızlanan küreselleşme, 1990-2000 yıllarındaki altın çağının ardından yaşanan küresel ekonomik kriz sonrasında küresel yavaşlamaya dönüşmüştür. Bu süreçte, uluslararası ticaret, sermaye hareketleri, banka kredileri, tedarik zincirleri vb. pek çok göstergede önemli bir yavaşlama eğilimi söz konusudur.

2019 yılında küresel ekonomik büyüme finansal krizden bu yana en düşük hızına gerilerken, dünyanın eşanlı ve kalıcı büyümeye yaklaştığı 2017 yılındaki büyüme oranına göre önemli bir geri çekilmeyi göstermektedir. Bu geri çekilmeye artan ticaret engelleri, Brexit belirsizliği, jeopolitik belirsizlikler, bazı gelişmekte olan ülkelere özgü faktörler ile gelişmiş ülkelerde yaşanan nüfus ve düşük verimlilik artışı gibi yapısal faktörler belirleyici rol oynamıştır.

Küresel yavaşlamanın en yüksek düzeyine ulaştığı 2019 yılında, Türkiye ekonomisi 2018 yılında yaşadığı finansal dalgalanmanın ardından dengelenme sürecinden geçmektedir. Yıl başındaki negatif büyüme beklentilerine rağmen 2019 yılı pozitif büyüme ile kapanmıştır. Cari açık ve enflasyon görünümünde önemli kazanımlar elde edilirken, yatırımlar, işsizlik oranları ve bütçe göstergelerinde nispi bir bozulma söz konusudur.

Günümüzde, başta ticaret, finansal, jeopolitik ve iklim riskleri olmak üzere küresel ekonomiye ilişkin pek çok risk ve belirsizlik bulunmaktadır. Bu risk ve belirsizlikler Türkiye ekonomisini farklı şekillerde etkilemektedir. Önümüzdeki dönemde ticaret belirsizlikleri, Avrupa Birliği (AB) ülkelerindeki gelişmeler, petrol ve diğer emtia fiyatları, bölgesel jeopolitik riskler, koronavirüs salgınının etkileri vb. pek çok küresel gelişmenin Türkiye ekonomisini olumlu veya olumsuz etkilemesi söz konusudur.

Küresel ekonomik yavaşlama ve bu yavaşlamanın doğurduğu risk ve belirsizlikler ile Türkiye ekonomisine etkilerini incelemek amacıyla hazırlanan bu çalışmada öncelikle küreselleşmeden küresel yavaşlamaya geçiş süreci analiz edilmiş, küreselleşmenin tarihsel gelişimi ve günümüzde ulaştığı düzey ile değişimi belirleyen faktörler incelenmeye çalışılmıştır. Daha sonra küresel ekonomik yavaşlama ve risklere ilişkin ana eğilimler ortaya konularak Türkiye ekonomisindeki gelişmeler ile küresel riskler ve belirsizliklerin etkileri incelenmiştir. Son olarak da, küresel riskler ve belirsizliklere ilişkin politika önerilerine yer verilmeye çalışılmıştır.

1. KÜRESELLEŞMEDEN KÜRESEL YAVAŞLAMAYA GEÇİŞ

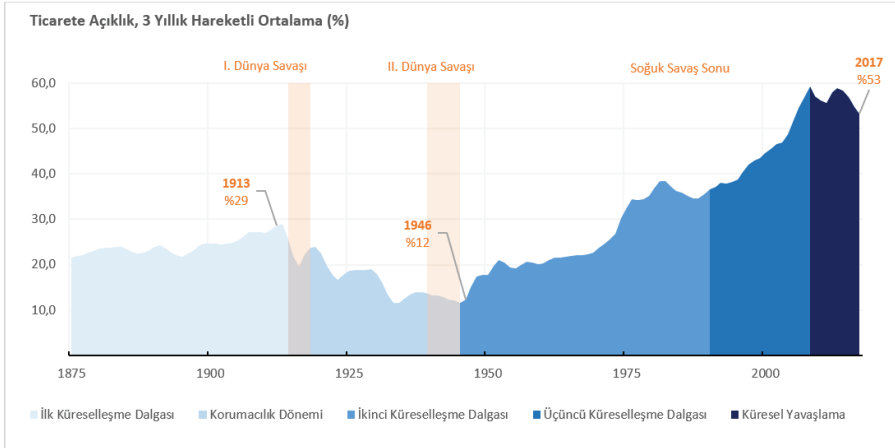
Küreselleşme, 1950'li yıllardan günümüze bilgi teknolojilerindeki gelişmelerden, ulusal ve jeo-politik sınırların azalmasına, artan uluslararası işbirliğinden, malların, hizmetlerin ve sermayenin sınır ötesi hareketlerinin yoğunlaşmasına kadar dünyayı şekillendiren çeşitli ekonomik, kültürel, sosyal ve politik değişiklikleri tanımlamak için yaygın olarak kullanılan bir kavramdır (Guttal, 2007: 523).

Dinamik ve çok boyutlu olan küreselleşme, çağımızın en önemli gerçeklerinden birini oluşturmaktadır. Sadece ekonomileri değil, toplumları, politikaları ve uluslararası ilişkileri şekillendirmektedir (Wolf, 2014: 22). Bu özellikleriyle küreselleşme; malların, hizmetlerin, sermayenin, insanların (emeğin) ve bilginin (teknolojinin) sınır ötesi hareketi yoluyla dünya ekonomilerinin artan entegrasyonu şeklinde tanımlanmaktadır (IMF, 2008: 2).

1.1. Küreselleşmenin Yükselişi ve Gerileyişi

Yeni bir olgu olmayan küreselleşme sabit veya doğrusal bir şekilde olmasa da tarihsel süreç boyunca gelişme göstermiştir (IMF, 2002). Kökleri çok daha eski tarihlere uzansa da 1850'li yıllarla birlikte yoğunlaşan küreselleşme dalgası tarihsel süreç içerisinde farklı aşamalardan geçmiştir.

Şekil 1: Küreselleşmenin Tarihsel Gelişimi

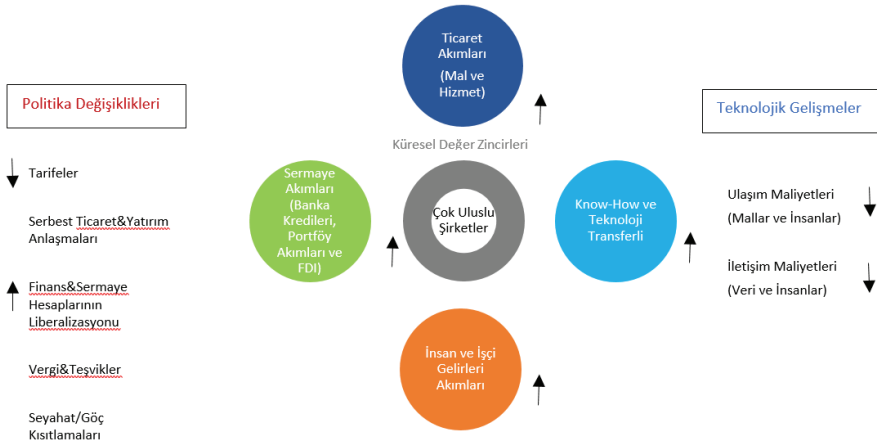


Kaynak: The University of Oxford.

Şekil 1’de küreselleşmenin tarihsel gelişimi yer almaktadır. 1850-1914 yılları arasında sanayileşme, kentleşme, nispi barış ortamı, ulaşım-iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ve altın standardına dayanan istikrarlı bir para sisteminin etkisiyle ilk küreselleşme dalgası yaşanmıştır. Sonrasında I. Dünya Savaşı, uluslararası para birimi sistemi olarak altın standardının sona ermesi ve korumacı politikaların ağırlık kazanması nedeniyle 1914-1945 yılları arasında küreselleşme hız kaybederken korumacılık önem kazanmıştır (Gun vd., 2017).

Savaş sonrasında Bretton Woods Anlaşması, IMF (The International Monetary Fund-Uluslararası Para Fonu), Dünya Bankası (The World Bank), GATT (The General Agreement on Tariffs and Trade-Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması) gibi yeni kurumlar ve anlaşmaların yanı sıra taşıma maliyetlerindeki düşüş ve ekonomik toparlanma 1945-1990 yılları arasında ikinci küreselleşme dalgası yaşanmasına neden olmuştur. 1990’lı yıllar ile birlikte, özelleştirme, serbestleşme akımları, yeni ticaret anlaşmaları ve bilgi ve iletişim teknolojisindeki gelişmelerin etkisiyle küreselleşme 1990-2000 yılları arasında altın çağına ulaşmıştır (Gun vd., 2017).

Şekil 2: Küreselleşmeyi Belirleyen Faktörler



Kaynak: Gun vd., 2017.

Şekil 2’de küreselleşmenin hız kazanmasında etkili olan unsurlar yer almaktadır. Küreselleşme, odağında çok uluslu şirketler ve küresel değer zincirleri olan ve ticaret akımları, sermaye akımları, insan ve gelir akımları ve know-how ve teknoloji transferi tarafından belirlenen bir süreç olarak kabul edildiğinde, teknolojik gelişmeler ve politika değişikliklerinin küreselleşmenin hız kazanmasında oldukça önemli bir role sahip olduğu görülmektedir.

Politika değişiklikleri bakımından tarifelerin düşürülmesi ve serbest ticaret anlaşmaları ticaret akımlarını desteklerken, yatırım anlaşmaları ve sermaye hesaplarının liberalizasyonu sermaye akımlarını artırmıştır. Vergi ve teşvikler çok uluslu şirketleri ve küresel değer zincirlerini güçlendirirken, seyahat ve göç kısıtlamalarının azaltılması insan ve işçi gelirlerinin hareketine imkân sağlamıştır. Teknolojik gelişmeler bakımından ise ulaşım maliyetlerinin düşmesi ticaret akımlarını desteklerken, iletişim maliyetlerindeki düşüş bilgi ve becerilerin yanı sıra teknoloji transferini mümkün kılmıştır.

Önümüzdeki dönemde 3 boyutlu yazıcılar, robotik, otomatizasyon, yapay zekâ gibi yeni teknolojilerin küreselleşmeyi belirleyen unsurları tersine çevirebilecek etkilere sahip olduğu da gözden kaçırılmamalıdır (Gun vd., 2017).

2008 küresel ekonomik krizi, küreselleşme bakımından önemli bir dönüm noktası olmuştur. Krizin ardından geçen 10 yılı aşkın sürede küreselleşmenin hızı ve karakteri önemli ölçüde değişerek ışık hızından salyangoz hızına dönmüştür (The Economist, 2019: 9). Bu dönemde küreselleşme önemli ölçüde hız kaybetmiş, küreselleşme küresel yavaşlamaya dönüşmüştür (Bakas, 2013). Küresel yavaşlama, yeni küreselleşme olarak kabul edilmektedir (Kupelian, 2020: 1).

Uzun yıllar ekonomik kalkınma ve yaşam koşullarında iyileşme ile ilişkilendirilen küreselleşme günümüzde, gelir eşitsizliklerinin artması, servetin üst gelir gruplarında toplanması ve yüksek borçluluk oranlarına yol açması başta olmak üzere pek çok açıdan eleştirilmektedir.

Yapılan araştırmalar, küreselleşmenin 2014 yılında dünya Gayrisafi Yurt İçi Hasıla (GSYİH)'sının ekonomilerin kapalı kalmasına göre %10 -7,8 trilyon ABD Doları- daha yüksek olmasını sağladığını göstermektedir. Fakat söz konusu dönemde gelir eşitsizliklerinin arttığı da bir gerçektir. 1998-2008 yılları arasında gelişmiş ekonomilerde orta sınıfın gelirinde artış olmazken, küresel gelir dağılımının en üstünde olanların gelirleri yaklaşık %70 oranında artmıştır (Tyson, Lund, 2017).

Küresel kriz sonrasında küresel borçluluk düzeyi önemli ölçüde artarak 2019 yılının üçüncü çeyreğinde 253 trilyon ABD Dolarına ulaşmış ve dünya GSYİH içindeki payı %322 ile en yüksek düzeyine çıkmıştır. Küresel borçların özellikle finansal olmayan kuruluşların borçlarındaki artışın etkisiyle 2020 yılında daha hızlı büyümesi öngörülmektedir (IIF, 2020).

Küresel ekonomik krizden günümüze küreselleşmeye yönelik eleştiriler artarken, küreselleşmenin en önemli göstergeleri olan uluslararası ticaret, sermaye hareketleri, banka kredileri ve tedarik zincirlerinde yavaşlama eğilimi dikkat çekmektedir (The Economist, 2019: 9).

Küresel mal ve hizmet ticaretinin dünya GSYİH'sına oranı 2008 yılında %61 iken 2018 yılında %58'e gerilemiştir. Aynı dönemde küresel tedarik zincirlerinin kapasitesi önemli ölçüde daralmıştır. 2008 yılına kadar oldukça hızlı artış gösteren ara malı ithalatının dünya GSYİH'sı içindeki payı %19'dan %17'ye düşmüştür. Çok uluslu şirketlerin ilerlemesi önemli ölçüde yavaşlamıştır. Bu şirketlerin, tüm şirketlerin küresel kâr büyüklüğü içindeki payı %33'ten %31'e gerilemiştir. Uluslararası doğrudan yatırımların dünya GSYİH'sı içindeki payı %3,5'ten %1,3'e düşmüştür. Sınır ötesi banka kredilerinin dünya GSYİH'sı içindeki payı ise %60'dan %36'ya çekilmiştir (The Economist, 2019: 19-20).

1.1. Küresel Yavaşlamaya Yol Açan Temel Faktörler

Küreselleşmenin küresel yavaşlamaya dönüşmesinde rol oynayan çok sayıda faktör söz konusu olup, bu faktörler arasında öne çıkan başlıklar (Lund vd., 2019: 5-9; 32-39) şu şekilde özetlenebilir:

a. Sınır ötesi ticarete mal yoğunluğu azalmaktadır.

1995-2007 yılları arasında küresel ticaret hızlı bir artış göstermiştir. Fakat son zamanlarda mal ticaretinin yoğunluğu azalmıştır. Küresel ihracatın küresel GSYİH içindeki payı 2007 yılında %28,1 iken, 2017 yılında %22,5'e gerilemiştir. Bu dönemde ticaretin büyüme hızı da yavaşlamıştır. 1990-2007 yılları arasında küresel ticaretin ortalama büyüme hızı dünya GSYİH'sından 2,1 kat daha hızlı iken, bu oran 2011 yılı sonrasında 1,1 kata gerilemiştir. Bu durum, büyük ölçüde Çin ve diğer yükselen ekonomilerde üretilen malların daha büyük kısmının bu ülkelerde tüketilmesinden kaynaklanmaktadır.

b. Hizmet ticareti daha hızlı büyümektedir.

2017 yılında küresel mal ticareti 17,3 trilyon ABD Doları iken, küresel hizmet ticareti 5,1 trilyon ABD Doları düzeyinde gerçekleşmiştir. Fakat hizmet ticareti 2007-2017 yılları arasında mal ticaretinden %60 daha hızlı büyümüştür. Aynı dönemde mal ticaretindeki yıllık ortalama büyüme %2,4 iken, hizmet ticaretinde bu oran %3,9 ile daha yüksektir. Bu dönemde bazı hizmet sektörlerindeki ticaret hacmi mal ticaretine göre 2-3 kat daha hızlı büyümüştür. 2007-2017 yılları arasında yıllık

ortalama büyüme, iletişim ve bilgi teknolojilerinde %7,8, ticari hizmetlerde %5,3 ve fikri mülkiyet hizmetlerinde %5,2 olarak gerçekleşmiştir. Gelecekte ülkelerin ve şirketlerin küresel değer zincirlerine nasıl katılacağına belirlenmesinde, hizmet ticaretinin önemli rol oynamayı sürdürmesi beklenmektedir.

c. İşgücü maliyetleri önemini kaybetmektedir.

1990'lı yıllarda ve 2000'li yılların başlarında özellikle emek yoğun sektörlerde üretimin nerede yapılacağına dair kararlar genellikle işgücü maliyetlerine dayanırken, günümüzde mal ticaretinin sadece %18'i düşük ücretli ülkelerde yapılmaktadır. Yani mal ticaretinin %18'inde düşük işgücü maliyeti belirleyici faktör olurken, %82'sinde kalifiye işçi, doğal kaynaklar, müşteri yakınlığı, altyapı gibi faktörler öne çıkmaktadır. Bu trendin otomasyon, yapay zekâ gibi teknolojik gelişmeler ile birlikte daha da güçlenmesi öngörülmektedir.

d. Ar-Ge ve yenilikçilik daha önemli hale gelmektedir.

Maddi olmayan değerler, küresel değer zincirlerinde daha büyük bir rol oynamaktadır. Tüm değer zincirlerinde Ar-Ge, yenilikçilik, marka, yazılım, operasyonel süreçler ve fikri mülkiyet hakları gibi maddi olmayan varlıklara daha fazla kaynak ayrılmaktadır. Maddi olmayan varlıkların toplam gelirler içindeki payı 2000 yılında %5,4 iken, 2016 yılında %13,1'e yükselmiştir. Bu eğilimin, yüksek vasıflı işgücü, güçlü yenilikçi ekosistemleri ve sağlam fikri mülkiyet hakları ile gelişmiş ekonomileri desteklemesi beklenmektedir.

e. Bölgesel ticaret yoğunlaşmaktadır.

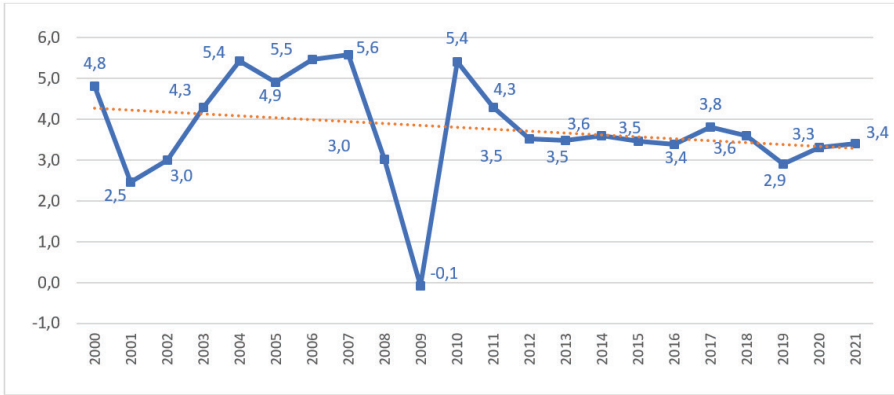
Uzun yıllardır küçülme eğilimi gösteren bölgesel mal ticaretinin toplam ticaret içindeki payı 2013 yılından itibaren artmaya başlamıştır. 2013-2017 yılları arasında bölgesel mal ticaretinin payı 2,7 puan artmıştır. Bu artış, büyük ölçüde AB-28 ve Asya-Pasifik Bölgesi'nde ticaretin güçlenmesinden kaynaklanmaktadır. 2017 yılında bölgeler arası mal ticaretinin payı, AB-28 Bölgesi'nde %63, Asya-Pasifik Bölgesi'nde %52,4, NAFTA Bölgesi'nde %40,7, Latin Amerika ve Karayipler Bölgesi'nde %21,7 ve Sahara Altı Afrika Bölgesi'nde %18,8 olarak gerçekleşmiştir. Şirketler müşterilere yakınlık ve pazar hızına öncelik verdikçe bölgesel ticaretin büyümesi öngörülmektedir.

Bu faktörler küresel yavaşlamada belirleyici rol oynarken, küresel yavaşlama döneminde dünyanın farklı kurallarla çalışacağı düşünülmektedir. Bu farklı dünyada bölgesel bloklardaki işbirliğinin artması, Kuzey Amerika, Avrupa ve Asya'da değer zincirlerinin kısılması, Asya ve Avrupa'da bölgesel ticaretin yoğunlaşması ve küresel kuralların yerine bölgesel kuralların güç kazanması beklenmektedir. Küresel yavaşlamanın yeni sorunlar oluşturmasının yanı sıra küreselleşmenin oluşturduğu sorunları çözemeyeceği düşünülmektedir (The Economist, 2019: 9).

2. KÜRESEL EKONOMİK YAVAŞLAMA: GELİŞMELER, RİSKLER VE BEKLENTİLER

2008 küresel ekonomik krizinin ardından 10 yılı aşkın bir süre geçmesine rağmen küresel ekonomi henüz kalıcı ve güçlü büyüme temposuna ulaşmaktan oldukça uzaktır. 2017 yılında %3,8 ile küresel kriz sonrasındaki en yüksek büyüme performansını yakalayan dünya ekonomisi, özellikle 2018 yılı ikinci yarısından itibaren başta ticaret savaşları, jeopolitik riskler ve Brexit belirsizliği olmak üzere pek çok faktörün etkisiyle hız kaybetmeye başlamıştır.

Grafik 1: Küresel Ekonomik Büyüme Oranları (2000-2021)



Kaynak: IMF, 2019b; IMF, 2020.

Grafik 1'de 2000-2021 yıllarına ilişkin küresel ekonomik büyüme oranları yer almaktadır. Küresel ekonomik büyüme trend eğrisi, sürekli olarak aşağı yönlü seyretmektedir. Nitekim 2018 yılını %3,6'lık büyüme ile kapatan küresel ekonomi, 2019 yılında %2,9 ile küresel krizden bu yana en düşük büyüme hızı ile karşı

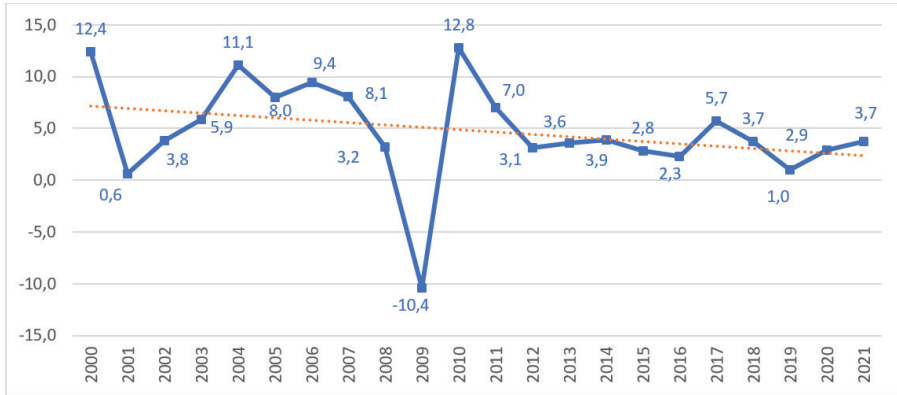
karşıya kalmıştır. Bu oran, dünyanın eşanlı ve kalıcı büyümeye yaklaştığı düşünülen 2017 yılındaki %3,8'lik büyümeye göre önemli bir geri çekilmeyi göstermektedir (IMF, 2019a: vix).

Küresel büyüme tahminleri 2020 ve 2021 yılları için %3,3 ve %3,4 düzeyinde olmakla birlikte günümüzde dünya ekonomisi, koronavirüs salgını nedeniyle ciddi bir risk altında bulunmaktadır. Salgının küresel büyüme üzerindeki etkileri henüz net olmamakla birlikte, 2020 yılı büyümesinin 2019 yılı düzeyinin altında kalarak 2009 yılından sonraki en düşük düzeyde gerçekleşmesi öngörülmektedir (Georgieva, 2020b). Bu durum, küresel ekonomik büyüme görünümünün ne düzeyde kırılan olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

2019 yılında dünya ekonomisindeki zayıf büyümede, küresel ticaret hacmi ve imalat sanayindeki daralma belirleyici rol oynamıştır. ABD ve Çin arasındaki ticaret savaşı büyüme üzerinde ciddi baskı oluştururken, ekonomik güven ve yatırımlar durağan seyretmiştir. Ayrıca Brexit belirsizliği, jeopolitik riskler, bazı gelişmekte olan ülkelere özgü faktörlerin yanı sıra gelişmiş ülkelerde yaşanan nüfus ve düşük verimlilik artışı gibi yapısal faktörler de etkili olmuştur (Gopinath, 2019).

Ticaret savaşları ekonomik aktivite üzerinde çeşitli şekillerde olumsuz etkide bulunmaktadır. Ticaret gerginlikleri küresel değer zincirine derinlemesine entegre olan ülkelerin ara mallarına olan talebi düşürmekte, dolayısıyla küresel ticaret hacmini azaltmaktadır. Ayrıca, yatırımlarda düşüşe yol açarak gelecekteki verimlilik artışını ve dolayısıyla orta ve uzun vadede büyüme beklentilerini sınırlamaktadır (UN, 2020: 40). Yine ticaret belirsizlikleri ihracata giriş ve teknoloji geliştirme yatırımlarını azaltarak ticaret akımlarını ve gelirleri olumsuz etkilemektedir (Handley, Limão, 2017: 2731). Nitekim 2018 yılındaki ticaret politikası belirsizliği, toplam ABD yatırımlarını yüzde 1'den fazla negatif düzeyde etkilemiştir (Caldara vd., 2019: 29).

Grafik 2: Küresel Mal ve Hizmet Ticareti Değişim Oranları (2000-2021)



Kaynak: IMF, 2019b; IMF, 2020.

Grafik 2’de 2000-2021 yılları arasında küresel mal ve hizmet ticareti değişim oranları yer almaktadır. Küresel mal ve hizmet ticareti trend eğrisi sürekli olarak düşüş eğilimi göstermektedir. Küresel kriz öncesi çift haneli artış oranlarını yakalayan küresel mal ve hizmet ticareti, küresel ticaret savaşlarının etkisiyle 2019 yılında %1’e kadar gerilemiştir. Küresel ticaret hacminin 2020 yılında %2,9, 2021 yılında ise %3,7 oranında artması öngörülmektedir.

Yapılan araştırmalar ticaretin sadece GSYİH’nın yavaş büyümesi nedeniyle değil, aynı zamanda son yıllarda ticaret-GSYİH ilişkisinde yapısal bir değişiklik olması nedeniyle de yavaş büyüdüğünü göstermektedir (Constantinescu vd., 2015: 1).

2019 yılında küresel ekonomi belirgin şekilde yavaşlarken, bu yavaşlama tüm önemli ekonomilere yayılmış durumdadır. Tablo 1’de IMF’in ülkeler bazında makro ekonomik tahminleri yer almaktadır. Bu tahminlere göre IMF, 2019 yılında dünyanın yaklaşık %90’ında daha yavaş büyüme öngörmektedir (Georgieva, 2019).

Tablo 1: IMF: Makroekonomik Tahminler

Yıllık Değişim (%)	Gerçekleşme Tahmini		Tahmin		Revizyon (*)	
	2018	2019	2020	2021	2020	2021
Dünya Üretimi	3,6	2,9	3,3	3,4	-0,1	-0,2
Gelişmiş Ülkeler	2,2	1,7	1,6	1,6	-0,1	0,0
ABD	2,9	2,3	2,0	1,7	-0,1	0,0
Euro Bölgesi	1,9	1,2	1,3	1,4	-0,1	0,0
Almanya	1,5	0,5	1,1	1,4	-0,1	0,0
Fransa	1,7	1,3	1,3	1,3	0,0	0,0
İtalya	0,8	0,2	0,5	0,7	0,0	-0,1
İspanya	2,4	2,0	1,6	1,6	-0,2	-0,1
İngiltere	1,3	1,3	1,4	1,5	0,0	0,0
Japonya	0,3	1,0	0,7	0,5	0,2	0,0
Gelişmekte Olan Ülkeler	4,5	3,7	4,4	4,6	-0,2	-0,2
Çin	6,6	6,1	6,0	5,8	0,2	-0,1
Hindistan	6,8	4,8	5,8	6,5	-1,2	-0,9
Rusya	2,3	1,1	1,9	2,0	0,0	0,0
Brezilya	1,3	1,2	2,2	2,2	0,2	-0,1
Meksika	2,1	0,0	2,8	3,2	-0,3	-0,3
Gelişmekte Olan Avrupa	3,1	1,8	2,6	2,5	0,1	0,0
Ortadoğu ve Kuzey Afrika	1,9	0,8	2,8	3,2	-0,1	0,0
Suudi Arabistan	2,4	0,2	1,9	2,2	-0,3	0,0
Sahra Altı Afrika	3,2	3,3	3,5	3,5	-0,1	-0,2
TÜFE (Gelişmiş Ülkeler)	2,0	1,4	1,7	1,9	-0,1	0,1
TÜFE (Gelişmekte Olan Ülkeler - Venezuela Hariç)	4,8	5,1	4,6	4,5	-0,2	0,0
Küresel Ticaret Hacmi	3,7	1,0	2,9	3,7	-0,3	-0,1
Petrol Fiyatı	29,4	-11,3	-4,3	-4,7	1,9	-0,1
Yakıt Hariç Emtia Fiyatları	1,6	0,9	1,7	0,6	0,0	-0,7

Kaynak: IMF, 2020.

(*) Bir önceki rapora göre projeksiyonlardaki değişimi göstermektedir.

Gelişmiş ülkeler uzun vadeli düşük büyüme potansiyellerine doğru yavaşlamayı sürdürmektedir. Gelişmiş ülkelerde 2018 yılındaki %2,2'lik büyümenin ardından 2019 yılında %1,7, 2020 yılında ise %1,6 oranında büyüme öngörülmektedir. ABD'de 2018 yılında %2,9 olan büyüme oranının 2019 yılında %2,3'e, 2020 yılında ise %2'ye gerilemesi beklenmektedir.

Euro Bölgesi'nde 2018 yılında %1,9 olan büyüme oranı, 2019 yılında %1,2'ye gerilemiştir. 2020 yılında Euro Bölgesi'nde büyümenin hafif bir hızlanma ile %1,3'e yükselmesi beklenmektedir.

Almanya'da 2018 yılında %1,5 olan büyüme oranının, 2019 yılında %0,5'e geriledikten sonra 2020 yılında ılımlı bir toparlanmayla %1,1'e yükseleceği tahmin edilmektedir. İngiltere'de 2018 ve 2019 yıllarında %1,3 olarak gerçekleşen büyümenin 2020 yılında ise %1,4'e yükselmesi, Fransa'da ise 2018 yılında %1,7 olan büyümenin 2019 ve 2020 yıllarında %1,3'e gerilemesi öngörülmektedir.

İtalya'da 2018 yılındaki %0,8'lik büyümenin ardından 2019 yılında %0,2, 2020 yılında ise %0,5 ile resesyona yakın büyümeler beklenmektedir. İspanya'da da yavaşlama eğiliminin sürmesi ve 2018 yılında %2,4 olan büyümenin 2019 yılında %2,0'a, 2020 yılında ise %1,6'ya gerilemesi öngörülmektedir.

Bir diğer önemli gelişmiş ekonomi olan Japonya'da ise büyümenin 2018 ve 2019 yıllarındaki %0,3 ve %1'lik oranların ardından 2020 yılında %0,7'ye gerilemesi beklenmektedir.

Gelişmiş ülkeler güçlü işgücü piyasası koşulları ve politik önlemler ile zayıf dış talebin olumsuz etkilerini dengelemeye çalışırken, gelişmekte olan ülkeler ticaret ve politika belirsizliklerinin yanı sıra Çin'deki yapısal dönüşüm nedeniyle yavaşlama belirtileri göstermektedir (Gopinath, 2019).

Küresel kriz sonrası dünya büyümesini sırtlayan gelişmekte olan ülkeler 2018 yılındaki %4,5'lik büyümenin ardından 2019 yılında sadece %3,7 oranında büyüebilmiştir. 2020 yılı için ise %4,4 ile daha iyimser bir büyüme tahmini söz konusudur.

Çin'de büyümenin bir süredir yavaşlaması, esas itibarıyla bu ülkedeki ekonomik dönüşümle ilgilidir. ABD ile devam eden ticaret savaşı da özellikle 2019 yılında Çin'in büyümesini sınırlamıştır. IMF, Çin'in büyümesinin 2018 yılındaki %6,6'nın ardından 2019 yılında %6,1'e, 2020 yılında ise %6'ya gerilemesini öngörmektedir. Fakat 2020 yılının başlarında koronavirüs salgınının Çin ekonomisini önemli ölçüde etkilemesi beklenmektedir.

2018 yılında %6,8 ile Çin'in üzerinde büyüyen Hindistan, 2019 yılında %4,8 ile önemli bir hız kaybı yaşamıştır. Bu ülkenin performansındaki düşüşte, banka dışı finans sektöründeki stres ve kredi büyümesindeki düşüş nedeniyle iç talebin beklenenden daha keskin bir şekilde yavaşlaması belirleyici olmuştur (IMF, 2020: 4). Hindistan'ın 2020 yılında %5,8 oranında büyümesi öngörülmektedir.

Diğer önemli gelişmekte olan ülkelerden biri olan Rusya'da 2018 yılındaki %2,3'lük büyümenin ardından 2019 yılında %1,1 ile önemli bir performans kaybı söz konusudur. Rusya'da büyümenin 2020 yılında %1,9'a yükselmesi beklense de 2018 yılı büyüme düzeyinin altında olduğu görülmektedir.

Brezilya'da 2018 yılında %1,3 olan büyüme 2019 yılında %1,2'ye gerilemiş, 2020 yılı için ise %2,2 olarak öngörülmüştür. Benzer şekilde Meksika'da 2018 yılında %2,1 olan büyüme, 2019 yılında %0,0 ile nötr, 2020 yılı için ise %1 olarak tahmin edilmiştir. Türkiye için ise IMF tahminleri 2018 yılındaki %2,8'lik büyümenin ardından 2019 yılında %0,2, 2020 yılı için ise %3 şeklindedir.

Ekonomik yavaşlamayla birlikte enflasyondaki ılımlı seyir devam etmektedir. Gelişmiş ülkelerde 2018 yılında %2 olan tüketici enflasyonunun 2019 yılında %1,4'e yükseldikten sonra 2020 yılında %1,7'ye çıkması öngörülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise 2018 yılında %4,8 olan tüketici enflasyonu 2019 yılında %5,1'e yükselirken, 2020 yılı beklentisi ise %4,6 ile biraz daha düşüktür.

Bununla birlikte, zayıflayan talep emtia fiyatlarını baskılamayı sürdürmektedir. 2018 yılında %29,4 artan petrol fiyatları, 2019 yılında %11,3 oranında gerilemiştir. Petrol fiyatlarının 2020 yılında da %4,3 oranında gerilemesi beklenmektedir. 2019 yılında 60,62 \$ olan varil petrol fiyatının 2020 yılında 58,03 \$'a gerilemesi öngörülmektedir (IMF, 2020: 9). Yakıt hariç emtia fiyatlarının ise 2018 yılındaki %1,6'lık artışın ardından 2019 yılında %0,9, 2020 yılında ise %1,7 oranında artması beklenmektedir.

2020 yılının başında ABD-Çin arasında "birinci faz" anlaşmasının imzalanmasının yanı sıra Brexit'te yasal geçiş sürecinin başlaması küresel ekonomiye yönelik beklentileri olumlu etkilemiştir. Fakat tarifelerin önemli bir bölümünün halen yürürlükte olması ve önümüzdeki dönemde müzakere edilmesi gereken teknoloji, kur rejimi, fikri mülkiyet hakları, yatırımlar vb. pek çok başlık bulunması, anlaşmanın kalıcılığı ve ticaret savaşlarının geleceği konusunda belirsizlik oluşturmaya devam etmektedir. Anlaşmanın kalıcı olması halinde ABD-Çin ticaret savaşının küresel GSYİH üzerindeki olumsuz etkilerinin 2020 yılı sonuna kadar %0,8'den %0,5'e gerilemesi öngörülmektedir (Gopinath, 2020).

Bunun dışında Brexit'te yasal sürecin başlamasına karşın İngiltere-AB ilişkilerinin geleceğini düzenleyecek kapsamlı anlaşma için müzakerelerin yıl sonuna kadar süreceği olması ve sonrasında yaşanacak gelişmeler de belirsizliği artırmaktadır. Brexit'in İngiltere'ye maliyeti şu ana kadar 130 milyar Poundu

(170 milyar ABD Doları) bulurken, bu rakamın 2020 yılı sonuna kadar 70 milyar Pound daha artarak 200 milyar Pounda yükseleceği tahmin edilmektedir (O'Brien, 2020).

Küresel ekonomik büyümede başta FED (The Federal Reserve System-Federal Rezerv Sistemi-The Central Bank of the United States-ABD Merkez Bankası) ve ECB (The European Central Bank-Avrupa Merkez Bankası) olmak üzere büyük merkez bankalarının tekrar genişleyici para politikalarına yönelmesi oldukça etkili olmuştur. Küresel krizden bu yana en senkronize parasal genişleme döneminde 49 merkez bankası, 71 faiz indirimine gitmiştir (Georgieva, 2020a). Genişleyici para politikalarının uygulanmaması durumunda, küresel büyümenin 2019 ve 2020 yıllarında 0,5 puan daha düşük olması tahmin edilmektedir (IMF, 2020: 3).

Genişleyici para politikalarının önümüzdeki dönemde de sürmesi öngörülmektedir. Küresel durgunluk endişelerinin yanı sıra son günlerde ortaya çıkan koronavirüs salgınının ekonomik etkileri nedeniyle gelişmiş ülke merkez bankalarının para politikalarını daha fazla gevşeteceklerine yönelik beklentiler daha da güçlenmiştir. Nitekim FED 3 Mart tarihli açıklamasında, ABD ekonomisini koronavirüs salgınının etkisinden korumak için politika faizini 50 baz puan indirerek %1-%1,25 düzeyine çekmiştir (FED, 2020a: 1). Sonrasında 15 Mart tarihinde yaptığı açıklama ile politika faizini 100 baz puan daha düşürerek %0-%0,25 düzeyine indirmiştir (FED, 2020b: 1). Benzer adımları diğer merkez bankaları da takip etmektedir.

Günümüzde, küresel ekonomide bazı belirsizlikler azalırken, yeni belirsizlikler ortaya çıkmaktadır (Georgieva, 2020a). Ticaretle ilgili olumlu haberlere ve Brexit endişelerinin azalmasına rağmen küresel ekonomiye ilişkin pek çok risk ve belirsizlikler bulunmaktadır. Bu risk ve belirsizlikler arasında, ticaret anlaşmazlığının bu kez ABD ile AB arasında yükselme ihtimali, Suriye, İran ve Libya odaklı olarak artan jeopolitik riskler, bazı ülkelerde devam eden toplumsal huzursuzluklar ve son olarak koronavirüs salgınının potansiyel etkileri yer almaktadır.

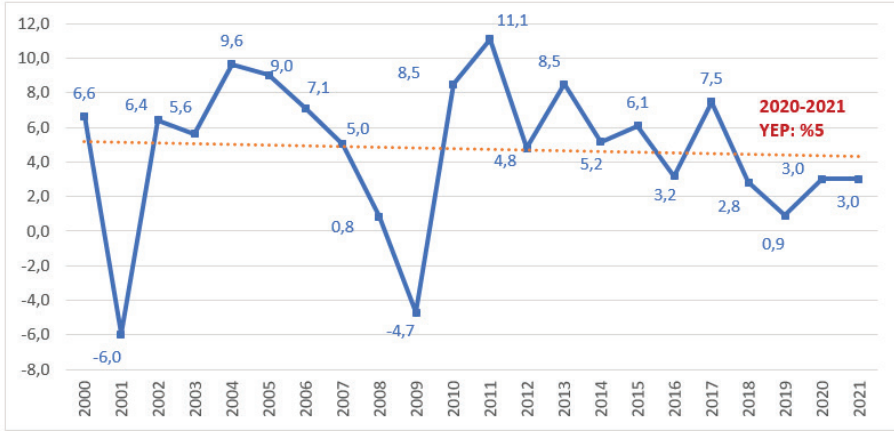
Yine küresel iklim değişikliğinin etkileri de daha fazla tartışılmaktadır. WEF'in öngörülerine göre, sadece 2018 yılında iklim değişiklikleri nedeniyle yaşanan doğal afetlerin ekonomik maliyeti 165 milyar ABD Dolarına ulaşmaktadır. Önlem alınmadığı takdirde bu tür maliyetlerin yüzyılın sonuna kadar sadece ABD'de GSYİH'nın yüzde 10'una ulaşacağı tahmin edilmektedir (WEF, 2020: 31).

İklim değişikliğinin yanı sıra artan küresel eşitsizlikler, dijitalleşmenin istihdama etkileri, yaşanan nüfus, düşük verimlilik artışları, siber güvenlik riskleri, jeopolitik ve politika belirsizlikleri gibi pek çok başlık uluslararası toplum ve politikaların önemli gündem maddelerini oluşturmaktadır. Tüm bu gelişmeler, orta ve uzun vadeli öngörülebilirliğin sınırlarını ve 2020 yılının kolay bir yıl olmayacağını göstermektedir.

3. TÜRKİYE EKONOMİSİ: GELİŞMELER VE KÜRESEL RİSKLERİN ETKİLERİ

Türkiye ekonomisi, küresel kriz sonrası dönemde inişli çıkışlı bir seyir izlemektedir. Grafik 3'te Türkiye ekonomisinde 2000-2021 yılları arasındaki büyüme oranları yer almaktadır. 2017 yılında %7,5 olan büyüme oranı yaşanan finansal dalgalanmanın etkisiyle 2018 yılında %2,8'e gerilemiştir. Sonrasında ise finansal dalgalanmanın oluşturduğu etkilerin ortadan kaldırılması amacıyla ekonomik dengelenme süreci yaşanmaktadır.

Grafik 3: Türkiye Ekonomisi Büyüme Oranları (2000-2021)



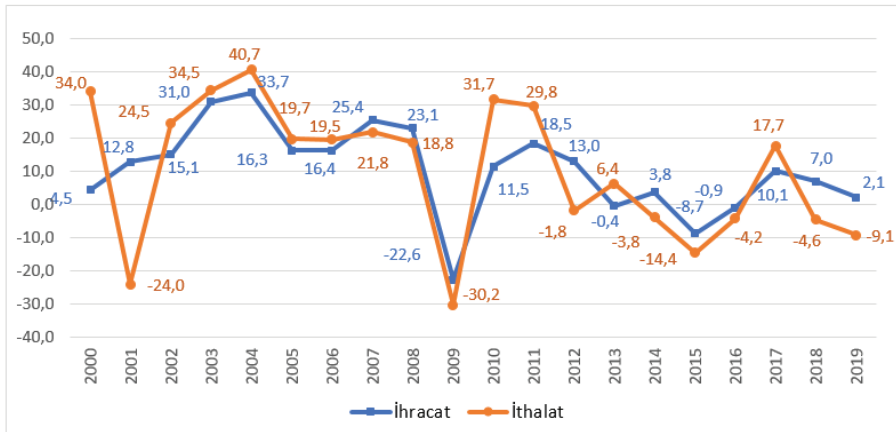
Kaynak: TÜİK, Millî Gelir İstatistikleri; IMF, 2019b; TCHMB, 2019.

2019 başındaki negatif büyüme beklentilerine rağmen özellikle yılın ikinci yarısı ile birlikte büyüme öncelikli politikaların öne çıkması ve küresel finansal koşulların iyileşmesiyle yıl genelinde %0,9'luk pozitif büyüme sağlanmıştır. 2019 yılı sonlarından itibaren başlayan iç talep odaklı büyümenin 2020 yılında da sürmesi öngörülmektedir. 2020-2021 yılları için Türkiye'nin büyüme tahminleri IMF'e göre %3, TCHMB Yeni Ekonomi Programı (YEP) (2020-2022)'e göre ise %5 düzeyindedir.

Türkiye’de küresel kriz sonrasında ekonomik büyüme inişli-çıkışlı bir eğilim gösterirken, dış ticaret verilerinde de benzer bir tablo söz konusudur. Grafik 4’te Türkiye’nin ihracat ve ithalat büyüme oranları yer almaktadır. 2017 yılında %10,1 oranında artan ihracat, 2018 yılında %7, 2019 yılında ise %2,1 oranında artış göstermiştir. İthalat ise 2017 yılında %17,7 oranında artarken, 2018 yılında %4,6, 2019 yılında ise %9,1 oranında gerilemiştir.

2019 yılında Türkiye’nin ithalatı yavaşlarken, artan korumacı eğilimler ve AB ekonomilerindeki yavaşlamaya rağmen ihracat yavaş da olsa artmaya devam etmiştir. Bu durum dış ticaret açığının küçülmesini sağlarken, enerji fiyatlarındaki düşüş eğilimi ve turizm sektöründeki canlılığın katkısıyla uzun yılların ardından ilk kez cari fazla verilmiştir. 2020 yılında turizmdeki canlılık ve petrol fiyatlarındaki düşüşün etkisiyle cari açığın ılımlı düzeyde seyretmesi beklenmektedir.

Grafik 4: Türkiye İhracat ve İthalatı Artış Oranları (%) (2000-2019)



Kaynak: TÜİK, Dış Ticaret İstatistikleri (Özel Ticaret Sistemi (ÖTS)’ne göre dış ticaret verileri kullanılmıştır.)

2019 yılında döviz kurlarındaki görece istikrarlı görünüm ve yılın ilk yarısında iç talepteki durağanlığa bağlı olarak enflasyon göstergeleri belirgin bir iyileşme göstermiştir. Yüksek baz etkilerinin geri çekilmesiyle artış eğilimi göstermesi beklenen enflasyonun, 2020 yılı sonunda %8-10 aralığında gerçekleşmesi öngörülmektedir.

2019 yılında işsizlik oranları yüksek seyrini korurken, bütçe dengesinde bozulma söz konusudur. 2019 yılının ikinci yarısından itibaren ekonomideki daralmanın sonra ermesiyle işgücü piyasalarındaki bozulmanın yerini kademeli

bir iyileşmeye bıraktığı görülmektedir. Bütçe tarafında ise son aylarda harcamalar tarafında görülen yavaşlamanın yanı sıra büyümedeki toparlanmayla birlikte dolaylı vergilerin bütçe gelirlerini destekleyebilecek olması olumlu bir gelişmedir. Fakat yine de 2020 yılında bütçe açığının GSYİH'ya oranında belirgin bir düşüş beklenmemektedir.

2019 yılının en önemli gelişmelerinden birisi de faiz indirimleridir. Büyük merkez bankalarının yeniden genişleyici para politikalarına dönmesi, küresel finansal koşulların iyileşmesi ve politika faiz oranının %24 düzeyinde olmasının sağladığı avantajla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) Temmuz 2019'dan bu yana 1425 baz puanı indirim yapmıştır. Bu durum piyasalara hareketlilik sağlarken, TCMB'nin önümüzdeki dönemde daha temkinli bir duruş sergilemesi beklenmektedir.

Ekonomik aktivitedeki hareketlenmeye rağmen Türkiye ekonomisi, 2020 yılında küresel ekonomideki belirsizlikler, jeopolitik gelişmeler, sınırlı yatırım iştahı, yüksek işsizlik ve banka kredilerinin geri dönüşlerine ilişkin yaşanan sorunlar başta olmak üzere büyüme üzerinde önemli riskler ile karşı karşıya bulunmaktadır. Ayrıca ABD ile ilişkilerdeki hassas dengelerin yanı sıra Doğu Akdeniz, Suriye ve Libya odaklı gelişmeler jeopolitik risklerin önemini daha da ortaya çıkarmaktadır. Türkiye ekonomisi, ekonomik dengelenme sürecinin ardından kademeli büyüme geçerken, kendi yapısal sorunlarının yanı sıra küresel ekonomideki risk ve belirsizliklerden de etkilenmektedir.

Küresel risk ve belirsizliklerin Türkiye ekonomisine olası etkileri aşağıda kısaca özetlenmeye çalışılmaktadır:

- Ticaret savaşlarının artması veya farklı ülkelere yayılma olasılığı önemli bir risk olmayı sürdürmektedir. Nitekim ABD'nin en önemli ticaret ortaklarından olan AB'den ithal ettiği otomobil ve parçalarına yeni tarife uygulama olasılığı devam etmektedir (UN, 2020: 39). ABD ile Çin arasındaki ticaret savaşının AB'ye yayılma olasılığı Türkiye'nin büyüme ve ihracat kapasitesi bakımından önemli bir risk oluşturmaktadır. Ayrıca, AB ülkelerindeki yavaşlama eğilimi ve Brexit'in geleceği de Türkiye'yi olumsuz etkileme potansiyeline sahiptir.
- Türkiye, AB pazarındaki talep gelişmelerine oldukça duyarlıdır (UN, 2020: 40). AB ülkeleri Türkiye ihracatının yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Bu ülkelerdeki ekonomik yavaşlama eğilimi, Türkiye'nin

ihracatını azaltıcı etki yapabilecektir. Bununla birlikte, AB'den ayrılan İngiltere'nin, AB ve diğer ülkelerle Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ-The World Trade Organization-WTO) üyesi üçüncü bir ülke serbest ticaret anlaşmaları yapacak olması ve Gümrük Birliği nedeniyle Türkiye'nin İngiltere ile serbest ticaret anlaşması yapabilmek için AB ile ilgili sürecin tamamlanmasını beklemek zorunda olması ihracatı olumsuz etkileyebilecek bir diğer önemli gelişmedir (TEPAV, 2020: 7-8). Nitekim İngiltere, Türkiye'nin dış ticaret fazlası verdiği tek gelişmiş ülkedir ve AB içindeki en büyük ikinci ticaret ortağıdır. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)'in Özel Ticaret Sistemi dış ticaret verilerine göre 2019 yılında İngiltere'ye yapılan ihracat 10,9 milyar \$ iken, bu ülkeden yapılan ithalat 5,4 milyar \$'dır.

- Bunun dışında AB, 2021 başından itibaren ithalatta karbon vergisi uygulamayı hedeflemektedir. İhracatçılardan alınacak karbon vergisinin, ihracatçıların AB'nin sürdürülebilirlik koşulları sağlama düzeyine göre farklı oranlarda uygulanması öngörülmektedir. Bu durum, ihracatçı firmaların AB sürdürülebilirlik koşullarına uyumlu belgeler almalarını gerektirirken, diğer taraftan özellikle petro-kimya, demir-çelik, ana metal ile çimento-cam-seramik sektörlerinin ihracat performansında düşüşe yol açabilecektir (Gürlesel, 2020).
- Büyük merkez bankalarının genişleyici para politikalarının önümüzdeki dönemde de sürmesi beklenmektedir. Bu politikalar, uluslararası sermayenin gelişmekte olan ekonomilere yönelmesine neden olmaktadır (UN, 2020: 34). Dolayısıyla gelişmekte olan ülkelere yönelecek sermayeden Türkiye'nin de pay alması öngörülmektedir. Bu süreçte, Türkiye'nin sıcak paradan ziyade uluslararası doğrudan yatırımları çekebilmesi için güven ve istikrar ile birlikte yatırım ortamının daha da iyileştirilmesi büyük önem taşımaktadır.
- Dünya ekonomisi, uzun süreli genişleyici para politikaları, gelişmekte olan birçok ekonomide hızlı kredi büyümesi ve yüksek borç düzeylerinden kaynaklanan önemli finansal risklerle karşı karşıya bulunmaktadır (UN, 2020: 42). Düşük küresel faiz oranları ve bol likidite koşulları, finansal yatırımcıları yüksek getiri arayışına yönelterek, aşırı risk alma davranışına yönlendirebilmektedir. Bu da risklerin düşük fiyatlanarak varlık fiyatlarının artmasına ve varlık balonlarının oluşmasına yol

çababilmektedir. Dolayısıyla varlık fiyatlarında yaşanabilecek ani bir düzeltme olasılığı, tüm gelişmekte olan ekonomileri olduğu gibi Türkiye'yi de olumsuz etkileyecektir.

- Yüksek küresel borçluluk, sadece bir finansal risk değil aynı zamanda büyüme üzerinde baskı kuran önemli bir unsurdur. ABD ve Çin'de şirketler kesiminin borçları belirgin bir kırılma kaynağıdır. Yine Euro Bölgesi'nde bankacılık sektöründe düşük kârlılık, yüksek kamu ve şirketler kesimi borçları da dahil olmak üzere önemli finansal kırılmalar söz konusudur. Belçika, Güney Kıbrıs, Fransa, Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İspanya'da kamu borcunun GSYİH'ya oranı %100 ve üzerinde seyretmektedir (UN, 2020: 42). Bu ülkelerde yaşanabilecek olumsuz şoklar, tüm dünya ekonomisi için olduğu gibi Türkiye bakımından da önemli bir risk oluşturmaktadır.
- Ayrıca, dünya ekonomisine yönelik belirsizlikler yatırımcıların güvenli liman arayışlarının sürmesine yol açmaktadır. Bu durum ABD Dolarına ve Dolar cinsi varlıklara yönelik talebi artırmaktadır. Dolayısıyla 2020 yılında Doların güçlü seyrini koruması öngörülmektedir. Ticarete korumacılığın sürmesi ve talebin zayıf kalması beklentileri altında, emtia fiyatlarının önümüzdeki dönemde durağan kalacağı tahmin edilmektedir (Gürlesel, 2019). Bu durum emtia ihracatçısı ülkeleri sınırlandırmayı sürdürürken, Türkiye gibi emtia ithalatçısı ülkeleri olumlu etkilemektedir. Günümüzde, emtia ihracatçısı ülkelerin üçte birinde kişi başına gelir 2014 yılındaki düzeyin altındadır (UN, 2020: 10). Emtia fiyatlarındaki düşüş, Türkiye'nin cari açık ve enflasyonunu sınırlayıcı etki yapmaktadır.
- Koronavirüs salgınının tedarik zincirleri, e-ticaret, ulaşım ve turizm kanallarıyla tüm küresel ekonomiyi etkileyebileceği düşünülmektedir. Salgının etkileri konusunda pek çok tahmin yapılmaktadır. En son açıklanan OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development-Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı) raporunda koronavirüs salgınının küresel ekonomi için önemli bir risk olduğu belirtilerek, 2020 yılında Çin'in büyümesi bir önceki tahmine göre 0,8 puanlık düşüşle %4,9'a çekilmiştir. Küresel büyüme oranı tahmini ise 0,5 puan düşürülerek %2,4 olarak açıklanmıştır (OECD, 2020: 1-2). McKinsey tarafından yapılan tahminler ise salgının 2020 için küresel

GSYİH büyümesinde 0,3-0,7 puanlık bir düşüşe yol açacağı yönündedir (McKinsey&Company, 2020: 3). Ayrıca yapılan bazı tahminler, Çin ekonomisindeki %1'lik yavaşlamanın Türkiye ekonomisini %0,05 oranında olumlu etkileyeceği tahmin edilmektedir (Foroohar, 2020).

Görüldüğü üzere önümüzdeki dönemde Türkiye ekonomisinin ticaret savaşları, AB ülkelerindeki gelişmeler, petrol ve diğer emtia fiyatları, bölgesel jeopolitik riskler ve koronavirüs salgınının etkileri gibi pek çok küresel gelişmeden olumlu veya olumsuz etkilenmesi öngörülmektedir. Sonuç olarak küresel gelişmelerin Türkiye ekonomisini büyüme ve ticaret bakımından sınırlaması beklenirken, enflasyon ve faizlerdeki düşüş, kur istikrarı ve sermaye hareketleri bakımından desteklemesi öngörülmektedir.

4. KÜRESEL RİSKLER VE BELİRSİZLİKLERE İLİŞKİN POLİTİKA ÖNERİLERİ

Uzun süreli ticaret anlaşmazlıkları ve geniş kapsamlı politika belirsizlikleri nedeniyle küresel ekonomide 2019 yılında önemli ve geniş tabanlı bir bozulma gerçekleşmiştir. Her ne kadar son dönemde küresel ticaret gerginlikleri bazı alanlarda yavaşlasa da, bu anlaşmazlıkların nedeni olan önemli sorunların derinlemesine ele alınmaması sonucunda yeniden ortaya çıkma olasılığı yüksektir (UN, 2020: viii). Pek çok ülkede yoksulluk oranları artarken, iklim riskleri her zamankinden daha önemli hale gelmiş, ülkeler içinde ve arasında eşitsizlikler daha fazla ön plana çıkmıştır (UN, 2020: iv). Bu koşullar altında daha proaktif, kapsamlı ve işbirliğine dayalı politikalar oluşturulması gerekmektedir.

Söz konusu politikalar oluşturulurken, kısa vadeli hedeflerden ziyade uzun vadeli hedeflere odaklanılmalı, GSYİH büyümesinden ziyade toplumun her kesiminde refah artırmaya yönelik politikalara ağırlık verilmelidir. Para, maliye ve yapısal (istihdam, gelir, sanayi politikaları vb.) politikalar arasında denge ve bütünlük sağlanmalıdır. Politikaların oluşturulması ve uygulanmasında verimlilik kriterine yani kaynakların daha etkin kullanılmasına ve koordinasyonun sağlanmasına daha fazla önem verilmelidir. Daha güçlü yönetim ve hesap verebilirlik mekanizmalarıyla politika uygulamasında kalite ve verimlilik artırılmalıdır. Politik önlemlerin çevresel ve dağılımsal (gelir, sağlık, eğitim ve fırsat eşitsizlikleri, politik kutuplaşma vb.) etkilerine dikkat edilmelidir. Sınır ötesi sorunların çözümünde büyük öneme sahip olan küresel işbirliği ve koordinasyon güçlendirilmelidir (UN, 2020: 47-48).

Küresel riskler ve belirsizliklere ilişkin politika önerileri, para politikaları, maliye politikaları, yapısal politikalar ve küresel işbirliği başlıkları altında incelenmektedir:

Para Politikaları

Küresel mali krizin ardından uygulanan genişleyici para politikaları, daha derin ve daha uzun bir durgunluğun önlenmesinde önemli bir rol oynamıştır. Günümüzde, pek çok ülkede politika faizleri tarihsel olarak en düşük düzeylere yakın olduğu için merkez bankalarının hareket alanı önemli ölçüde daralmıştır. Ayrıca aşırı yüklenmiş para politikaları, ekonomik büyümeyi canlandırmada daha az etkilidir ve finansal istikrar risklerini artırma ve verimlilik artışını azaltma gibi önemli riskleri bünyesinde barındırmaktadır (UN, 2020: 48-49).

Küresel ekonomik büyüme yavaşladıkça, politika yapıcılar ekonomilerini şoklara karşı daha dayanıklı hale getirmeye çalışmalıdır. Özellikle borçta hızlı artış yaşayan, borç çevirme risklerine, kur dalgalanmalarına veya faiz oranlarındaki artışlara daha fazla maruz kalan ekonomilerde, para politikaları güçlendirilmelidir. Finansal istikrarı korumak için düzenleyici ve denetleyici altyapının oluşturulması, makro ihtiyati önlemler, sermaye akışı yönetimi önlemleri ve şirketlerin bilanço yapılarının güçlendirilmesi gibi politikalar daha etkin şekilde kullanılmalıdır (The World Bank, 2019: 314, 325-328).

Maliye Politikaları

2020'li yılların başında küresel ekonomik yavaşlama eğiliminin yanı sıra yüksek küresel borçluluk da önemli bir sorun oluşturmaktadır. Tarihsel olarak en düşük düzeylerde olan faiz oranları, borcun maliyetlerini düşürerek küresel borçluluğu yönetilebilir kılmaktadır. Fakat ülkelerin borç miktarı ve kalitesinin daha güvenilir bölgelere çekilmesi gereği açıktır. Bu bağlamda, sağlam ve şeffaf bir yönetim sistemi kurulmalı, kamu ve özel sektörde sürdürülebilir borç birikimini destekleyen güçlü makroekonomik politika çerçeveleri ve finansal düzenleme ve denetim mekanizmaları geliştirilmeli, güçlü kurumsal yönetimi sağlayan iş ortamları ve kurumlar oluşturulmalı, özel sektör yatırımları teşvik edilmeli ve vergi tabanı genişletmeye çalışılmalıdır (Kose vd, 2020: xviii, 161).

Bununla birlikte, düşük borçlanma maliyetleri, maliye politikası üzerindeki bazı kısıtlamaları gevşetmiş ve gerektiğinde mali alanı olan ülkelerde kamu yatırımlarının artmasına veya diğer desteklere imkân sağlamıştır (The World Bank, 2020: 32). Dolayısıyla kısa vadede talebin desteklenmesi ve orta vadede

kapsayıcı büyüme potansiyelinin artırılması için maliye politikaları daha yoğun kullanılmalıdır. Mali alanı olan ülkelerde harcamalar, fiziksel ve dijital altyapı, eğitim ve sağlık, araştırma ve geliştirme, düşük karbonlu ekonomiye geçiş gibi sürdürülebilir kalkınmayı destekleyen alanlara yönlendirilmeli, uzun vadeli büyüme potansiyeli artırılmaya çalışılmalıdır. Sınırlı mali alanı olan ülkeler ise mevcut kısa vadeli borçları düşük maliyetli uzun vadeli borçlarla finanse etmeye çalışmalıdır (UN, 2020: 54-55).

Yapısal Politikalar

Küresel ekonomik yavaşlamayı dengelemek için yapısal politikalar (istihdam, gelir, sanayi politikaları vb.) da daha aktif şekilde kullanılmalıdır. Politikaların oluşturulması ve uygulanması sürecinde ekonomik büyümenin teşvik edilmesinin yanı sıra sosyal içerme, cinsiyet eşitliği, sağlık ve refah ve çevresel açıdan sürdürülebilir üretimi ve tüketimi geliştirmeye yönelik politikalara öncelik verilmelidir (UN, 2020: 18, 58).

Yapısal politikalar aracılığıyla uzun vadeli büyüme potansiyeli artırılmaya çalışılmalıdır. Nitekim yönetim, finans, ticaret, işgücü ve ürün piyasaları gibi alanlarda gerçekleştirilecek yapısal reformlar orta vadede önemli kazanımlar sağlamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde, yapısal reformların gelişmiş ekonomilerin yaşam standartlarına yakınsama hızını ikiye katlayarak yıllık GSYİH büyümesini bir süre için yaklaşık yüzde 1 puan artıracığı tahmin edilmektedir (IMF, 2019a: 93).

Yapısal reform öncelikleri arasında rekabetin güçlendirilmesi, eğitim ve becerilerin geliştirilmesi, işgücü piyasasının kapsayıcılığının artırılması ve sürdürülebilir büyümenin desteklenmesine yönelik öneriler dikkat çekmektedir (OECD, 2019: 49).

Bu bağlamda, ekonomik büyüme ve dayanıklılığı desteklemek için iş yapma, ticaret ve yatırım ortamı iyileştirilmeli, verimlilik artırılmalı, rekabet güçlendirilmeli, yenilikçilik özendirilmeli, yeni teknolojilere uyum kolaylaştırılmalı, ekonomik çeşitlilik sağlanmalı, beşeri sermaye ve altyapı yatırımları güçlendirilmeli, sağlık ve eğitim sistemi geliştirilmeli, işgücüne katılım desteklenmeli, yönetim uygulamaları geliştirilmelidir (The World Bank, 2019: 329-351).

Küresel İşbirliği

Uluslararası ticaret, teknoloji, vergileme, finansal düzenleyici reformlar, küresel finansal güvenlik ağı, iklim değişikliği, göç, rüşvet, yönetim vb. alanlarda ulusal politikaların daha etkili uluslararası işbirliği ile tamamlanması gerekmektedir (IMF, 2019a: 23-24).

Bu bağlamda, öncelikle ticaret engelleri kaldırılmalı, jeopolitik gerginlikler önlenmeli ve politika belirsizlikleri azaltılmalıdır (Gopinath, 2019). Küresel iklim değişikliklerine bağlı doğal afetlerin sonuçlarını sınırlamak için stratejiler geliştirilmelidir. Büyüyen dijital ekonomiye uyum sağlamak ve vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığını engellemek için yeni bir uluslararası vergilendirme rejimi oluşturulmalı, tüm ülkelerin vergi gelirlerinden adil bir pay alması sağlanmalıdır. Sürdürülebilir bir iyileşmeyi desteklemek için daha güçlü çok taraflı işbirliği ve ulusal düzeyde politikalara ihtiyaç bulunmaktadır (Gopinath, 2020).

Görüldüğü üzere küresel ekonomik gelişmeler ve beklentiler, Türkiye ekonomisi bakımından risk ve fırsatları bir arada sunmaktadır. Bu bağlamda, güven ve istikrarın kalıcı hale getirilmesi ve yatırım ortamının iyileştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu hedeflere ulaşmak için, para politikası ve maliye politikası dengeli ve birbirleriyle uyumlu şekilde uygulanmalı, orta vadeli mali gücü artırmaya yönelik adımlar atılmalı, toplam faktör verimliliğine dayalı sürdürülebilir büyümeyi desteklemek için yapısal reformlara odaklanılmalıdır (IMF, 2019a: 27). Türkiye’de yapısal reformların doğru şekilde önceliklendirilerek gerçekleştirilmesi durumunda, orta vadeli büyümenin 1-2 puan kadar yükseleceği tahmin edilmektedir (TÜSİAD, 2020: 25).

SONUÇ

Çağımızın en önemli gerçeklerinden biri olan küreselleşme, 2008 küresel ekonomik krizi sonrasında önemli bir değişim sürecinden geçmektedir. Bu süreçte, sınır ötesi ticarete mal yoğunluğu azalırken, hizmet ticareti daha hızlı büyümektedir. İşgücü maliyetleri önemini kaybederken, Ar-Ge ve yenilikçilik önem kazanmakta, bölgesel ticaret ise yoğunlaşmaktadır. Bütün bu gelişmeler, küreselleşmenin temel unsurlarını etkileyerek farklı bir yapıya dönüştürmektedir.

Günümüzde, küreselleşmeden küresel yavaşlamaya geçiş söz konusudur. 1990-2007 yılları arasında küresel ticaret GSYİH’nın iki katından hızlı büyürken, 2010 yılından bu yana GSYİH büyümesi ticareti geride bırakmıştır. 2019 yılında ise küresel ekonomide %2,9 ile kriz sonrası dönemin en düşük büyüme oranı

elde edilirken, küresel ticaretteki artış %1'in altında kalmıştır. Ayrıca, küresel yavaşlama tüm ekonomilere yayılmış durumdadır. Özellikle Çin ve Hindistan gibi büyük Asya ekonomilerindeki yavaşlama, küresel ekonomiye etkileri bakımından oldukça önemlidir.

2020 yılına toparlanma umutlarıyla başlayan dünya ekonomisi, günümüzde koronavirüs salgını başta olmak pek çok risk ve belirsizlik ile karşı karşıya bulunmaktadır. ABD-Çin arasındaki anlaşmanın "sınırlı" doğası ve önümüzdeki dönemde oldukça zorlu başlıklarla devam edecek olması önemli bir risk olmayı sürdürmektedir. ABD-Çin arasındaki ticaret savaşının AB'ye yayılma olasılığı ve Brexit sürecinde taraflar arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklar da bir diğer önemli risk başlığıdır. Yine artan küresel eşitsizlikler, dijitalleşmenin istihdama etkileri, iklim değişiklikleri, yaşlanan nüfus, düşük verimlilik artışları, siber güvenlik riskleri, jeopolitik ve politika belirsizlikleri gibi pek çok risk de devam etmektedir. Bu risk ve belirsizlikler altında 2020 yılı büyümesinin 2019 yılı düzeyinin altında kalarak 2009 yılından sonraki en düşük düzeyde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.

Bu küresel koşullar altında Türkiye ekonomisi, 2018 yılında yaşadığı finansal dalgalanmanın ardından dengelenme sürecinden geçmektedir. 2019'da yıl başındaki negatif büyüme beklentilerine rağmen yıl %0,9'luk pozitif büyüme ile kapanmıştır. Cari açık ve enflasyon görünümünde önemli kazanımlar elde edilirken, yatırımlar, işsizlik oranları ve bütçe göstergelerinde nispi bir bozulma söz konusudur. 2020 yılında mevcut sorunların yanı sıra küresel ekonomik belirsizlikler ve jeopolitik gerginlikler de büyüme üzerindeki önemli riskler olarak görülmektedir.

Mevcut koşullar altında Türkiye ekonomisi küresel gelişmelerden farklı şekillerde etkilenmektedir. Nitekim en büyük ihracat pazarı olan AB ülkelerindeki yavaşlama eğilimi, ABD-Çin arasındaki ticaret savaşının AB'ye yayılma olasılığı, Brexit sürecinde İngiltere'nin AB ile serbest ticaret anlaşması yapması, Gümrük Birliği nedeniyle Türkiye'nin İngiltere ile serbest ticaret anlaşması yapabilmek için AB ile sürecin tamamlanmasını beklemek zorunda olması, AB'nin 2021 ile karbon vergisi uygulama olasılığı gibi pek çok gelişme özellikle ihracatı olumsuz etkileyerek büyüme potansiyelini sınırlayabilecektir.

Genişleyici para politikaları, gelişmekte olan ülkelere sermaye akışını desteklerken, Türkiye'nin de bu akımlardan yararlanması öngörülmektedir. Fakat

bol likidite koşulları, risk iştahını artırarak varlık balonlarının oluşmasına yol açmaktadır. Yine yüksek borçluluk, bazı ülkelerde önemli finansal kırılganlıklar oluşturmaktadır. Dolayısıyla varlık fiyatlarında veya finansal kırılganlığı yüksek ülkelerde oluşabilecek ani bir şok, tüm gelişmekte olan ekonomileri olduğu gibi Türkiye'yi de olumsuz etkileyecektir. Ayrıca, 2020 yılında doların güçlü, emtia fiyatlarının düşük düzeyde seyretmesi öngörülmektedir. Bu durum emtia ihracatçısı ülkeleri sınırlarken, Türkiye gibi emtia ithalatçısı ülkeleri özellikle cari açık ve enflasyon bakımından olumlu etkilemeyi sürdürecektir.

Koronavirüs salgınının tedarik zincirleri, e-ticaret, ulaşım ve turizm kanallarıyla tüm küresel ekonomiye önemli etkileri olacağı düşünülmektedir. Çin'in büyümesini 0,8 puanlık düşüşle %4,9'a çekmesi beklenen salgının küresel büyümeye maliyetinin ise 0,3-0,7 puan arasında olacağı tahmin edilmektedir. Ayrıca, Çin ekonomisindeki %1'lik yavaşlamanın Türkiye ekonomisini %0,05 oranında olumlu etkilemesi beklenmektedir.

Görüldüğü üzere Türkiye ekonomisi, başta ticaret savaşları, AB ülkelerindeki gelişmeler, petrol ve diğer emtia fiyatları, bölgesel jeopolitik riskler ve koronavirüs salgınının etkileri olmak üzere pek çok küresel gelişmeden olumlu veya olumsuz etkilenmektedir. Önümüzdeki dönemde küresel gelişmelerin Türkiye ekonomisini büyüme ve ticaret bakımından sınırlayıcı şekilde, enflasyon ve faizlerdeki düşüş, kur istikrarı ve sermaye hareketleri bakımından ise destekleyici şekilde etkilemesi öngörülmektedir.

Yeni bir on yıla başlarken, mevcut zorlu küresel ortamın yanı sıra geleceğe ilişkin riskler ve belirsizlikler, yeni politika önerileri geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Küresel kriz sonrası yoğun şekilde uygulanan ve daha derin bir durgunluk yaşanmasını önleyen para politikalarının yanı sıra finansal istikrarı korumak için düzenleyici ve denetleyici altyapının oluşturulması, makro ihtiyati önlemler, sermaye akışı yönetimi önlemleri ve şirketlerin bilanço yapılarının güçlendirilmesi gibi politikalar daha etkin şekilde kullanılmalıdır.

Bununla birlikte, makro ekonomik politikaların dengelenmesi ve bütünleştirilmesi gerekmektedir. Maliye politikaları daha yoğun şekilde kullanılırken, istihdam, gelir, sanayi politikaları gibi yapısal politikalara daha fazla ağırlık verilmelidir. Ekonomik büyüme teşvik edilirken, kapsayıcılık, eşitlik, sürdürülebilirlik gibi unsurlara daha fazla dikkat edilmelidir.

Ayrıca, sınır ötesi sorunların çözümünde küresel koordinasyon ve işbirliği büyük öneme sahiptir. Uluslararası ticaret, finans, iklim değişikliği vb. alanlarda uluslararası işbirliği geliştirilmelidir. Bu kapsamda ticaret engelleri gevşetilmeli, jeopolitik gerginlikler ve politika belirsizlikleri azaltılmalı, iklim değişikliğine bağlı doğal afetlerin etkilerini azaltmak için stratejiler geliştirilmeli, yeni bir uluslararası vergilendirme rejimi geliştirilmeli, tüm ülkelerin vergi gelirlerinden adil bir pay alması sağlanmalıdır.

Küresel ekonomik gelişmeler ve beklentiler, Türkiye ekonomisi bakımından risk ve fırsatları bir arada sunmaktadır. Bu bağlamda, güven ve istikrarın kalıcı hale getirilmesi ve yatırım ortamının iyileştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda, para ve maliye politikaları dengeli ve birbiriyle uyumlu şekilde kullanılmalı, orta vadede mali gücü artırmaya yönelik adımlar atılmalı, toplam faktör verimliliğine dayalı sürdürülebilir büyümeyi desteklemek için yapısal reformlara odaklanılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Bakas, Adjiedj (2013), "The State of Tomorrow", https://www.bakas.nl/webshop/index.php?route=product/product&path=17&product_id=58 (Erişim: 02.12.2019).
- Caldara, Dario, Matteo Iacoviello, Patrick Molligo, Andrea Prestipino, Andrea Raffo, (2019), "The Economic Effects of Trade Policy Uncertainty", International Finance Discussion Papers, Board of Governors of the Federal Reserve System, Number 1256, September, <https://www.federalreserve.gov/econres/ifdp/files/ifdp1256.pdf> (Erişim: 20.02.2020).
- Constantinescu, Cristina, Aaditya Mattoo, Michele Ruta (2015), "The Global Trade Slowdown: Cyclical or Structural?", IMF Working Paper, WP/15/6, January, s. 1-44, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/The-Global-Trade-Slowdown-Cyclical-or-Structural-42609> (Erişim: 04.12.2019).
- FED (The Federal Reserve System-The Central Bank of the United States) (2020a), The Federal Reserve Press Release, FOMC (The Federal Open Market Committee) Statement Meeting, March 3, <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/monetary20200303a1.pdf> (Erişim: 12.03.2020).
- FED (The Federal Reserve System-The Central Bank of the United States) (2020b), The Federal Reserve Press Release, FOMC (The Federal Open Market Committee) Statement Meeting, March 15, <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/monetary20200315a1.pdf> (Erişim: 16.03.2020).
- Foroohar, Rana (2020), "Coronavirus will hit global growth", Financial Times, February 2, <https://www.ft.com/content/8be84270-4430-11ea-a43a-c4b328d9061c> (Erişim: 12.03.2020).
- Georgieva, Kristalina (2019), "Transcript of International Monetary Fund Managing Director Kristalina Georgieva's Opening Press Conference, 2019 Annual Meetings", October 17, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/10/17/tr101719-transcript-managing-director-kristalina-georgieva-press-conference-2019-annual-meetings> (Erişim: 07.01.2020).
- Georgieva, Kristalina (2020a), "Finding Solid Footing for the Global Economy", February 19, <https://blogs.imf.org/2020/02/19/finding-solid-footing-for-the-global-economy/> (Erişim: 12.03.2020).

- Georgieva, Kristalina (2020b), "IMF Makes Available \$50 Billion to Help Address Coronavirus", March 4, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/04/sp030420-imf-makes-available-50-billion-to-help-address-coronavirus> (Erişim: 12.03.2020).
- Gopinath, Gita (2019), "The World Economy: Synchronized Slowdown, Precarious Outlook", October 15, <https://blogs.imf.org/2019/10/15/the-world-economy-synchronized-slowdown-precious-outlook/> (Erişim: 07.01.2020).
- Gopinath, Gita (2020), "Tentative Stabilization, Sluggish Recovery?", January 20, <https://blogs.imf.org/2020/01/20/tentative-stabilization-sluggish-recovery/> (Erişim: 22.01.2020).
- Gun, Durukal, Christian Keller, Sree Kochugovindan, Tomasz Wieladek (2017), "The end of globalisation as we know it?", <https://www.investmentbank.barclays.com/our-insights/the-end-of-globalisation-as-we-know-it.html> (Erişim: 04.12.2019).
- Guttal, Shalmali (2007), "Globalisation", *Journal Development in Practice*, Volume 17, Issue 4-5, pp. 523-531, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09614520701469492?scroll=top&needAccess=true> (Erişim: 02.12.2019).
- Gürlelel, Can Fuat (2019), "Dünya ekonomisinde 2020 beklentileri", *İstanbul Ticaret Gazetesi*, 6 Aralık, https://www.itohaber.com/koseyazisi/211017/dunya_ekonomisinde_2020_beklentileri.html (Erişim: 18.12.2019).
- Gürlelel, Can Fuat (2020), "AB karbon vergisi ticareti kökten değiştirecek", *İstanbul Ticaret Gazetesi*, 17 Ocak, https://www.itohaber.com/koseyazisi/211223/ab_karbon_vergisi_ticareti_kokten_degistirecek.html (Erişim: 10.02.2020).
- Handley, Kyle, Nuno Limão (2017), "Policy Uncertainty, Trade, and Welfare: Theory and Evidence for China and the United States", *American Economic Review*, September, Vol. 107, No. 9, pp. 2731-2783. <https://www.aeaweb.org/articles/pdf/doi/10.1257/aer.20141419> (Erişim: 06.12.2019).
- IIF (The Institute of International Finance) (2020), "January 2020 Global Debt Monitor: Sustainability Matters", January 13, <https://www.iif.com/Research/Capital-Flows-and-Debt/Global-Debt-Monitor> (Erişim: 20.02.2020).

- IMF (The International Monetary Fund) (2002), "Globalization: The Story Behind the Numbers", Finance & Development, March, Vol. 39, No. 1, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/03/picture.htm> (Erişim: 04.12.2019).
- IMF (The International Monetary Fund) (2008), "Globalization: A Brief Overview", IMF Issues Brief, Issue 02/08, May, pp. 1-8, <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2008/pdf/053008.pdf> (Erişim: 06.01.2020).
- IMF (The International Monetary Fund) (2019a), "Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers", World Economic Outlook, October, <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2019/October/English/text.ashx?la=en> (Erişim: 17.12.2019).
- IMF (The International Monetary Fund) (2019b), World Economic Outlook Database, October, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx> (Erişim: 17.12.2019).
- IMF (The International Monetary Fund) (2020), "Tentative Stabilization, Sluggish Recovery?", World Economic Outlook Update, January, <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2020/January/English/text.ashx?la=en> (Erişim: 22.01.2020).
- Kose, M. Ayhan, Peter Nagle, Franziska Ohnsorge, Naotaka Sugawara (2020), Global Waves of Debt: Causes and Consequences, Advance Edition, The World Bank, Washington DC, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32809/9781464815454.pdf> (Erişim: 09.01.2020).
- Kupelian, Barret (2020), "Predictions for 2020: "Slowbalisation" is the new globalisation", PWC, Global Economy Watch, January, <https://www.pwc.com/gx/en/issues/economy/global-economy-watch/assets/pdfs/predictions-2020.pdf> (Erişim: 09.01.2020).
- Lund, Susan, James Manyika, Jonathan Woetzel, Jacques Bughin, Mekala Krishnan, Jeongmin Seong, Mac Muir (2019), Globalization in Transition: The Future of Trade and Value Chains, January, McKinsey Global Institute, <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Innovation/Globalization%20in%20transition%20The%20future%20of%20trade%20and%20value%20chains/MGI-Globalization%20in%20transition-The-future-of-trade-and-value-chains-Full-report.ashx> (Erişim: 04.12.2019).

- McKinsey&Company (2020), "Coronavirus COVID-19: Facts and Insights", February 28, https://www.mckinsey.com/~/_/media/McKinsey/Business%20Functions/Risk/Our%20Insights/COVID%2019%20Implications%20for%20business/COVID-19-Facts-and-Insights-February-28-2020-McKinsey-vFashx (Erişim: 05.03.2020).
- O'Brien, Fergal (2020), "\$170 Billion and Counting: The Cost of Brexit for the U.K.", 10 Ocak, Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-10/-170-billion-and-counting-the-cost-of-brexit-for-the-u-k> (Erişim: 25.02.2020).
- OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development) (2019), OECD Economic Outlook, Volume 2019 Issue 2, No. 106, OECD Publishing, November, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook-volume-2019-issue-2_9b89401b-en#page1 (Erişim: 07.01.2020).
- OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development) (2020), "Coronavirus: The World Economy at Risk", OECD Interim Economic Assessment, 2 March, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/7969896b-en.f?expires=1583397562&id=id&accname=guest&checksum=00BA09329AA938A68268BE7C0FB6EF00> (Erişim: 05.03.2020).
- TCHMB (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı) (2019), "Yeni Ekonomi Programı 2020-2022" Eylül, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/10/YesEyl%C3%BCI-1.pdf> (Erişim: 05.03.2020).
- TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı) (2020), "Brexit sonrasında Türkiye'nin İngiltere ile ticareti gümrük vergilerindeki değişikliklerden nasıl etkilenebilir?: Özel Sektör için Ürün Bazlı Brexit Rehberi", Şubat, Raporu Hazırlayanlar: Ayşegül Taşöz Düşündere, M. Sait Akman, Hakan Özkavukçu, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1581330901-0.TEPAV_Brexit_Raporu.pdf (Erişim: 05.03.2020).
- The Economist (2019), "Slowbalisation: the future of global commerce", January 26th-February 1st.
- The University of Oxford, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/grapher/globalization-over-5-centuries> (Erişim: 20.02.2020).

- The World Bank (2019), *A Decade After the Global Recession: Lessons and Challenges for Emerging and Developing Economies*, Editors: M. Ayhan Kose and Franziska Ohnsorge, Worldbank Publications, Washington DC, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32641/167273.pdf> (Erişim: 12.12.2019).
- The World Bank (2020), *Global Economic Prospects: Slow Growth, Policy Challenges*, January, Washington DC, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33044/9781464814693.pdf> (Erişim: 09.01.2020).
- TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu), *Dış Ticaret İstatistikleri*, <https://www.tuik.gov.tr> (Erişim: 05.03.2020).
- TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu), *Millî Gelir İstatistikleri*, <https://www.tuik.gov.tr> (Erişim: 05.03.2020).
- TÜSİAD (Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği) (2020), “2020 Yılına Girerken Türkiye ve Dünya Ekonomisi”, *Ekonomik Araştırmalar Bölümü*, Şubat, Yayın No: TÜSİAD-T/2020-02/612, <https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/10526-2020-yilina-girerken-turkiye-ve-dunya-ekonomisi> (Erişim: 10.02.2020).
- Tyson, Laura, Susan Lund (2017), “Adapting to the new globalization”, February 8, <https://www.mckinsey.com/mgi/overview/in-the-news/adapting-to-the-new-globalization> (Erişim: 06.12.2019).
- UN (The United Nations) (2020), *World Economic Situation and Prospects 2020*, The United Nations, New York, https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2020_FullReport.pdf (Erişim: 12.02.2020).
- WEF (The World Economic Forum) (2020), *The Global Risks Report 2020*, The World Economic Forum, Insight Report, 15th Edition, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf (Erişim: 20.02.2020).
- Wolf, Martin (2014), “Shaping Globalization”, *Finance & Development*, September, Vol. 51, No. 3, pp. 22-25, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2014/09/pdf/wolf.pdf> (Erişim: 10.01.2020).



GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE VERGİ AHLAKI: OECD RAPORU ÇERÇEVESİNDE BİR DEĞERLENDİRME

*TAX MORALE IN DEVELOPING COUNTRIES:
AN EVALUATION WITHIN THE FRAMEWORK
OF THE OECD REPORT*

Ali ÇELİKKAYA¹

ÖZ

Genel olarak vergi ödemek için içten gelen bir motivasyon olarak tanımlanan vergi ahlakı, vergi sistemlerinin önemli bir yönünü oluşturmaktadır. Vergi ahlakının itici güçlerinin ve dinamiklerinin neler olduğunun iyi bir şekilde anlaşılması gelişmekte olan ülkeler için, vergi uyumunun farklı seviyelerinin açıklanmasında anahtar bir rol üstlenmektedir. OECD raporunun ampirik analizlerini esas alan bu çalışma, gelişmekte olan Afrika, Asya ve Latin Amerika ülkelerinde kişilerin vergi ahlakının belirleyicilerini açıklamaktadır. Buna göre; gelişmekte olan ülkelere kişilerin vergi ahlakını artırmak için; i) vergi idaresi reformları desteklenmelidir, ii) mükelleflerin sosyo-ekonomik karakteristikleri belirlenmelidir, iii) tahsisli vergiler konulmadan önce iyi analiz edilmelidir ve iv) ayrıca ödeme istekliliğini artırmak için dürtme yaklaşımları kullanılmalıdır. Bu sonuçlar, bütün bu eylemlerde ilave bir gelişmenin, vergi ahlakı ile ilişkili olduğunu ve mükelleflerin vergileri ödeme istekliliğini artırdığını göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Vergi Ahlakı, Vergi Uyumu, Mali Sözleşme, Vergilerde Hilecilik, Kaçakçılık

¹ Prof. Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi, acelikka@ogu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-4218-404X

Gönderim Tarihi/Submitted: 23.03.2020

Revizyon Talebi/Revision Requested: 08.04.2020

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 13.04.2020

Kabul Tarihi/Accepted: 17.04.2020

Atıf/To Cite: Çelikkaya, Ali (2020), Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Ahlakı: OECD Raporu Çerçevesinde Bir Değerlendirme, Sayıştay Dergisi, Cilt: 31, Sayı: 116, s.65-89

ABSTRACT

Tax morale, generally defined as the intrinsic motivation to pay taxes, is an important aspect of tax systems. A better understanding of drivers and dynamics of tax morale is a key element in explaining different levels of tax compliance for developing countries. Based on the empirical analyses of the OECD report, this study examines the determinants of tax morale of individuals in developing African, Asian and Latin American countries. Accordingly, in order to increase tax morale of individuals in developing countries; i) tax authority reforms should be supported, ii) socio-economics characteristics of taxpayers should be determined, iii) earmarked taxes should be well analyzed before imposition and iv) also nudge approaches should be used to increase willingness to pay. These results show that an additional progress in all these actions is associated with tax morale and affects taxpayer's willingness to pay taxes.

Key Words: Tax Morale, Tax compliance, Fiscal contract, cheating on taxes, Tax evasion.

GİRİŞ

Son yıllarda, özellikle uluslararası vergileme alanında önemli ilerlemeler sağlanmıştır.² Ancak aynı şeyi vergi sistemleri için hayati önemde olan vergi ahlakının anlaşılması ve geliştirilmesi için söylemek mümkün değildir. Oysaki mükellefleri, bir vergi sisteminin parçası olmaya ve ona uymaya nelerin motive ettiğinin daha iyi anlaşılması, bütün ülkeler ve paydaşlar için son derece değerlidir.

Vergi sistemlerinin büyük çoğunluğu, gelirlerini artırmak için mükelleflerin gönüllü uyumuna güvenmektedir ve vergi ahlakı da bunun itici gücünü oluşturmaktadır. Vergi ahlakı, vergi gelirlerini artırma noktasında büyük bir potansiyele sahip olmasına karşılık, ilginç bir şekilde literatürde nispeten daha az dikkat çekmiştir. Vergi ahlakının genellikle vergi kaçakçılığı ile ilgili analizlerde ek (artık) bir değişken olarak kullanıldığı görülmektedir (Sjöberg, vd., 2019: 2; Torgler, 2004: 239). Dolayısıyla vergi ahlakı hakkında çok az şey bilinmektedir. Ancak sürdürülebilir bir vergi ödeme kültürünün oluşturulabilmesi için vergi ahlakı ile ilgili ciddi araştırmalar yapılmasına ihtiyaç vardır. Bu özellikle de beyannameli mükellef sayısının halen çok az olduğu gelişmekte olan ülkelerde (OECD, 2019a: 3-17) daha büyük bir önem arz etmektedir.

² Özellikle 2008 küresel krizinden sonra, sınır ötesi vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınma ile ilgili uluslararası vergi politikaları hız kazanmış, bir dizi yeni ölçüler, standartlar ve yaklaşımlar geliştirilmiştir. Matrah Erozyonu ve Kar Aktarımı Eylem Planı, vergiden kaçınma ile mücadele için uluslararası vergileme kurallarının uyumunu kolaylaştırmış ve vergilemede daha fazla şeffaflık sağlamıştır. Ayrıca bilgi değişimi ile ilgili uluslararası gelişmeler, özellikle servet sahiplerinin vergilendirilmesinde, bir dizi faydalar sağlamıştır (OECD, 2019a: 3).

Gelişmekte olan ülkelerin çoğu, kendileri için hayati önemde olan vergi gelirlerini artırma noktasında bir takım güçlüklerle (vergi tabanının darlığı, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, yönetim kapasitesinin zayıflığı, kişi başına gelir, yurt içi tasarruf ve yatırımların düşüklüğü, vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınma gibi) mücadele etmektedir. Bu grupta yer alan ülkelerin üçte ikisinde vergilerin GSYİH içindeki oranı, etkin bir kamu yönetimi için genel kabul gören asgari %15 oranının altında seyretmektedir (OECD, 2019a: 3). Buna rağmen, 40 yılı aşkın süredir devam eden vergi uyumu çalışmaları daha çok gelişmiş ülkelere yoğunlaşmış, gelişmekte olan ülkelerle ilgili çok fazla araştırma yapılmamıştır. OECD'nin, Dünya Değerleri Araştırmasının (World Values Survey) verilerini (WVS-2010-03) ve bölgesel kamuoyu araştırmalarını kullanarak Afrika, Asya ve Latin Amerika bölgesindeki gelişmekte olan ülkelerde vergi ahlakının dinamiklerini analiz eden en son raporu (OECD, 2019a) bu alanda önemli bir boşluğu doldurmaktadır.³

Bu çalışmada, OECD'nin söz konusu raporundaki analizlerden yola çıkılarak, öncelikle gelişmekte olan ülkelerde vergi ahlakının itici gücü olan değişkenlerin neler olduğu açıklanmaktadır. Ardından da gelişmekte olan ülkelerde vergi ahlakının temel belirleyicisi olarak kabul edilen mali sözleşmenin (devlete ve yasal sisteme güven başta olmak üzere) daha da güçlendirilmesi için alınması gereken spesifik önlemlere değinilmektedir. Neticede çalışmada, vergi gelirlerini artırmada vergi uyumu literatüründe hareket noktası olarak kabul edilen ekonomik caydırma yaklaşımı yerine (Allingham ve Sandmo modeli) vergi ödemek için içten gelen motivasyonların (zorlama ya da cezai parasal yaptırım yerine, rızaya dayanan güdülerin) daha etkili olabileceğine dikkat çekilmekte ve OECD raporunda da bu yönde yapılması gereken bir takım iyileştirmelere dikkat çekilmektedir.

³ Raporunda, bir karşılaştırma da yapma imkanı sağlamak bakımından ülkeler; OECD (Şili ve Meksika Latin Amerika Bölgesine dahil edilmiştir), Latin Amerika, Gelişmekte Olan Asya, Afrika, Batı Avrupa ve Dünyanın kalanı şeklinde gruplandırılmıştır. Rapor, vergi ahlakı sorusuna yanıt alınan 56 ülke ile sınırlıdır. Her bölgeden seçilen ülke sayısı en az 5 en fazla 12 şeklinde belirlenmiştir (Tam liste için bkz., OECD, 2019a: 50).

1. VERGİ AHLAKININ TEORİK ÇERÇEVESİ

Vergi uyumu literatüründe uzun yıllardan bu yana, insan neden vergi öder sorusunun cevabı aranmaktadır (Çelikkaya, 2002: 1). Bu problemin özünde, kimsenin vergi ödemekten hoşlanmadığı düşüncesi yatmaktadır. Bu durumda bir olasılık caydırma politikası uygulamak yani insanları vergi ödemeye zorlamaktır.⁴ Ancak ileride de görüleceği gibi araştırmalar; mükelleflerin büyük bir kesiminin dürüst olduğunu ve vergi kaçırmayı asla düşünmediklerini, kaçakçılık yapma eğiliminde olan herkesin bu niyetini eyleme geçiremediğini ve insanların çoğunluğunun kaçakçılık yapmaya, fırsatı, bilgisi ya da kaynağı bulunmadığını göstermektedir (Torgler, 2004: 239; Sjöberg vd. 2019: 2). Bu varsayımlar, mükelleflerin vergi ahlakını şekillendiren motivasyonların neler olduğunun çok iyi anlaşılması gerektiği sonucunu doğurmaktadır.

Vergi ahlakı genel olarak; vergi ödemek için içten gelen bir motivasyon, vergi ödeme istekliliği, vergi ödeme konusunda ahlaki bir sorumluluk, bir kültür, vergi ödeyerek içinde bulunulan topluma katkı sağlama inancı olarak kabul edilmektedir (Torgler, 2004: 239; Cummings vd., 2009: 447; Sjöberg vd. 2019: 4; Mascagni vd. 2017: 7; OECD, 2018: 56). Bu tanım, vergi ahlakının vergi uyumunun zora dayalı kısmında değil (zorunlu uyum), tam tersine rızaya dayalı kısmında (gönüllü uyum) yer aldığına dikkat çekmektedir. Bir başka ifade ile vergi ahlakı, vergilerin zorla ödenmesini sağlayan parasal nitelikte cezai yaptırımların (caydırıcı yaklaşımların) dışında kalmaktadır.

Vergi ahlakını ölçmek için kullanılan temel değişkenin devlete ve yasal sisteme güven olduğu görülmektedir (Torgler, 2003). Devletin güvenilir bir şekilde hareket etmesi mükelleflerin vergi ödeme isteğini daha fazla artırırken, adaletsizlik algısı ise (Çelikkaya, 2002) psikolojik maliyetleri azaltarak, vergi kanunlarına karşı gelme güdüsünü artırmaktadır.⁵ Devlet ile mükellef arasındaki ilişki, güçlü duygusal bağlar ve sadakat içeren bir akrabalık ilişkisi ya da bir tür psikolojik sözleşme olarak görüldüğünde, karşılıklı güvene dayalı pozitif eylemlerle sürdürülebilmesi

⁴ Vergi uyumu hakkındaki düşüncelerin temel çerçevesini çizen ekonomik caydırıcılık teorisi mükellefleri, rasyonel faydacı olarak görmektedir. Buna göre, bir mükellefin vergi ödeme kararı, uyumun ve kaçakçılığın maliyetleri arasındaki değiş-tokuşa (cezalandırma riski olan bir kumar oyunu) dayanmaktadır. Tespit edilen düşük kaçakçılık olasılığında, yüksek uyum düzeyini açıklayamadığı için eleştirilen ve rıza yerine, zorlamaya dayanan bu model, ilk olarak Michael G. Allingham ve Anger Sandmo (1972) tarafından ortaya atılmıştır. Sonrasında ortaya çıkan pek çok teoriye de temel teşkil etmiştir (Çelikkaya, 2002: 1; Sjöberg vd. 2019: 3; Merima vd., 2014: 829; Kettle vd., 2016: 5; Hallsworth, 2014: 664).

⁵ Politik meşruiyet olarak ifade edilen bu teori, vergi uyumunun mükelleflerin hükümete güvenme derecesinden etkilendiğini savunmaktadır. Bunun için genellikle; vergi memurlarına güven, politikacılardan memnuniyet düzeyi ve ülkenin demokrasi seviyesi kullanılmaktadır (Merima vd., 2014: 830).

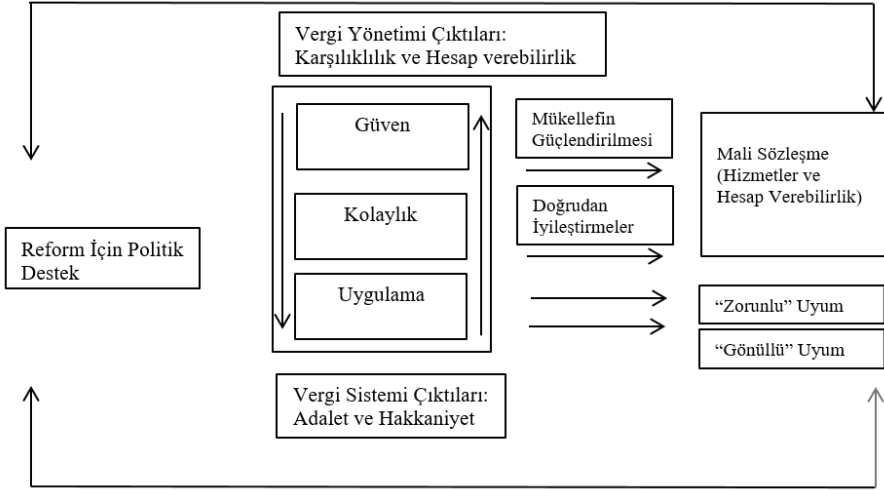
mümkündür.⁶ Torgler'in ifadesi ile herkesin başına bir vergi müfettişi yerleştirilemeyeceğine göre, vatandaşları gönüllü uyuma (itaat etmeye) sevk eden en önemli faktör güvendir. Bu güven de ancak devletin vatandaşlarının ihtiyaç ve arzuları doğrultusunda hareket etmesi halinde (demokratik bir tutum sergilemesi) mümkün olabilecektir (Torgler, 2004: 243-245).

Vergi ahlakını ölçmek için kullanılan ilave değişkenler ise genellikle; gelir, yaş, cinsiyet, medeni durum ve meslek düzeyidir (Çelikkaya, 2002). Gelir, risk tercihlerine ve vergi tarifelerindeki artan oranlılığa bağlı olarak vergi ahlakını etkilemektedir. Yaşlılar, cezai yaptırım tehdidine karşı daha duyarlıdır ve aynı yerde belli bir süre yaşamaktan doğan bağlılık duygusu yaşlıların vergi ahlaklarını artırabilmektedir. Ayrıca yaşlıların (65 yaş üzeri) artık gelir vergisine tabi tutulmayacak olmaları da yüksek vergi ahlakında etkili olmaktadır. Kadınlar, erkeklere göre daha uyumludur. Bunda kadınların iş gücüne katılım oranının düşüklüğü de etkili olmaktadır. Evli insanların, diğerlerine göre (özellikle tek yaşayanlar) daha uyumlu olması vergi sisteminin özellikleri ile açıklanmaktadır. Özellikle aile gelirinin birleştirilerek yüksek dilime tabi tutulması uyumu azaltabilmektedir. Mesleki statü ile ilgili standart düşünce, serbest meslek erbaplarının, ücretlilere göre daha fazla vergi kaçırdıkları (daha düşük vergi ahlakına sahip oldukları) yönündedir (Torgler, 2004: 243-245).

Vergi ahlakının itici güçleri arasındaki bağlantıyı ve bunların vergi ahlakının inşasındaki rolünü açıklayan en sade modellerden biri Dünya Bankası yaklaşımıdır (Şekil 1). Model: i) güven, ii) ödemelerin kolaylaştırılması ve iii) adil uygulama sistemi arasındaki dinamik ilişkiye ve bunların vergi ahlakının inşasındaki rolüne vurgu yapmaktadır. Modele göre, güvenin sürükleyicisi olan dört temel faktör vardır. Bunlar: i) adalet, ii) hakkaniyet, iii) karşılıklılık ve iv) hesap verebilirliktir. Model, vergiye uyumun güçlendirilmesinin; uygulamaların iyileştirilmesi ve zorla uyumun sağlanmasının yanında, güvenin inşa edilmesi ve ödemelerin kolaylaştırılması (İsveç vergi idaresinin hizmet odaklı yaklaşımı gibi) ile de ilgili olduğunu vurgulamaktadır (OECD, 2019a: 4). Bir başka ifade ile vergi uyumunun güçlendirilmesinde, gönüllü uyumun da önemli olduğuna dikkat çekmektedir.

⁶ Bu teoriye göre insanların gönüllü uyum göstermelerinin en açık nedenlerinden biri vergiyi sosyal sözleşmenin bir parçası olarak görmeleridir. İnsanlar kamu bütçesinin finansmanına yardımcı olurlar ve devlet de karşılığında kamu hizmeti sunar. Bu karşılıklılık, mali değişim ya da sosyal sözleşme teorisinin özünü oluşturmaktadır. Vergi sistemini adaletsiz olarak algılayanlar, karşılığında kaçakçılığı düşünebilecektir. Dolayısıyla, vergi uyumu ile kamu mal ve hizmetlerinden tatmin düzeyi arasında güçlü bir pozitif ilişki bulunmaktadır (Sjoberg vd. 2019: 4; Merima vd., 2014: 829).

Şekil 1: Dünya Bankası Vergi Uyumu Teorisi



Kaynak: (OECD, 2019a: 4)

2. DÜNYA GENELİNDE VERGİ AHLAKI

OECD'nin yaptığı analiz sonuçlarına göre vergi ahlakı, seçilmiş OECD üyesi ülkelerde (Avustralya, Estonya, Japonya, Hollanda, Yeni Zelanda, Polonya, Slovenya, Güney Kore, İspanya, İsveç, Türkiye ve ABD) ve Latin Amerika ekonomilerinde (Arjantin, Brezilya, Şili, Kolombiya, Ekvator, Meksika, Peru, Trinidad ve Tobago, Uruguay) daha yüksek seviyededir. Afrika ülkelerinde (Cezayir, Mısır, Gana, Libya, Fas, Nijerya, Ruanda, Güney Afrika, Tunus, Zimbabve) ve Doğu Avrupa ülkelerinde (Beyaz Rusya, Gürcistan, Romanya, Rusya, Ukrayna) ise görece daha düşük düzeydedir. Vergi ahlakının ölçülmesinde, "şansınız olsaydı, vergilerde hile (kaçakçılık, kaçınma ve diğer dolandırıcı faaliyetler) yapar mıydınız" sorusuna verilen yanıtlar esas alınmaktadır. Tablo 1'den de görüleceği gibi seçilmiş OECD ve Latin Amerika ülkeleri en yüksek vergi ahlakı seviyesine sahiptir. Bu bölgelerde nüfusun %70'inden fazlası vergilerde hileciliği asla meşru görmeyeceklerini (örneğin Türkiye'de %86⁷) beyan etmişlerdir. Aynı oran, Afrika ve Doğu Avrupa'da ise %50'ler civarındadır. Ancak her bölgenin kendi içinde önemli farklılıklar vardır (OECD, 2019a: 17).

⁷ Bu aynı zamanda toplam 56 ülke içinde en yüksek orandır. Bkz., (WVS, 2020: 472).

Burada en dikkat çekici olan Afrika'da, vergide hileciliği asla meşru görmeyenlerin oranı en üstteki ülkede %82 iken, en alttaki ülkede bu oranın %32'ye kadar düşmesidir. Bir diğer dikkat çekici nokta da vergi ahlakı ile vergi-GSYİH rasyoları arasındaki pozitif korelasyondur. Şöyle ki vergi ahlakının daha yüksek olduğu OECD ve Latin Amerika ülkelerinde aynı zamanda verginin GSYİH içindeki payı da Afrika ve Asya ülkelerinden daha yüksektir⁸. Bu korelasyonun nedensellik ilişkisi çok açık olmamakla birlikte, OECD raporunda gelişmekte olan pek çok ülkede yaşanan mali istikrar sorunlarına vurgu yapılmaktadır (OECD, 2019a: 18).

Tablo 1: Vergilerde Hile Yapılmasını Asla Onaylamayanların Yüzdesi (2010-2014)

Bölgeler	Ortalama	Maksimum	Minimum
Seçilmiş OECD Üyesi Ülkeler	%70	%89	%55
Latin Amerika Ülkeleri	%70	%80	%59
Gelişen Asya Ülkeleri	%57	%70	%40
Afrika Ülkeleri	%52	%80	%30
Doğu Avrupa Ülkeleri	%53	%78	%40
Dünyanın Geriye Kalanı	%58	%80	%30

Not: Bütün bölgelerde vergi ahlakı; "vergide hile yapmayı asla onaylamıyorum" diyenlerin yüzdesi olarak ölçülmüştür. OECD, 2019 EK A, WVS, 2020: 471-473.

Kaynak: OECD, 2019a: 18'den tabloya dönüştürülmüştür.

Global manada, sosyo-ekonomik ve kurumsal faktörler ile vergi ahlakı arasında güçlü bir bağlantı vardır (Tablo 2). Devlete olan güvendedeki artış, yaşlılık ya da ilave eğitim (kolej, yüksekokul) vergi ahlakını etkilemektedir. Daha eğitimli kişiler, vergileri ödemeye karşı daha pozitif tutum sergilemektedir. Kadınlar, erkeklere göre daha fazla vergi ahlakına sahiptir. Yaşlılar, gençlere göre vergide hile yapmayı daha az meşru görmektedir. Ülke vatandaşları, vatandaş olmayanlara göre, daha yüksek vergi ahlakına sahiptir. İnançlı ya da dindar kişiler, vergileri ödeme konusunda daha pozitif tutum sergilemektedir. Ayrıca meritokratik/liyakate dayanan (sıkı çalışmanın ödüllendirildiği ve herkese fırsatların sunulduğu) bir toplumda yaşadığına inananlar önemli derecede

⁸ Seçilmiş OECD ülkelerinin ortalaması %35 civarındadır. Türkiye'de %25'den, Hollanda'da %40'a ve İsveç'te %50'ye kadar değişmektedir. Seçilmiş Latin Amerika ülkelerinin ortalaması %23'tür. Ekvator'da %13'den, Trinidad ve Tobago'da %28'e ve Brezilya'da %34'e kadar değişmektedir. Aynı ortalamalar seçilmiş Asya ülkelerinde %15 ve Afrika ülkelerinde %16 (Cezayir dahil edilirse %21) civarındadır (Wikipedia, 2020a).

yüksek vergi ahlakı sergilemektedir. Kurumsal faktörler açısından bakıldığında, hükümetine güvenenlerin, diğerlerine göre daha yüksek vergi ahlakına sahip oldukları görülmektedir. Gelirin yeniden dağıtılmasının gerekliliğine (yeniden dağıtıcı demokrasiye⁹) inanan kişiler, vergilerde hile yapılmasını asla meşru görmemektedir (OECD, 2019a: 20-21). Bu sonuçlar, hükümetin performansının ve vatandaşlarının ihtiyaçlarına cevap verebilme kabiliyetinin (güven ve meritokrasi) vergi ahlakını teşvik ettiğini göstermektedir.

Tablo 2: Vergi Ahlakı ile İlgili Sosyo-Ekonomik ve Kurumsal Faktörler

Faktörler:	2005	2010-2013
Meritokrasi (liyakat sistemi)*	-	14,0
Demokrasinin desteklenmesi	12,5	12,7
Yaş	7,5	7,4
Vatandaşlık*	-	6,0
Geliri yeniden dağıtıcı demokrasiler*	-	3,5
Eğitimsel kazanımlar	1,5	2,7
Devlete güven	5,5	2,5
Kadın	3,5	2,1
Gelir eşitliği*	-	1,7
Dini inanç	2,5	1,4

Not: *2005 yılına ait vergi bulunmamaktadır. Büyükten küçüğe doğru her bir değişkenin yüksek vergi ahlakı beyanı olasılığı üzerindeki marjinal etkilerini (regresyon katsayılarını) göstermektedir.

Kaynak: OECD, 2019a: 19'dan tabloya dönüştürülmüştür.

3. AFRİKA BÖLGESİNDE VERGİ AHLAKI

Vergiye karşı uyumsuzluk sürekli ve büyüyen bir küresel sorun olmakla birlikte, bu konuda özellikle Sahraaltı Afrika en kötü durumdadır (Merima vd., 2014: 828). Ancak olumlu bir gelişme olarak vergi ahlakında bir iyileşme gözlenmektedir (Tablo 3). Yetkililerin vergi almaya kesinlikle hakları olduğuna inananların oranı 2005-2015 döneminde %22'den %30'a yükselmiştir. Vergi

⁹ Dünya Değerleri Araştırmasında "devlet zenginden vergi almalıdır ve fakirleri sübvansede etmelidir" önermesini demokrasinin temel karakteristiklerinden biri olarak görmeyenlerin ortalaması %10,3, buna kesinlikle katılanların ortalaması ise %19,4 çıkmıştır. Türkiye, %36,8; Fas, %36,2; Ukrayna, %33,5; Ürdün, %30,9; Tunus, %30,0; Rusya %28,4; Özbekistan, %26,5; Kuveyt, %26,4; Şili, %26,1; Kazakistan, %25,8; Azerbaycan, %25,7; Mısır, %25,3; Güney Kore, %23,6; Romanya, %23,1 oranında kesinlikle katıldıklarını beyan etmişlerdir. Brezilya, %29,9; Meksika, %25,4; Trinidad ve Tobago, %21,2; Nijerya, %18,1; Zimbabve, %18,1; Kırgızistan, %17,9; Gana, %17,6; Kuveyt, %17,0; ABD, %15,3; Romanya, %14,6; Arjantin, %14,3; Cezayir, %15,4; Ruanda, %11,2 oranında kesinlikle katılmadıklarını beyan etmişlerdir. Bkz., WVS, 2020: 285-288.

ödememenin yanlış olduğuna ve cezalandırılması gerektiğine inananların sayısı da artmaktadır. Ancak bölge ülkeleri arasında önemli farklar vardır ve çoğu ülkede vergi ahlakı artmakla birlikte, bazı ülkelerde halen vergi ahlakı azalmaktadır (OECD, 2019a: 21).

Tablo 3: Afrika'da Vergi Ahlakı

A: Vergi idaresi, vergi alma hakkına sahiptir:					
(Toplam nüfusun %'si olarak)	2004	2005	2008	2011-13	2015
Katılmıyorum	30	30	30	26	25
Katılıyorum	45	48	45	47	45
Kesinlikle katılıyorum	25	22	25	27	30
Not: "vergi otoritesinin insanlardan her zaman vergi alma hakkı vardır" sorusunun yanıtlarının dağılımı.					
B: Vergi ödememek ne kadar yanlıştır (1'den 3'e kadar)					
Ülkeler	2015	2012-13	Ülkeler	2015	2012-13
Cape Verde	2,0	2,1	Madagaskar	2,4	2,5
Sudan	2,1	2,5	Mauritius	2,5	2,1
Cezayir	2,2	2,5	Fildişi Sahili	2,5	2,5
Nijerya	2,3	2,5	Gine	2,5	2,6
Mozambik	2,3	2,2	Güney Afrika	2,5	2,6
Burkina Faso	2,4	2,2	Senegal	2,6	2,4
Lesoto	2,4	2,4	Svaziland	2,6	2,4
Fas	2,4	2,3	Liberya	2,6	2,3
Togo	2,4	2,6	Burundi	2,5	2,6
Benin	2,4	2,5	Sierra Leone	2,6	2,4
Kenya	2,4	2,2	Kamerun	2,7	2,4
Mısır	2,5	2,3	Gana	2,7	2,0
Botsvana	2,5	2,3	Nijer	2,7	2,5
Malavi	2,5	2,5	Mali	2,8	2,3
Namibya	2,5	2,7	Ortalama	2,5	2,4
Not: "vergileri ödememek ne kadar yanlıştır"; (1) hiç de yanlış değildir, (3) yanlıştır ve cezalandırılmalıdır.					

Kaynak: OECD, 2019a: 21'den tabloya dönüştürülmüştür.

Sahraaltı Afrika ülkelerinde 1990'lardan beri etkin kamu hizmeti sunulabilmesi için öngörülen asgari %15 sınırının altında olan vergi-GSYİH rasyosu, ilginç bir şekilde 2014-2018 döneminde %14'ten, %17,2'ye (26 ülke

ortalaması) yükselmiştir (OECD, 2019b: 28). Afrika'da vergi gelirlerinin GSYİH içerisindeki payı halen çok yüksek seviyelere ulaşmamıştır. Vergi gelirleri kamu harcamalarını karşılamada halen yetersizdir ve kıta genelinde kamu borçları artmaktadır. Diğer yandan vergi-GSYİH rasyosundaki bu yükseliş, vergi ve kamu hizmeti sunumu döngüsü açısından olumlu olarak değerlendirilmektedir (OECD, 2019a: 22).

Bölgede, gelir idarelerinin kendilerini geliştirici yönde yaptıkları reformlar vergi ahlakının yükselmesinde etkili olmuştur. Afrika vergi sisteminin gelişimine bakıldığında, başlangıçta vergi sisteminin Avrupa çiftliklerinde ve madenlerinde çalışan işçileri nakit ekonomisine zorlamak için tasarlandığı görülmektedir. Vergi sisteminde hala o dönemin izleri bulunmakla birlikte, bağımsızlık sonrası ülkeler yerli sanayiye geliştirmek için tarımı ve maden ihracatını vergilendirmeye başlamıştır. 1980'lerin ortalarından itibaren daha piyasa temelli bir yaklaşıma dönmüş ve ihracat vergi dışında tutulmuştur. Bugün Kitadaki vergi sistemleri dolaysız (gelir ve kurumlar) ve dolaylı (KDV) vergilerin karışımından oluşan modern bir görünüm arz etmektedir.

Bir araştırmaya göre (Moore vd., 2018) Afrika'da halen temel hizmetlerde vergi yerine rüşvetin yaygın olması, zengin/nüfuzlu kişilerden vergi toplamanın güçlüğü ve vergi cennetlerindeki şirketler ile mücadele vergi idarelerinin karşılaştığı en temel güçlüklerdir. Bununla birlikte vergi tahsilatını artırıcı yönde yapılan vergi idaresi reformları, vergi ahlakının yükselmesinde son derece etkili olmuştur. Araştırmanın bulgularına göre, Afrika'da hükümetlerin toplanan vergilerin nerelere harcandığını halka açıklaması vergi ahlakını pozitif yönde etkileyecektir (Aktaran kaynak için bkz., Schimmelfenninng, 2019: 1).

Vergi idaresinin kalitesindeki artışın (algılanan meşruiyet) Afrika'da vergi ahlakında anahtar bir rol oynadığı Tablo 4'ten de net bir şekilde görülmektedir. Vergilerin kamu harcamaları ile (yollar, eğitim ve özellikle sağlık) ilişkilendirilmesi, Afrika'da vergi ödeme istekliliğini ciddi anlamda artırmaktadır¹⁰.

¹⁰ Kenya, Tanzanya, Uganda ve Güney Afrika'yı kapsayan bir araştırma hükümetlerin vatandaşlarının talep ettikleri mallara, daha etkin ve erişilebilir bir tarzda karşılık vermesinin uyumu artırabileceğine dikkat çekmektedir (Merima vd., 2014: 828-835).

Tablo 4: Afrika'da Vergi Ahlakı ile İlgili Faktörler, 2015

A: Afrika'da Vergi Ahlakı		B: Vergilerin, ülkenin kalkınması için ödenmesi zorunludur		C: Sağlık harcamalarını artırma istekliliği ile ilgili faktörler	
Vergi idaresinin meşruiyeti	%23,5	Vergi idaresinin meşruiyeti	%28	Vergi idaresinin meşruiyeti	%15,6
Vergileri ödemeye yönelik pozitif davranış	%20,3	Demokrasiyi destekleme	%12,5	Yolsuzlukta azalma	%6,8
Demokrasiyi destekleme	%7,5	Vergileri ödemeye yönelik pozitif tutum	%11	Sağlık hizmetlerinden memnuniyet	%6,2
Vergiden kaçınmanın güçlüğü	%6,9	Şehirleşme	%4,5	Devlete güven	%5,4
Devlete güven	%5,1	Yollardan memnuniyet	%4	Yollardan memnuniyet	%4,4
Sağlık hizmetlerinden memnuniyet	%3,8	Devlete güven	%3,8	Eğitim hizmetlerinden memnuniyet	%4,2
Yolsuzlukta azalma	%3,4	Dini inançlar	%3,6	Yaş	%-0,7
Şehirleşme	%1,3	Eğitimsel kazanımlar	%2,0	Vergiden kaçınmanın güçlüğü	%-2,7
Eğitimsel kazanımlar	%1,2	Kadın	%-1,7	Şehirleşme	%-3,5
Kadın	%-2,0	Vergiden kaçınmanın güçlüğü	%-4,2	Hangi vergileri ödeyeceğinizi öğrenmenin zorluğu	%-4,6
Hangi vergileri ödeyeceğinizi öğrenmenin zorluğu	%-6,8	Hangi vergileri ödeyeceğinizi öğrenmenin zorluğu	%-6,3		

Not: Vergileri artırmak için yüksek bir isteklilik ve yüksek vergi ahlakı beyan olasılığı üzerindeki marjinal etkileri. Tablodaki sonuçlar, EK A'daki; Tablo 6A,7A,8A'daki son sütunlardaki önemli değişkenlerin regresyon katsayılarına dayanmaktadır. Bkz., (OECD 2019a: 50). Tablonun A kısmında vergi ahlakı "eğer şansız olsaydı vergilerde hile yapmayı meşur görür müydünüz" sorusu ile ölçülmüştür.

Kaynak: OECD, 2019a: 23'ten tabloya dönüştürülmüştür.

Afrika'da verginin nasıl ve niçin ödendiği vergi ahlakını etkilemektedir. Bu nedenle mükellef eğitimleri ve vergi idaresinde teknolojinin artan kullanımı önem arz etmektedir. Afrika'da mükellef eğitim programları henüz yeni olmakla birlikte, örneğin Güney Afrika'da mobil araçlarla ve Zambiya'da haftalık radyo

programları ile halk çeşitli vergi konularında bilgilendirilmektedir. Nijerya'da ise vergi temalı televizyon pembe dizileri (30'ar dakikalık, 26 bölüm) çekilmiştir. Bu projelerin mükelleflerin vergi uyumunun artmasında olumlu sonuçlar verdiği görülmektedir (OECD, 2015: 13-14). Diğer yandan vergi tahsilatında teknolojinin etkin bir şekilde kullanılması vergi ödeme süreçlerini basitleştirerek, yolsuzluk fırsatlarının azaltılmasında ve dolayısıyla vergi uyumunun artmasında etkili olmaktadır. OECD analizinde bunların yanında ayrıca bir de vergi ahlakını olumsuz yönde etkileyen ve piyasada yoğun olarak kullanılan (özellikle de kadın tüccarlar arasında) önemsiz/küçük vergilere (yerel, gayri resmi ve devlet dışındakilerce alınan vergiler gibi) dikkat çekilmektedir (OECD, 2019a: 22).

Afrika'da yaygın bir kullanıma sahip olan tahsisli vergiler ile vergi ahlakı arasındaki ilişki net değildir. Bazı vergilerin spesifik hizmetlere tahsis edilmesinin özellikle devlete güvenin düşük olduğu durumlarda mali sözleşmenin inşası için gerekli olduğu ileri sürülmektedir. Ancak bu kısa dönemli faydalarının yanında, tahsisli vergilerin tasarımları ve uzun dönemli etkileri konusunda bir takım endişeler mevcuttur (McCleary, 1991: 102; Boakye, 2016: 6-7). 1960'ların başlarında özellikle oto yolların finansmanında uygulanmaya başlanan gelir tahsisleri Dünya Bankası tarafından da önemli ölçüde desteklenmiştir. Örneğin Gana'da, bu tür fonların sayısı 1992 yılından sonra¹¹ hızla artmış ve neredeyse iki yılda bir (toplamda 14) fon kurulmaya başlanmıştır¹² (Boakye, 2016: 3-4; Mensah, 2017: 3-4). Bunlardan eğitim (2000), sağlık (2005) ve alt yapı (2014) fonları, KDV'nin %2,5'i ile (sağlık fonu için %2,5 işçi sosyal güvenlik katkısı dahil) finanse edilmektedir. Bu nedenle KDV'nin yasal oranı %10'dan %12,5'e çıkartmıştır. Ayrıca uygun görülen diğer bazı gelirler de (yatırım, hibe, bağış ve diğer gönüllü katkılardan tahakkuk eden paralar ile yasal diğer mülkler ve paralar) yine bu fonlara tahsis edilebilmektedir. Böylece vergi gelirlerinin yaklaşık %40'ı tahsisli fonlarda kullanılabilir hale gelmiştir. Ancak 2017 yılında yapılan yasal bir düzenleme ile her mali yılda tahsisli fonlara ayrılacak toplam miktar, toplam vergi gelirlerinin %25'i ile sınırlandırılmıştır (Earmarked Funds Capping and Realignment Bill, m, 3/1-b). Ancak OECD raporunda bu düzenlemenin, tahsisli fonların hizmet sunumunda önemli ölçüde düşüş yaşanması halinde, vergi ahlakında bir azalma ile sonuçlanabileceğine dikkat çekilmektedir (OECD, 2019a: 24).

¹¹ Gana'da, 1995 yılında artan mali açıklar yüzünden KDV'nin getirilmesi, hızlı ve beklenmedik bir şekilde halkın protestosu ile karşılaşmış, on binlerce insan sokaklara çıkmıştır. Bunun önemli bir politik dönüşüme (daha şeffaf ulusal seçimlere ve daha kapsayıcı politik bir yapıya) vesile olduğu ifade edilmektedir (Prichard, 2015: 1-10).

¹² Araştırmalar bu fonların çok azı hariç, yönetim zorlukları ile karşı karşıya olduklarını, bunun fonların performansını düşürdüğünü ve fayda fonksiyonlarını azalttığını göstermektedir (Boakye, 2016: 36).

Afrika'da vergi uyumunun artırılmasında davranışsal iktisadi yaklaşımların da tercih edilmeye başlandığı görülmektedir. Davranışsal İçgörü Takımı¹³ (BIT) bazı ülkelerde bu tür dürtme¹⁴ yaklaşımlarına desteğini sürdürmektedir (OECD, 2019a: 25).

Örneğin İngiltere'de, vergisini zamanında ödemeyenlere sosyal normları vurgulayan (i. bölgenizde sizin gibi borçlu olan on kişiden dokuzu vergilerini zamanında ödediler; ii. bölgenizdeki kişilerin büyük bir çoğunluğu vergilerini zamanında ödedi; iii. sizin gibi borçlu kişilerin çoğu borcunu şu an ödedi) şeklinde mesajlar içeren mektuplar yollanmıştır. İkinci grup mektupları alanlarda vergi ödemelerinin %34'den %39'a çıktığı gözlenmiştir (OECD, 2019a: 25; Larkin vd., 2019: 10).

Guatemala'da, "bizim kayıtlarımıza göre, Guatemalalıların %64,5'i, 2013 yılında gelir vergisi beyannamelerini zamanında vermiştir. Siz, bu vergiyi henüz beyan etmeyen az sayıda Guatemalalı içinde yer almaktasınız" ifadelerini içeren mektupları alan mükelleflerin vergi ödemesi %5,5 oranında artmıştır (OECD, 2019a: 25). Bu tür mektupların bütün vergi mükelleflerine gitmesi halinde 760,000 Dolar ilave gelir sağlanacağı (mektup yollama maliyetininin 36 katı) tahmin edilmektedir (Kettle vd. 2016: 27).

Kosta Rika'da, 2014 yılında 12,515 firmaya elektronik postalar yollanmıştır. Standart e-posta (bizim kayıtlarımıza göre vergi beyannamenizi vermemişsiniz. 2014 yılında 10 Kosta Rika vatandaşıdan 8'i beyannamesini vermiş durumdadır. Siz henüz beyannamesini vermeyen küçük azınlığın içerisinde) alanlarda beyan %11,5'den, %32,5'e yükselmiştir. Bilgi içeren e-posta (üçüncü kişilerden aldığımız bilgiler, 2014 yılında siz ya da müşterilerinize ait ödenmesi gereken vergiler olduğunu doğrulamaktadır. Üçüncü kişilerin beyanlarından, hakkınızda bilgi sahibi olduğumuz işlemlerinizden bir kaç aşağıdaki gibidir: i. şirket tarafından rapor edilen en az XXX gelir, ii. banka tarafından beyan edilen en azından ZZZ kredi kartı geliri, iii. en az WWW tutarında devlet kurumları ile satış ya da sözleşme) alanlarda ise beyan %34,2'ye yükselmiştir (Brockmeyer vd., 2016: 18).

¹³ İngiltere hükümeti tarafından kurulan ve şu an uluslararası bir şirket olan Davranışsal İçgörü Takımı (BIT) bazı ülkelerde davranışsal iktisadın kullanımını desteklemektedir (OECD 2019a: 25).

¹⁴ Dürtme (nudge); davranış bilimleri, siyaset teorisi ve davranışsal iktisatta, kişi ya da grupların davranışlarını ve karar verme süreçlerini etkilemeye yönelik, pozitif pekiştiriciler ve dolaylı tavsiyeler içeren popüler bir kavram olarak kullanılmaktadır (Wikipedia, 2020b). Dürtme teorisi hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz., (Heijden and Kusters, 2015).

Afrika ülkesi Ruanda'da mükelleflerin beyan davranışlarını etkilemek için 2016 yılında mükelleflere çeşitli içeriklerde mektuplar (dürtme mesajları) gönderilmiştir. Mükelleflerin bizzat adlarına ve adreslerine resmi yoldan gönderilen bu mektuplarda vergi ile ilgili yasal hatırlatmalara ilave olarak bir kısmında sosyal normları, bir kısmında ise caydırıcı hükümleri içeren mesajları yer almıştır (Mascagni vd., 2017: 31, Ek 1). Davranışsal iktisadın kurallarına uygun olarak hazırlanan mesajların basit ve öz olmasına (en fazla beş kısa cümle şeklinde) önem verilmiştir. Mektuplar, başkent Kigali'deki kurumlar vergisi mükelleflerinin %79'u ve gelir vergisi mükelleflerinin ise %14'üne gönderilmiştir. Bunlardan; vergi ve kamu hizmeti arasındaki ilişkiyi yani sosyal normları vurgulayan ("*Verginizi ödemek suretiyle, çocuklarımızın eğitimine, sağlığın finansmanına ve güvenliğimize katkı sağlayacaksınız*". "*Verginizi ödeyin. Ruanda'yı inşa edin. Gurur duyun*") mektupların, caydırıcı içerikteki ("*Biliyor musunuz ki, gelirinizi beyan etmez ve vergilerinizi zamanında ödemez iseniz, vergi idaresi sizi cezalandırabilir ve size dava açabilir*". "*Vergilerinizi zamanında ödeyin ve cezalardan kaçının*") mektuplardan daha etkili olduğu gözlenmiştir. Çalışmada ayrıca mektuptan daha düşük maliyetli SMS ve e-posta gibi geleneksel olmayan iletişim yöntemlerinin daha etkin olduğu ve beyanı önemli ölçüde artırdığı gözlenmiştir. Bu maliyet etkin iletişim yöntemlerinin ekstra getirisi 9 milyon ABD Doları olarak tahmin edilmiştir (Mascagni vd., 2017: 30).

Bu tür davranışsal iktisadi yaklaşımlar, mükelleflere dostça davranılmasının, vergilerin nasıl harcandığının ve son ödeme tarihlerinin kibarca hatırlatılmasının, caydırıcı davranışlardan çok daha etkili olduğunu göstermek bakımından oldukça anlamlıdır (Mascagni vd., 2017: 7).

Ancak bu tür davranışsal yaklaşımlar, kamu hizmetlerinde ve yönetimde sürdürülebilir bir gelişme ile desteklenmediği takdirde zaman içinde olumlu sonuçları zayıflamaktadır (Cummings vd., 2009: 451-454). Ayrıca bu durum vergi uyumunun artması için iktisat ve psikoloji bilimlerinin yanında, siyaset bilimi, antropoloji ve sosyoloji gibi disiplinlerden de yararlanması gerektiğini hatırlatmaktadır (OECD, 2019a: 24).

Global manada vergi ahlakını etkileyen; demokrasi, adalet, eğitim ve güven gibi faktörlerin tamamı Afrika'da da benzer şekilde vergi ahlakını etkilemektedir (Cummings vd., 2009: 457). Diğer yandan genel eğilimin aksine Afrika'da, kadınların erkeklerden daha düşük vergi ahlakına sahip olduğu görülmektedir. Nijerya'da yakın dönemde yapılan bir araştırmaya göre, kadın

tüccarlar daha az kazanmalarına rağmen erkek meslektaşları ile aynı miktarda vergi ödemektedir. Hatta onlarla aynı tür ürünleri satmalarına rağmen daha az kazanmaktadırlar¹⁵ (Akapan ve Sempere, 2019: 24-27). Afrika'da işgücüne katılım oranları, girişimcilik, ücret oranları, eğitim, tasarruflar, taşınmaz sahipliği ve tüketim gibi farklılıklar kadınların vergi uyumunu azaltmaktadır (OECD, 2019a: 26). Kadınlardaki düşük vergi ahlakının nedenlerini araştıran yakın tarihli bir diğer çalışmada (Moore vd., 2018) piyasadaki önemsiz/küçük vergilere ve idarenin ön yargılarına dikkat çekilmiş ancak çok net sonuçlara ulaşılamamıştır (OECD, 2019a: 26). Sierra Leone'de yapılan bir diğer araştırmada da, kadınların erkeklerden daha az resmi vergi (eğitim, sağlık, su, temizlik gibi), daha fazla gayri resmi vergi (okul harcı, öğretmenleri destekleme vergileri, yerel şeflere ödenen su vergisi gibi) ödemelerine rağmen, toplam vergi yüklerinin oldukça yüksek çıktığı gözlenmiştir (Van Den Boogaard, 2018: 8-9).

Netice olarak Afrika'da verginin cinsiyet boyutuyla ilgili değerlendirme yapabilmek için çok daha fazla araştırmaya (özellikle kadın/erkek baskın sektörlerdeki vergi rejimi farklılıkları, kırsal ve kentsel vergilemedeki farklılıklar ve kayıt dışı/kayıtlı sektörler gibi) ihtiyaç bulunmaktadır (OECD, 2019a: 26).

4. LATİN AMERİKA BÖLGESİNDE VERGİ AHLAKI

Latin Amerika'da daha yüksek olan vergi ahlakı, 2011 yılından bu yana azalmaktadır. Tablo 5'ten de görüleceği gibi vergi kaçakçılığını asla meşru görmeyeceğini söyleyen Latin Amerikalıların oranı 2011-2015 döneminde %54'ten %48'e düşerken, vergi kaçakçılığını meşru görenlerin oranı %17'den %27'ye yükselmiştir. Buna, vergi kaçakçılığını kısmen meşru görenlerin oranı da (%25) dahil edildiğinde, Latin Amerikalıların yarısından fazlasının eğer mümkün olsa vergi kaçırmayı düşündükleri görülmektedir. Böylece 2011-2015 döneminde Latin Amerika bölgesinde vergi kaçırmayı meşru görenlerin oranı %6 fazlalaşmıştır (Tablo 5-A).

Bütün ülkelerde farklı derecelerde olmakla birlikte, vergi ahlakının genel olarak azalma eğilimi göstermesi (Tablo 5-B), bölgede vergi ödeme istekliliğinin itici güçlerinin 2011 yılında itibaren tersine döndüğünü göstermektedir. Latin Amerika Bölgesi ekonomik gelişme raporunda (OECD, 2018: 57) bu durum,

¹⁵ Çalışmada ayrıca, kadın vergi tahsildarlarının erkeklere göre daha anlayışlı ve daha sakin olduğu algısına ve bu nedenle piyasada daha fazla kadın tahsildar görevlendirilmesinin önemine vurgu yapılmaktadır (Akapan ve Sempere, 2019: 24-27).

2011 yılında başlayan ekonomik durgunluk ile ilişkilendirilmektedir. Ekonomide yaşanan beş yıllık durgunluğun ve hemen ardından yaşanan iki yıllık (2015-16) resesyonun ardından 2017 yılından itibaren ekonomik durum yeniden iyileşmeye (GSYİH 2017-18 yıllarında; %1,3 ve %2,5 artmıştır) başlamış, fakirlik ve eşitsizlik hızla azalmış, orta gelir gruplarının talebinde ciddi bir artış yaşanmıştır (OECD, 2018: 16). Bu radikal değişim, küresel eğilimler (teknolojideki değişimler, yaşlanan nüfus ve bölge genelinde yaşanan bir takım yolsuzluklar gibi) ile uyumludur. Vergi ahlakını etkileyen faktörler, kamu kurumlarının vatandaşların ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılayabilme kabiliyeti ile ilgili bir belirsizlik ikliminin oluşmasına neden olmuştur (OECD, 2019a: 27).

Tablo 5: Latin Amerika’da Vergi Ahlakı

Tablo 5-A: Vergi Ahlakının Gelişimi (1’den 10’a kadar ölçeklendirme)						
(Toplam nüfusun %’si)	2008	2009	2010	2011	2013	2015
Asla meşru görmüyorum	38	46	55	54	50	48
Kısmen meşru görüyorum	32	30	28	29	25	25
Meşru görülebilir	30	24	17	17	25	27
Tablo 5-B: Vergileri ödememek ne kadar yanlıştır (1’den 3’e kadar ölçeklendirme)						
Ülke	2015	2011	Ülke	2015	2011	
Arjantin	2,6	2,7	Honduras	2,2	2,4	
Bolivya	2,2	2,4	Meksika	2,2	2,3	
Brezilya	2,4	2,7	Nikaragua	2,1	2,3	
Şili	2,6	2,8	Panama	2,2	2,4	
Kolombiya	2,3	2,5	Paraguay	2,3	2,7	
Kosta Rika	2,2	2,4	Peru	2,2	2,4	
Dominik Cumhuriyeti	2,1	2,4	Uruguay	2,5	2,8	
Ekvator	2,6	2,7	Venezüella	2,6	2,7	
El Salvador	2,6	2,7	Ortalama	2,3	2,6	
Guatemala	2,0	2,7				
Not: Vergi ahlakı 5-A’da “şansınız olsaydı vergilerde hilecilik yapmayı meşru görür müydünüz”; 5-B’de ise “vergi ödemekten kaçınmanın ne kadar meşru olduğuna inanıyorsunuz” sorusu ile ölçülmüştür.						

Kaynak: OECD, 2019a: 27’den tabloya dönüştürülmüştür.

Latin Amerika’da vergi ahlakının azalmaya başlaması ile kurumlara duyulan güven ve kamu hizmetlerinden tatmin arasında bir korelasyon bulunmaktadır.

Global anlayışa paralel olarak Latin Amerika'da da; yaş, eğitim, dini inanç, cinsiyet gibi faktörler, yüksek düzeyde vergi ahlakı ile ilişkilendirilmektedir (OECD, 2019a: 12; OECD, 2018: 58). Diğer yandan özellikle gençlerdeki düşük vergi ahlakı dikkat çekmektedir. Bunun için, Vergi ve Muhasebe Destek Merkezi (NAF) ile Avrupa Birliği arasında bir sosyal sorumluluk projesi (EuroSocial) başlatılmıştır. Bu kapsamda öğrencilere, vergilerin sosyal faydaları ve vergi ve tüketim ile ilişkili temel konularda eğitimler verilmekte ve ayrıca mikro ve küçük çaplı işletme sahipleri ile tavsiye niteliğinde işbirlikleri gerçekleştirilmektedir. Bu sayede vergi idaresi, muhasebeciler ve vatandaşlar arasındaki ilişki güçlendirilmeye çalışılmaktadır.

Program kapsamında öğrenciler, kendi bölgelerindeki düşük gelirli mükelleflere temel konularda bedava yardım sunmakta ve ayrıca küçük işletmelerin daha fazla kurumsallaşmalarına ve daha uyumlu olmalarına yardım edilmektedir. Programın başarısı için, vergi konularının derslerin içeriklerine dahil edilmesi yönünde protokoller hazırlanmıştır (OECD, 2019a: 29). Bir diğer dikkat çekici nokta da Latin Amerika'da demokrasiyi benimseyenlerin, vergilerde hile yapmayı meşru görmezken (Tablo 6- A), kalkınma için vergilerin artırılmasına o kadar istekli olmamalarıdır (Tablo 6-B). Bu durum, vergilerde hileyi meşru görmemenin, mutlaka vergi ödeme istekliliğinin artması şeklinde yorumlanamayacağını bir göstergesidir.

Tablo 6: Latin Amerika'da Vergi Ahlakı ile İlgili Faktörler (2016)

Tablo 6-A: Vergi Ahlakı		Tablo 6-B: Kalkınma için daha fazla vergi ödeme isteksizliği	
Demokrasi desteği	%10,4	Devlete güven	%7,4
Yaş	%8,6	Yolsuzlukta azalma	%4,0
Eğitimsel kazanımlar	%4,5	Entegrasyonun önemi	%1,7
Sağlıktan memnuniyet	%-10,5	Alt yapının önemi	%1,2
		Dini inançlar	%1,5
		Demokrasi desteği	%-1,8
<p>Not: Daha fazla vergi ödemek için yüksek bir isteklilik ve yüksek bir vergi ahlakı beyan etme olasılıklarının marjinal etkileri. Tablo 6-A'daki vergi ahlakı "eğer şansınız olsaydı eğer, vergide hile yapmayı meşru görür müydünüz" sorusu ile ölçülmektedir. Tablo 6-B'deki daha fazla vergi ödeme istekliliği de "Ülkenizin dünya ile bütünleşmesi için gerekli alt yapı yatırımlarının (köprü, otoyol, havaalanı, liman) finansmanı için vergilerin artırılmasına ne kadar istekli olurduunuz" sorusuna verilen cevaba göre ölçülmektedir.</p>			

Kaynak: OECD, 2019a: 28'den tabloya dönüştürülmüştür.

Diğer yandan Latin Amerika'da ilginç bir şekilde vergi ahlakı ile kamu hizmetleri arasındaki ilişki çok açık değildir. Vergi ahlakı ile eğitim ve sağlık hizmetlerinden tatmin düzeyi arasında pozitif bir ilişki olduğunu gösteren diğer bazı çalışmalar bulunmakla birlikte¹⁶ (Daude and Melguizo, 2010: 21-22), OECD'nin analizinde tam tersine kamu hizmetleri ile vergi ahlakı arasında karmaşık bir ilişki saptanmıştır. Şöyle ki, sağlık hizmetlerinden çok fazla tatmin sağlayan kişilerde vergi ahlakı ilginç bir şekilde düşük çıkarken, eğitim hizmetlerinden tatmin ile vergi ahlakı arasında ise her hangi bir bağlantı bulunamamıştır. OECD raporunda sağlık hizmetleri ile ilgili tutarsız sonuç, sosyal güvenliğin finansman şekli ile ilişkilendirilmektedir (OECD 2019a: 29). Nitekim Latin Amerika'da genel uygulamanın aksine vergi yerine, kişiler sağlık için daha çok bizzat katkı sağlamaktadır (OECD 2019a: 29).

Netice olarak Latin Amerika'da spesifik hizmetler ile vergi ahlakı arasındaki ilişki açık değildir. Buna karşılık, devlete güvenin (yolsuzluk algısı dahil) vergi ahlakı üzerinde son derece etkili olması (Torgler, 2003: 365; Sjöberg vd. 2019: 4) hükümet performansının, vergi ahlakının en önemli belirleyicilerinden olduğunu bir kez daha teyit etmiştir.

5. ASYA BÖLGESİNDE VERGİ AHLAKI

Asya ile ilgili veri oldukça sınırlıdır ve araştırmalar genellikle eski tarihlidir. Torgler'in çalışmasında (2004) vergi ahlakı bazı ülkelerde düşük (Filipinler, Tayvan gibi) bazı ülkelerde (Japonya, Çin ve Bangladeş) yüksek çıkmıştır. Vergi ahlakı ile kayıt dışı ekonominin büyüklüğü (GSYİH içindeki oranı) arasında bir korelasyon görülmektedir. Nitekim, bölgede en yüksek kayıt dışı ekonomiye sahip olan Filipinler'de aynı zamanda vergi ahlakı da düşükken, buna karşılık kayıt dışı ekonominin düşük olduğu Japonya ve Çin'de ise vergi ahlakı yüksek ölçülmüştür. Tek aykırı sonuç, yüksek vergi ahlakının yanında ayrıca nispeten yüksek bir kayıt dışı ekonomiye sahip olan Bangladeş'te gözlenmiştir. Vergi ahlakını etkileyen kişisel karakteristikler (yaş, cinsiyet, eğitim gibi) global bulguları desteklemektedir. Asya'da da dünya genelindeki eğilime paralel olarak; 30-65 yaş ve üzerinde (özellikle 50-64 yaş arası) vergi ahlakı daha yüksek gözlenmiştir. Ayrıca serbest çalışanlarda, vergi ahlakı tam zamanlı çalışanlardan %4,2 daha düşük bulunmuştur. Torgler'in çalışmasının en önemli sonucu Afrika'da, güven

¹⁶ Latin Amerika Ekonomik Raporunda da, yüksek bir eğitim seviyesinin, vergi ödeme konusunda daha yüksek bir isteklilik (%2) doğurduğu tespit edilmiştir (OECD, 2018: 58).

ve demokrasi yanlısı tutum (mali sözleşme) ile vergi ahlakı arasında güçlü ve pozitif bir ilişki bulunmasıdır. Torgler ayrıca Asya'da vergi ahlakının OECD üyesi ülkelere göre daha yüksek çıkmasını, Asya kültürlerinin sosyal normlara bağlılığı ile ilişkilendirmektedir (Torgler, 2004: 241-249).

Tablo 7: Asya'da Vergi Ahlakını Etkileyen Faktörler:

Faktörler	Yüzde olarak
Meritokrasi	%23
Demokrasinin desteklenmesi	%20
Yeniden dağıtımın tercihi	%12
Gelir eşitsizliği	%11
Yaş	%4
Eğitim Kazanımları	%3,5
Kadın	%3

Not: Yüksek vergi ahlakı beyan olasılıklarının marjinal etkileri.

Kaynak: OECD, 2019: 30'dan tabloya dönüştürülmüştür.

Asya ile ilgili en güncel analiz olan OECD raporunda ise Torgler'in çalışmasına paralel bazı sonuçlar bulunmuştur. Buna göre, daha eşit ve meritokratik bir toplum arzulayanlarda vergi ahlakının daha yüksek olduğu görülmektedir. Ayrıca, daha yaşlılar, daha eğitilmiş olanlar ve kadınlar daha yüksek vergi ahlakı sergilemektedir (Tablo 7). Diğer yandan sınırlı veri nedeniyle Asya'da, vergi ahlakı ile mali sözleşme arasındaki ilişki net olarak ortaya konamamıştır. Asya ile ilgili en dikkat çeken nokta, gençlerde ve daha eğitimsiz vatandaşlarda vergi ahlakının düşük çıkmasıdır. Bu da Latin Amerika'da olduğu gibi, mükellef eğitimi programlarının önemini bir kez daha vurgulamaktadır (OECD, 2019a: 29).

6. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Vergi ahlakının itici güçlerinin neler olduğunun daha iyi anlaşılması, sürdürülebilir kalkınma için vergiye aşırı ihtiyacı olan gelişmekte olan ülkeler için hayati önem arz etmektedir. Teorik ve ampirik bütün bulgular mali sözleşmenin güçlendirilmesinin vergi ahlakının temel belirleyicisi olduğunu göstermektedir¹⁷. OECD'nin gelişmekte olan ülkelere vergi ahlakının belirleyicilerini analiz eden

¹⁷ En son yapılan oldukça kapsamlı bir çalışma (5 kitadan 50 ülkeden 65 bin kişi) mali sözleşme (hesap verebilirlik ve mesruiyet algısı) ile ilgili teorileri bir kez daha doğrulamıştır. Bkz., (Sjoberg, vd. 2019: 3, 19).

en son çalışması da, bunu bir kez daha net bir şekilde ortaya koymuştur. Buna göre, gelişmekte olan ülkelerde iyileştirilmesi/geliştirilmesi gereken spesifik bazı alanlar şunlardır:

i) Verginin nasıl ve niçin ödendiğinin daha iyi algılanabilmesi için öncelikle mükellef eğitimleri önemlidir. Mükellef eğitimleri, verginin sosyal değerine ve kamu harcamaları ile bağlantısına vurgu yaparak (gelirin nasıl harcadığının açıklanması, vergi kaçakçılığı ve yolsuzluğun zararlı etkileri hakkında bilgilendirme, yeni vergi kanunları ve beyan yöntemleri hakkında farkındalık, halka açık soruları yanıtlama gibi) vergi uyumunu güçlendirmektedir. Yeni bilgi ve iletişim teknolojileri bu tür eğitimleri, daha da etkin ve eğlenceli bir hale (tiyatro, video oyunları, televizyon şovları ve interaktif oyun alanları gibi) getirmiştir.

Dünyanın çeşitli yerlerinden bu tür programların faydalı sonuçlar verdiği görülmektedir. Güney Kore bu amaçla vergi sınıfları oluşturmuştur. Bhutan, küçük işletmelere düzenli defter tutma seminerleri vermektedir. Nijerya, vergi ile ilgili pembe televizyon dizileri çekmiştir. Şili, online vergi eğitimi başlatmıştır. Bangladeş, gelir vergisi beyannamesi verilmeden 15 gün önce, vergi günü düzenlemektedir. Guatemala, vergi temalı kültür festivalleri (güç sayılarda yatmaktadır) yapmaktadır. Kosta Rika, çocuklara vergi ile ilgili nesnelere oyun yoluyla öğreten 18 interaktif aracın bulunduğu bir oyun odası (ülkeme minnettarlığımı sunuyorum adında) tasarlamıştır. El Salvador, öğretme ve öğrencilere vergi eğitimi diploması vermektedir (OECD, 2015: 13-14). Türkiye, çocuklar için eğitici ve eğlendirici, oyunlar, hikayeler, vergi konulu temalar (vergi bilir şarkısı gibi) hazırlamıştır (www.vergibilinci.gov.tr) ve ayrıca vergi iletişim merkezini hizmete sokmuştur. Vergi ahlakının geliştirilmesi için, özellikle de vergi ahlakı düşük olan gençlerde (Latin Amerika ve Gelişen Asya örneklerinde olduğu gibi) bu tür mükellef eğitimi programlarının artarak devam ettirilmesi zorunludur.

Bunun yanında, vergi idaresini iyileştirici yöndeki reformların da (vergi idaresinin meşruiyet algısı) vergi ahlakı üzerinde büyük etkisi olduğu (özellikle de Afrika'da) görülmektedir. OECD'nin de dikkat çektiği gibi bu konuda IMF, Dünya Bankası, Afrika Vergi İdareleri Forumu (ATAF) ve OECD Vergi İdareleri Forumu (FTA) paylaşılabilecek çok fazla tecrübeye sahiptir. Gelişmekte olan ülkelerde vergi tahsilatında teknolojinin etkin bir şekilde kullanılması, vergi ödeme süreçlerini basitleştirmek, yolsuzluk fırsatlarını azaltmak ve vergilemede daha fazla şeffaflık sağlamak suretiyle vergi ahlakına büyük katkı sağlayacaktır (Bird and Zolt, 2008: 22). Gelişmekte olan ülkelerde kamu hizmetlerinden tatmin düzeyi arttıkça, genel olarak vergi ödeme istekliliğinin de arttığı görülmektedir. Sadece Latin Amerika'da,

sağlık hizmetlerinden çok fazla tatmin sağlayan kişilerde vergi ahlakı ilginç bir şekilde düşük çıkarken, eğitim hizmetlerinden tatmin ile vergi ahlakı arasında ise her hangi bir bağlantı bulunamamıştır. Ayrıca gelişen Asya ekonomilerinde mali sözleşmenin gücü (vergi ahlakı üzerindeki etkisi) veri yetersizliği nedeniyle net olarak ölçülememiştir. Torgler (2004) çalışmasında, Asya ülkelerinde mali sözleşme ile vergi ahlakı arasında güçlü bir ilişki bulmuştur. Ancak vergi ahlakının zaman içerisinde değişme göstereceği gerçeğinden hareketle (Latin Amerika'da yüksek olan vergi ahlakının 2011 yılından itibaren azalması gibi) gelişen Asya'da mali sözleşmenin vergi ahlakı üzerindeki etkisini ölçen yakın tarihli çalışmalara ihtiyaç vardır.

ii) Gelişmekte olan ülkelerde tahsisli fonlar kurulmadan önce avantajlı ve dezavantajlı yanlarının çok iyi düşünülmesi gerekmektedir. OECD raporunda özellikle Afrika bölgesinde bu duruma dikkat çekilmektedir. Bu tür tahsisler devlete güvenin düşük olduğu durumlarda faydalı sonuçlar verse de, tasarımları ve uzun dönem etkileri konusunda ciddi endişeler mevcuttur. Mükellefler belirli kamu hizmetlerine, diğerlerinden daha fazla vergi ödemeye istekli olabileceği için (OECD, 2019a: 31) vergi tahsisleri yapılırken vergi ahlakının dinamiklerinin de mutlaka göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

iii) Global eğilime paralel olarak gelişmekte olan ülkelerde de mükelleflerin sosyo-ekonomik karakteristikleri ile vergi ahlakı arasında güçlü bir bağlantı olduğu görülmektedir. Daha eğitilmiş kişiler, vergileri ödemeye karşı daha pozitif tutum sergilemektedir. Kadınlar, erkeklere göre daha fazla vergi ahlakına sahiptir. Ancak Afrika'da genel eğilimin aksine kadınların, erkeklerden daha düşük vergi ahlakı sergiledikleri gözlenmiştir. Bunun nedenleri çok net değildir. Bu nedenle özellikle Afrika'da cinsiyet ve vergileme ile ilgili çok daha fazla araştırmaya ihtiyaç vardır. Diğer yandan yaşlılar, gençlere göre vergide hile yapmayı daha az meşru görmektedir. Ülke vatandaşları, vatandaş olmayanlara göre daha yüksek vergi ahlakına sahiptir. İnançlı ya da dindar kişiler, vergileri ödeme konusunda daha pozitif tutum sergilemektedir. Bu kurumsal ve sosyo-ekonomik karakteristiklerden hareketle, mükellef profillerinin çıkartılması son derece önemlidir. Bu sayede, vergiye karşı en dirençli ve en uyumlu gruplar hakkında net bilgi sahibi olmak suretiyle, en uygun çözümlerin geliştirilmesi mümkün hale gelebilecektir.

iv) Gelişmekte olan ülkelerde davranışsal iktisadi yaklaşımların vergi ahlakını pozitif yönde etkilediği gözlenmiştir. Davranışsal İçgörü Takımı (BIT) bazı ülkelerde (İngiltere, Guatemala, Kosta Rika gibi) bu tür projelere desteğini sürdürmektedir. Afrika ülkesi Ruanda'da 2016 yılında benzer bir yola başvurmuş ve mükelleflere beyan davranışlarını etkileyecek türde mektuplar göndermiştir. Bunlardan vergi ile kamu hizmeti arasındaki ilişkiyi vurgulayan mektupların (Verginizi ödemek suretiyle, çocuklarımızın eğitimine, sağlığın finansmanına ve güvenliğimize katkı sağlayacaksınız. Verginizi ödeyin. Ruanda'yı inşa edin. Gurur duyun) caydırıcı mektuplardan (biliyor musunuz ki, gelirinizi beyan etmez ve vergilerinizi zamanında ödemez iseniz, vergi idaresi sizi cezalandırabilir ve size dava açabilir. Vergilerinizi zamanında ödeyin ve cezalardan kaçının) daha etkili olduğu gözlenmiştir. Dolayısıyla, mükelleflerin vergi ahlakının artırmanın caydırıcı yaklaşımlara göre daha nahif bir başka yolu da davranışsal iktisadi yaklaşımlara (mükelleflere dürtme mesajları yollamak gibi) ağırlık vermektir.

KAYNAKÇA

- Akpan, Imaobong, Kas Sempere (2019), Hidden Inequalities: Tax Challenges of Market Women in Enugu and Kaduna States, ICTD Working Paper 97, Nigeria, May.
- Bird, Richard M., Eric M. Zolt (2008), Technology and Taxation in Developing Countries: From Hand to Mouse, Law-Econ Research Paper, No. 08-07.
- Boakye, Said (2016), "Revenue Earmarking in Ghana: Management and Performance Issues, Institute for Fiscal Studies", Occasional Paper, No. 7, 23rd August: 1-43, Ghana.
- Brockmeyer, Anne, Marco Hernandez, Stewart Kettle, Spencer Smith (2016), Casting the Tax Net Wider Experimental Evidence from Costa Rica, World Bank Group, Policy Research Working Paper 7850, October.
- Cummings, R. G., Martinez-Vazquez, J., McKee, M., Torgler, B. (2009), "Tax Morale Affects Tax Compliance: Evidence From Surveys and an Artefactual Field Experiment", Journal of Economic Behavior & Organization, 70(3), s. 447-457.
- Çelikkaya, Ali, (2002), Mükelleflerin Vergiye Gönüllü Uyumunu Etkileyen Faktörler, e-akademi, Temmuz, Sayı 5, <http://www.e-akademi.org/makaleler/acelikkaya-1.htm> (Erişim Tarihi: 10.03.2020).
- Daude Christian, Ángel Melguizo (2010), Taxation and more Representation? on Fiscal Policy, Social Mobility And Democracy in Latin America, OECD Development Centre Working Paper No. 294, September.
- EuroSocial (2018). Sunat and EuroSocial Join Forces to Provide Tax Education in Peruvian Universities, 12 January, <https://eurososocial.eu/en/actualidad/sunat-and-eurososocial-join-forces-to-provide-tax-education-in-peruvian-universities/> (Erişim Tarihi: 21.03.2020).
- Hallsworth, Michael (2014), "The use of Field Experiments to Increase Tax Compliance", Oxford Review of Economic Policy, Volume 30, Number 4, ss. 658-679.
- Heijden Jeroen Van der, Mark Kosters (2015), From Mechanism to Virtue: Evaluating Nudge-Theory, RegNet Research Papers, No.80, s. 1-21.

- Kettle, Stewart, Marco Hernandez, Simon Ruda, Michael Sanders (2016), Behavioral Interventions in Tax Compliance: Evidence from Guatemala, World Bank Group, Policy Research Working Paper 7690, June.
- Larkin, Christopher, Michael Sanders, Isabelle Andresen, Felicity Algate (2019), "Testing Local Descriptive Norms and Salience of Enforcement Action: A Field Experiment to Increase Tax Collection", Journal of Behavioral Public Administration Vol 2(1), ss. 1-11
- Mascagni, Giulia, Christopher Nell, Nara Monkam (2017), One Size Does Not Fit All: A Field Experiment on the Drivers of Tax Compliance and Delivery Methods in Rwanda, ICTD Working Paper 58, January: 1-48.
- McCleary, William (1991), "The Earmarking of Government Revenue A Review of Some World Bank Experience", The World Bank Research Observer, 6 (1), ss. 81-104.
- Mensah, Leslie Dwight (2017), Revenue Earmarking in Ghana: Management and Performance Issues, <http://ifsghana.org/wp-content/uploads/2017/02/Revenue-Earmarking-in-Ghana-Management-and-Performance-Issues.pdf> (Erişim Tarihi: 16.03.2020).
- Merima, Ali, Odd-Helge Fjeldstad and Ingrid Hoem Sjørnsen, (2014), "To Pay or Not to Pay? Citizens' Attitudes Toward Taxation in Kenya, Tanzania, Uganda, and South Africa", World Development, Vol. 64, ss.828-842.
- Moore, Mick, Wilson Prichard, and Odd-Helge Fjeldstad (2018), Taxing Africa: Coercion, Reform and Development Zed Books, London, 2018, (Book Reviews, Axel Schimmelpfenning, Finance & Development, March 2019).
- OECD (2019a), Tax Morale, What Drives People and Businesses to Pay Tax, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-morale_f3d8ea10-en#page1 (Erişim Tarihi: 21.02.2020).
- OECD (2019b), Revenue Statistics in Africa 1990-2017, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5daa24c1-en-fr.f?expires=1584114986&id=id&accname=guest&checksum=D2BE78F6C6D6BB00A6C504E87C8A651F> (Erişim Tarihi: 13.03.2020).
- OECD (2018), Latin American Economic Outlook 2018, Rethinking Institutions for Development, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2015), *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship A Global Source Book on Taxpayer Education*, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/building-tax-culture-compliance-and-citizenship_9789264205154-en#page1 (Erişim Tarihi: 22.03.2020).
- Prichard, Wilson (2015), *Taxation, Responsiveness and Accountability in Sub-Saharan Africa: The Dynamics of Tax Bargaining*, Cambridge University Press, United Kingdom.
- Sjoberg, Fredrik M., Jonathan Mellon, Tiago Peixoto, Johannes Hemker, Lily L. Tsai, (2019), *Voice and Punishment: A Global Survey Experiment on Tax Morale*, World Bank Group, Policy Research Working Paper, 8855, May.
- Torgler, Benno (2003), *Tax Morale: Theory and Empirical Analysis of Tax Compliance*, Dissertation, zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften, der Universität Basel, den 11. Juli 2003.
- Torgler, Benno (2004), "Tax Morale in Asian Countries", *Journal of Asian Economics* 15, ss. 237–266.
- Wikipedia (2020a), *List of Countries by Tax Revenue to GDP Ratio*, https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_tax_revenue_to_GDP_ratio (Erişim Tarihi: 13.03.2020).
- Wikipedia (2020b), *Nudge Theory*, https://en.wikipedia.org/wiki/Nudge_theory (Erişim Tarihi: 17.03.2020).
- World Values Survey (2020), *WVS Wave 6 (2010-2014), WV6_Results_By_Country, Study # v20180912*, file:///C:/Users/iibf/Downloads/F00007942-WV6_Results_By_Country_v20180912%20(1).pdf (Erişim Tarihi: 12.03.2020).
- Van den Boogaard, Vanessa (2018), *Gender and the Formal and Informal Systems of Local Public Finance in Sierra Leone*, ICTD Working Paper 87, November.



YENİ DÖNEMDE YÜKSELEN KORUMACILIK EĞİLİMİ VE KÜRESELLEŞMENİN GELECEĞİ¹

THE RISING PROTECTIONISM TENDENCY IN THE NEW ERA AND THE FUTURE OF GLOBALIZATION

Orhan CENGİZ²
Erdem Selman DEVELİ³

Öz

2008 küresel finans krizi sonrasında yükselen korumacılık eğiliminin liberal politikaların savunucusu konumundaki ülkeler tarafından daha fazla benimsendiği görülmektedir. ABD ve AB ülkeleri gibi liberal ekonomi-politik yapının egemen olduğu yerlerde devlet müdahaleciliğinin son on yılda giderek yeniden yükselmesi, 21. yüzyılda küresel ekonomideki dengeleri değiştirmiştir. Küresel kriz ile birlikte bir yandan devletin ön plana çıktığı yeni kurgunun tartışılmaya başlanması, diğer yandan Çin'in "Pekin Mutabakatı" ve "Yeni Küreselleşme" olarak adlandırdığı alternatif küreselleşme hamleleri, 21. yüzyılda küreselleşmenin geleceğine yönelik farklı yaklaşımların önem kazanmasına yol açmıştır.

Bu amaçla çalışmada neoliberal küreselleşme çağında uygulanan korumacı politikalar ile son dönemlerde inşa edilmeye çalışılan yeni küresel ekonomik düzeninin

¹ Bu çalışma SBA-2019-11484 Kodlu "21. Yüzyılda Korumacı Politikaların Dünya Ekonomisine Etkisi" başlıklı Çukurova Üniversitesi Bireysel Araştırma Projesi tarafından desteklenmiştir. Maddi desteklerinden dolayı Çukurova Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Birimi'ne teşekkür ederiz.

² Öğr. Gör. Dr., Çukurova Üniversitesi, Pozantı Meslek Yüksekokulu, Muhasebe ve Vergi, ocengiz@cu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-1883-4754

³ Uzman, İller Bankası A.Ş. Adana Bölge Müdürlüğü sdeveli@ilbank.gov.tr, ORCID: 0000-0003-2097-207X

Gönderim Tarihi/Submitted: 07.10.2019

Revizyon Talebi/Revision Requested: 27.12.2019

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 13.02.2020

Kabul Tarihi/Accepted: 18.04.2020

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Cengiz, Orhan

Atf/To Cite: Cengiz, Orhan ve Erdem Selman Develi (2020), Yeni Dönemde Yükselen Korumacılık Eğilimi ve Küreselleşmenin Geleceği, Sayıştay Dergisi, Cilt: 31, Sayı: 116, s.91-119

dinamikleri ortaya konulmuştur. Buna göre bir tarafta neoliberal kurguya bağlı kalınarak küresel yönetişimin güçlendirilerek küreselleşmenin yönetilmesi gerektiği ifade edilirken diğer tarafta küresel ekonominin merkezini Asya'ya taşıyarak yeni bir küresel ekonomik düzenin öncülüğünü yapmak isteyen Çin'in girişimleri dikkat çekmektedir. Çin öncülüğünde ortaya konulan yeni küreselleşme söylemi, ekonomi-politik açıdan dikkate değer sonuçlar yaratma potansiyeline sahiptir.

Anahtar Kelimeler: Neoliberal Politikalar, Küreselleşme, 2008 Küresel Krizi, Korumacı Politikalar, Küresel Ekonomi

ABSTRACT

It is seen that the rising protectionism tendency after the 2008 global financial crisis has been adopted much more by the countries considered as the defenders of liberal policies. The increasing state interventionism in the last decade in the countries such as the USA and the EU where liberal economic-political structure is dominant has changed the balances in the global economy in the 21st century. The discussion of the new structure where the state rose to prominence along with the global crisis, on one hand, and the alternative globalization moves by China called as "Beijing Consensus" and "New Globalization", on the other hand, led to different approaches concerning the future of globalization gaining importance in the 21st century.

Therefore, in this study, the dynamics of the protectionist policies applied in the era of neoliberal globalization and the new global economic order, which has been under construction in recent years, were determined. As a result, on the one hand, it was expressed that globalization should be managed by strengthening global governance and adhering to neoliberal structure, and on the other hand, the initiatives of China who wants to be the pioneer of a new global economic order by shifting the centre of global economy to Asia, were found striking. The new globalization discourse declared by China has the potential to create remarkable results both economically and politically.

Keywords: Neoliberal Policies, Globalization, 2008 Global Crisis, Protectionist Policies, Global Economy

GİRİŞ

1980'lerden itibaren neoliberal iktisadi çizgide ilerleyerek tüm dünyada bütün gelişmelerin eksenine oturan küreselleşme olgusu, 2000'li yılların ilk on yıllık zaman dilimine kadar kapitalizmle eşanlı yürüyen ve küreselleşme ideolojisiyle bağlantılı olacak şekilde ülkelerin neoliberal serbestleşme politikalarına yönelmesi gerektiği düşüncesinin merkezinde yer almıştır. Sermayenin, ticaretin ve emeğin mobilitesinin artırılması için ihtiyaç duyulan yasal ve kurumsal düzenlemeler dışında devletin ekonomideki rolünün minimize edilmesi gerektiği düşüncesi, kapitalist liberal ekonomi anlayışının temelini oluşturmuştur.

2008 kriziyle birlikte uygulanan stratejiler ve politikalar dikkate alındığında, bu görüşün bir kenara bırakıldığı görülmektedir. ABD’de konut sektöründe ortaya çıkan kriz, finans piyasalarını da zamanla içerisine almış ve krizin küresel hâle gelmesine yol açmıştır. Krizden sonraki süreçte ABD ve diğer gelişmiş ülkeler başta olmak üzere, ülkelerin neredeyse tamamı devlet öncülüğünde birçok korumacı politikayı yürürlüğe koymaya başlamıştır. 1929 buhranına benzer biçimde liberal piyasa ekonomisinin kendiliğinden krizden çıkışı sağlayamaması, küreselleşmeye yönelik eleştirileri yeniden artırmış ve liberal politikalar korumacı politikalarla ikame edilmeye başlanmıştır. Devletin rolünün artmasına yol açan bu süreçte Keynesyen iktisada dönüş tartışmaları yeniden öne çıkmıştır.

2008 krizinden sonra Avrupa Birliği’nin Euro bölgesinde Yunanistan, Portekiz, İspanya, İtalya gibi ülkelerin borç kriziyle çalkalanmalarına işsizlik oranlarının (özellikle genç işsizlik) yükselişi eşlik edince, AB’de göçmen karşıtı politikalarla birlikte işgücü piyasası ve emeklilik sistemi reformları hızlı bir biçimde yürürlüğe konulmuştur. Bu korumacı yapının AB’de artmasının bir diğer özel nedeni, popülist sağ partilerin yükselişe geçmesidir.

Krizden çıkışı sağlamak adına uygulamaya konulan korumacı politikaların etkileri ve kriz sonrası yeni küresel ekonomik düzenin inşası için girişilen arayışlar, dünya ekonomisinin seyrinin farklı bir yöne evrilmesine yol açmıştır. Süreç içerisinde küreselleşmenin geleceğine yönelik şüpheli yaklaşımlar artmış; Çin öncülüğünde Asya ülkelerinin yakaladığı başarının da etkisiyle, farklı bakış açıları ve alternatif söylemler daha sık dile getirilmeye başlanmıştır. Böylelikle küreselleşmenin, Batı tarafından önerilen politika seçenekleri dışında gelişmekte olan ülkelerin de söz sahibi olduğu yeni küresel ekonomik düzene hizmet etmesi gerektiği düşüncesi öne çıkmıştır.

Bu çalışmada ilk olarak krizin nedenleri arasında önemli yer tutan denetim, saydamlık, hesap verebilirlik gibi yönetişimin temel unsurlarının etkisi değerlendirildikten sonra, kriz sonrası dönemde uygulanan politikaların genel çerçevesi, ABD ve AB’nin krize yönelik tutumu ele alınmaktadır. Ardından küreselleşmenin geleceği konusunda öne çıkan yaklaşımlar ve Çin faktörü incelenmekte; küreselleşmenin geleceğine ilişkin politika çıkarımları ve genel değerlendirmeler ile çalışma sonuçlandırılmaktadır.

1. 2008 KÜRESEL FİNANS KRİZİNİN TEMEL ETKENLERİ

Küresel kriz sonrası dönemde korumacı önlemler kadar en çok üzerinde durulan konu, finansal sistemin denetimden, hesap verilebilirlikten ve saydamlıktan uzak yapısı olmuştur. Korumacı politikaların sağlıklı bir yapıya oturtulabilmesi için öncelikle krize yol açan etkenlerin, özellikle denetim, saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi alanlardaki eksikliklerin yansımalarının ortaya konulması gerekmektedir.

1.1. Düzenleme ve Denetim Eksikliği

Küresel krizin sebeplerine yönelik yaklaşımlar incelendiğinde, finansal yapıyı yönlendirecek ve kontrol edecek düzenleyici yaklaşım ve ihtiyatlı gözetim uygulamalarının çok esnek olmasının krizin en temel unsuru olduğuna dair yaygın kanının söz konusu olduğu görülmektedir.

Claessens (2010)'e göre geçmişte olduğu gibi, ancak bu kez gelişmiş ülkelerde finans sektörünün önemli bir kısmının bankacılık sektörü dışında faaliyet göstermesi nedeniyle oluşan "gölge bankacılık sistemi" aracılık faaliyetleri için önemli avantajlar sağlamasına rağmen, bu sistem yeterli gözetim ve denetime tabi olmadan büyümüştür. Böylelikle finansal sistemde büyük riskler doğmuştur. Önceki krizlerde olduğu gibi burada da politika otoritelerinin temel odak noktası finansal sistemin esnekliğinin (dayanaklılığının) artırılması yerine bireysel kurumların likiditesi ve kurtarıma operasyonları olmuştur (Claessens, 2010: 180). Finansal sistemdeki bireysel risklerin göz önüne alınarak sistematik risk unsurlarının göz ardı edilmesi, merkez bankalarının hükümeti uyarma konusunda başarısızlıkla suçlanmasına yol açmıştır.

ABD finans piyasalarında otorite yapısının dağınık olması ve her düzenleyici ve denetleyici otoritenin birbirleriyle uyumlu standart uygulamalar yerine, her birinin kendine özgü düzenlemeyi benimsemeleri nedeniyle ortak bir denetim ve düzenleme standardının oluşturulması mümkün olmamıştır. Bu durumun daha da belirsizleşmesine yol açan husus ise merkezi ve yerel hükümetlerin politikaları arasındaki farklılıktır. Örneğin New Jersey, Utah, Colorado ve Oklahoma eyaletlerinin her biri mortgage suçlarına karşı farklı kanunlar uygulamıştır (Demir vd., 2008: 20).

Küresel kriz, aslında sistemin (kapitalizmin) merkez ülkelerindeki sermayenin kâr oranlarını artırabilmek için finansal spekülasyonlarla yaratılan suni rantlara ihtiyaç duymasıyla ilişkilidir. Krizin atlatılabilmesi için ileri sürülen

yeni düzenlemeler ve denetleme kurumlarının oluşturulması, küresel kapitalizmin doğasında var olan kârlılığı azaltacağından, sermaye yanlısı muhafazakâr kesim şeffaflık ve yönetim uygulamalarına ait politikalara karşı durmuştur (Yeldan, 2009: 17).

1.2. Kredi Derecelendirme Kuruluşlarının Rolü

Finans piyasalarındaki düzenleme mekanizmasının yetersiz işleminin yol açtığı olumsuz sonuçların kaynaklarından birisi, kredi derecelendirme kuruluşlarının manipülatif davranışlarıdır. Hatta kimi yönleriyle krizin temel müsebbibi olarak kredi derecelendirme kuruluşları gösterilmektedir. Bu görüşü vurgulayanlardan Joseph Stiglitz (2009)'e göre kredi derecelendirme kuruluşları krizde merkezi bir rol oynamıştır. Bu kuruluşlar finansal simyaya inanıyorlardı ve F dereceli subprime ipotekleri, emeklilik fonları tarafından tutulabilecek kadar güvenli A dereceli menkul kıymetlere dönüştürmüşlerdir. Kredi derecelendirme kuruluşlarının yaptıkları bu dönüşüm çok önemlidir. Çünkü konut piyasasına düzenli nakit akışı sağlanmasına yol açarak konut balonunun oluşmasında bir nevi yakıt görevi görmüştür. Derecelendirme kuruluşlarının davranışlarının, derecelendirildikleri kişiler tarafından ödenen gayri ahlaki teşviklerden etkilenmiş olma ihtimalleri oldukça yüksektir. Söz konusu teşvik sorunları olmasa bile derecelendirme modelleri oldukça kusurludur. Derecelendirme kuruluşları arasındaki dibe çeken rekabet (a race to the bottom), derecelendirilenlere en uygun derecelendirmeyi sağlayan ters etkiye yol açmıştır (Stiglitz, 2009: 331-332).

Derecelendirme kuruluşları, birçok varlığın risk ağırlığını belirlediğinden bankaların sermaye ihtiyaçlarını güçlü biçimde etkilemiştir. Yüksek puanlar daha az sermaye ihtiyacı, daha yüksek kaldıraç, daha yüksek kâr ve daha yüksek prim anlamına gelmektedir. Ayrıca, önemli ve büyük finans kuruluşlarının, büyük derecelendirme kuruluşlarından birinden AAA notundan daha düşük derecelendirilmiş varlıklara sahip olmalarına izin verilmemiştir. Bu nedenle yüksek derecelendirmeye yönelik talepler artış göstermiştir.

Diğer yandan derecelendirme kuruluşları derecelendirdikleri şirketler tarafından fonlanmaktadır. Örneğin, 2005 yılında Moody's, gelirlerinin %40'ından fazlasını ipoteye dayalı menkul kıymetler ve teminatlı borç senetlerinin derecelendirilmesinden elde etmiştir. Derecelendirme kuruluşlarından birisi menkul kıymetlerle ilişkili yüksek risk hakkında gerçekçi değerlendirmeler yaparken başka bir kuruluşun yapmaması halinde şirketin kâr oranlarının azalması yönünde eğilime yol açmaktadır. Dolayısıyla Crotty (2009)'ye göre yanlış teşvikler yüzünden

kredi derecelendirme kuruluşları ipoteğe dayalı menkul kıymetler, teminatlı borç senetleri gibi likit olmayan, şeffaf olmayan, yanlış yapılandırılmış finansal ürünlere bilinçli olarak yapılan yüksek puanlama olmasaydı küresel kriz meydana gelmemiş olabilirdi (Crotty, 2009: 566).

Riskli alt gelir grubuna verilen ipotekli krediler kasti olarak çok yüksek biçimde derecelendirilmiştir. Yüksek derecelendirmeden dolayı banka holding şirketleri, para piyasası fonları, sigorta şirketleri ve hatta kimi yerde bugüne kadar hiç ipotekli konut kredisi işine dâhil olmamış mevduat bankaları bile konut kredisi paketi alımına yönelmiştir. Derecelendirme kuruluşlarının bunu yaparken zarar beklentilerini yaklaşık %6 olarak saptamalarına karşılık, esasında konut fiyatlarının hızla yükseldiği dönemde bile %10 ile %20 arasında olduğu tahmin edilen ödeme güçlüğüne bağlı beklenen zarar oranı olduğundan daha düşük gösterilmiştir (Akerlof ve Shiller, 2009: 60-61).

Roubini ve Mihm (2017)'e göre Standard & Poor's, Moody's ve Fitch gibi ABD'nin üç özel rating kuruluşu, ipoteklerden finansman bonoları ve ülke borçlarına kadar her şeye not vererek finans sektöründe tahakküm kurmuşlardır. Bu kuruluşların verdikleri ve borç alanların ve verenlerin temerrüde düşme olasılıklarını yansıtan notlar, finansal piyasalarda risklerin belirlenmesine temel teşkil etmiştir. Gerçekte notlandırmalar, detaylı durum tespitini dışarıya yaptırmanın bir yolu haline gelmiştir. Örneğin, Moody's herhangi bir varlığa ilişkin AAA notunu verdiğinde hiç kimse söz konusu menkul kıymetin altında yatan varlıklara bakma zorunluluğu hissetmemiştir (Roubini ve Mihm, 2017: 206-207).

1.3. Saydamlık ve Hesap Verilebilirliğin Göz Ardı Edilmesi

Küresel krizin sebeplerine yönelik üzerinde durulan diğer tema, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin göz ardı edilmesi nedeniyle piyasa katılımcılarının beklentilerinin yanlış yönlendirilmesine ilişkindir. Bunların en önemlilerinden birisi, likit olmayan varlıkların değerlendirilmesinde şeffaflığın olmamasıdır. Şeffaflık eksikliği, karşı tarafın kredibilitelerini değerlendirmede dikkate alınan fiyatların güvenilirliği konusunda endişeler yaratmıştır. (Crouhy vd., 2008: 93-94). Özellikle gelişmiş ülkelerde mali sistem, bütün katılımcıları ve bunlar arasındaki ilişkiler ağı nedeniyle karmaşık hale gelerek saydamlığın kaybolmasına yol açmıştır. Sıklıkla değişen mali araçlar yatırımcıların piyasa hakkında sağlıklı bilgi elde edebilmelerini zorlaştırmış ve hesap verme mekanizmaları işlemez hale gelmiştir (Köse, 2012: 94). IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşların da şeffaflık ve hesap

verilebilirlikle ilgili olarak yayınladıkları standartlar incelendiğinde, özellikle para ve finans konularında şeffaflığın sağlanması için merkez bankaları ve finans kuruluşlarına önemli görevler düştüğünün altı çizilmektedir (Cankaya, 2014: 145).

Buna rağmen şeffaflık ve hesap verilebilirlik ile yakın ilişki içerisinde olan muhasebe ve denetim sistemindeki zaafılar nedeniyle şirketlerin belirli yükümlülüklerini doğru biçimde kaydetmemelerinden dolayı bilanço değerleri suni olarak şişirilmiştir. Menkul kıymetleştirme süreci ve bu tür işlemlerin muhasebeleştirilmesinden kaynaklanan yararlar, subprime borç verenlerin bilançolarında abartılmış varlıklar ve yükümlülükler olarak yer almıştır. Ev sahipleri ipoteklerini temerrüde düşürmeye başladığında, bu durum borç verenlerin bilançolarında görünmemiş, dolayısıyla bankaların zararlarını karşılamak için yeterli sermaye oluşturmalarının önüne geçmiştir (Kothari ve Lester, 2012: 24-25). Şirketlerin bilançolarında yer alan yüksek miktardaki forward, futures, swap gibi sözleşmeler ile hedge fonlarından oluşan türev araçları piyasa aktörlerinin bu hususları anlayamamaları nedeniyle mali tabloların çeşitli yöntemlerle manipüle edilmesine yol açarak şeffaflığın ortadan kalkmasına neden olmuştur (Gökgez, 2012: 319-320).

2. KRİZE YÖNELİK UYGULANAN KORUMACI POLİTİKA ÖNLEMLERİ

ABD’de başlayan ve ilk etapta G-7 ülkelerini etkileyen finansal kriz, 15 Eylül 2008 tarihinde ülkenin en büyük yatırım şirketlerinden biri olan Lehman Brothers’ın iflas etmesiyle birlikte tam bir küresel ekonomik krize dönüşmüştür (Kannan ve Koehler-Geib, 2009). Daha önceki tarihsel koşullar dikkate alındığında, bu kez krize yönelik politika tepkileri hızlı ve güçlü olmuştur. Bu çerçevede gelişmiş ülkelerin agresif parasal ve mali gevşeme ile yanıt vermesi şaşırtıcı değildir. Daha dikkat çekici olan ise gelişmekte olan piyasa ekonomilerinin hızlı ve önemli tepki vermesidir. Küresel ölçekte krize yönelik karşı devresel politikaların nasıl olması gerektiğine yönelik ilk karar Washington’da toplanan G-20 Zirvesi’nde alınmıştır. Buna göre ülkeler, kolayca kaçan ve komşuyu zarara sokacak (beggar-thy-neighbor) uygulamalardan hızla kaçınarak uluslararası koordinasyonla krizden en az zararla çıkılması için ihtiyaç duyulan esnekliği sağlamalıydı (Eichengreen, 2010: 7). 2009 yılına kadar küresel ekonomik krizin ilk iki yılında mali politika ve döviz kurunun değerinin düşürülmesi gibi, hükümetler 1929 büyük buhranı sırasında

mevcut olan korumacılığın etkisini azaltan iki önemli stratejiye sahip olmuştur. Kullanılan bu makroekonomik politika stratejisi döviz kurlarının ayarlanmasıyla kriz öncesi dönemdeki büyümeye geri dönüş imkânı sunmuştur (Evenett ve Vines, 2012: 200).

2.1. ABD Öncülüğünde Dünya Ekonomisinde Devletin Görünen Eli

Krizi önlemeye dönük hamleler kurtarma paketleriyle başlamış, bunu diğer önlemler kümesi izlemiştir. Örneğin ABD Kongresi 3 Ekim 2008'de 700 milyar dolarlık Sorunlu Varlıkları Kurtarma Programı (TARP) kapsamında Acil Eylem Planı'nı kabul ederek ekonomiyi canlandırmak için çok önemli müdahalede bulunmuştur (Choi, 2013: 67). ABD'nin krizden hemen sonra yürürlüğe koyduğu ekonomik teşvik yasaları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 1. ABD'nin Kriz Sonrası Uyguladığı Başlıca Ekonomik Teşvik Yasaları

Mevzuatın Adı	Yürürlük Tarihi	Amaç
2008-Ekonomik Teşvik Yasası	13/02/2008	168 milyar dolar vergi iadesi vererek ekonomiyi teşvik etmek
2008-Acil Ekonomik İstikrar Yasası	03/10/2008	Finansal kuruluşlara 700 milyar dolarlık finansal yardım sağlamak
2009-Amerikan Toparlanma ve Yeniden Yatırım Yasası	17/02/2009	Ekonomiyi canlandırmak ve ipotek borçlularına yardım etmek için 787 milyar dolarlık harcama paketi

Kaynak: Choi, 2013: 67.

Krizle birlikte ABD hükümeti ilk olarak 168 milyar dolarlık vergi iadesi sağlayarak ekonomiye dinamizm kazandırmayı hedeflemiştir. Yine benzer biçimde Acil Ekonomik İstikrar Yasası ile finansal kuruluşların yaşadığı darboğazdan çıkabilmesi için 700 milyar dolarlık yardım paketi hazırlanmış ve daha sonra da ekonomide yaşanabilecek talep daralması tehlikesine karşı 787 milyar dolarlık harcama paketi devreye sokulmuştur.

ABD'yi diğer gelişmiş ülkeler de takip etmiş ve benzeri kurtarma paketlerini uygulamaya geçirmişlerdir. G-20 ülkelerinin krize yönelik olarak finansal sektörü destekleyici müdahale alanları ve mali teşvik oranları ise aşağıdaki tabloda (Tablo 2) gösterilmektedir:

Tablo 2. G-20 Ülkelerinin Finansal Sektöre Yönelik Destekleri (Şubat 2009 itibarıyla-GSYİH içindeki % pay)

	Sermaye Enjeksiyonu	Varlık Satın alma, Hazinece Borç Verme	Hazine Desteği ile Merkez Bankası desteği	Merkez Bankası Likidite desteği	Teminatlar	Toplam
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(A+B+C+D+E)
G-20 Ortalaması	2.0	3.3	1.0	9.2	14.3	29.8
Gelişmiş Ekonomiler	2.9	5.0	1.2	12.9	21.3	43.3
• Gelişmiş Avrupa	2.4	3.6	2.1	1.0	19.5	28.6
Yükselen Piyasalar	0.3	0.1	0.3	1.8	0.2	2.7
G-20 Ülkelerinde Krize Yönelik İhtiyari Mali Teşvikler (Ekim 2010 itibarıyla)						
	2009	2010	2011			
G-20 Ortalaması	2.1	2.1	1.1			
• Gelişmiş Ekonomiler	1.9	2.1	1.2			
• Yükselen Piyasalar	2.4	2.0	0.9			

Kaynak: Chen vd., 2019: 21.

G-20 ülkeleri tarafından finansal sektörü desteklemek amacıyla yapılan kamusal müdahalenin içeriğine bakıldığında bunlar sermaye enjeksiyonu, varlık satın alma, hazinece borç verme, hazine desteği ile merkez bankası desteği, merkez bankası likidite desteği ve teminatlardan oluşmaktadır. Söz konusu harcamaların, GSYİH içerisindeki payı (% olarak) göz önüne alındığında en çok teminatlar ve merkez bankası likidite desteği için kullanıldığı görülmektedir. G-20 ülkeleri için yapılan bu finansal harcama kalemlerinin toplam oranları incelendiğinde gelişmiş ekonomiler için %43.3 iken yükselen piyasalar için %2.7'dir. Bu göstergelerden hareketle daha önce de vurgulandığı gibi kriz sonrası yeniden öne çıkmaya başlayan devletin görünen eli en çok gelişmiş ülkelerde kendisini göstermeye başlamıştır. Benzer biçimde Tablo 2'nin devamında gösterilen krizle ilgili ihtiyari mali teşvik oranları, gelişmiş ülkelerde de yükselen piyasa ekonomisine kıyasla daha fazla kullanılan araçlar olmuştur. Ortalama olarak, 2009 ve 2010 yıllarında GSYİH'nin yalnızca %2'si kadar ihtiyari mali teşvik kapsamında harcama gerçekleştirilmiştir (Chen vd., 2019: 20).

Mali teşviklerin oranı kadar önem kazanan bir diğer husus, teşviklerin hangi alanlara aktarıldığıdır. Tablo 3'te mali teşviklerin ağırlıklı olarak kullanıldığı alanlar gösterilmektedir.

Tablo 3. Mali Teşvik (MT) Paketinin Kullanıldığı Alanlar

	Altyapı		Bilim, AR-GE, İnovasyon		Eğitim		Yeşil Teknoloji	
	GDP (%)	MT (%)	GDP (%)	MT (%)	GDP (%)	MT (%)	GDP (%)	MT (%)
Almanya	0.50	35.7	0.10	7.1	0.60	42.9	0.20	14.3
Fransa	0.24	85.7	0.00	0.00	0.04	14.3	0.00	0.00
Finlandiya	0.48	90.6	0.01	1.9	0.02	3.8	0.02	3.8
İsveç	0.27	42.5	0.29	45.6	0.02	2.5	0.06	9.4
Portekiz	0.03	4.1	0.13	17.8	0.41	56.2	0.16	21.9
Polonya	0.07	84.7	0.01	15.3	-	-	0.00	2.4
Norveç	0.16	66.7	0.01	4.2	0.01	4.2	0.06	25.0
Avrupa	0.27	41.0	0.09	14.0	0.22	33.6	0.07	11.4
Avrupa	0.25	42.9	0.08	13.5	0.18	31.3	0.07	12.3
ABD	0.70	38.9	0.11	6.1	0.58	32.2	0.41	22.8

Kaynak: Aiginger, 2009: 16.

Mali teşviklerin kriz sonrası dönemde altyapı, bilim-Ar-Ge-inovasyon, eğitim ve yeşil teknoloji gibi kategorilerden oluşan kullanım alanlarına bakıldığında, en çok harcamanın altyapı için yapıldığı görülmektedir. Almanya ve Portekiz söz konusu dönemdeki mali teşvik paketinin önemli kısmını eğitim için ayırırken, İsveç ise bilim-Ar-Ge-inovasyon için daha fazla mali teşvik bütçesi ayırmıştır. Almanya, İsveç, Portekiz, Norveç, ABD gibi ülkeler yeşil teknolojiye de önemli oranda bütçe ayırmıştır.

2.2. Avrupa Birliği'nde Krize Yönelik Devlet Müdahaleciliği

Küresel kriz tüm dünyada olduğu gibi AB ülkelerinde de yapısal bir takım önlemlerin uygulanmasına yol açmıştır. Krizle birlikte AB ülkeleri ekonomik anlamda giderek güç kaybetmeye başlamış ve bu süreç, birlik içerisinde esas olarak Euro bölgesinde yıkıcı sonuçlara yol açmıştır.

Finansal krizin Avrupa'ya yayılmasıyla bölge ülkelerinin çok büyük bir kısmı, ciddi oranlarda borç yükü ile karşı karşıya kalmıştır. Bu dönemde ekonomik anlamda giderek güç kaybetmeye başlayan ve 2009 yılında %4 küçülen Euro Bölgesi ve AB ülkeleri (European Communities, 2009: 27), başta finans piyasaları, emek piyasaları ve dış ticaret olmak üzere birçok alanda müdahalelerde bulunarak krizden çıkmaya çalışmıştır.

Hükümetler, kriz nedeniyle ciddi anlamda sermaye sıkıntısı çeken banka ve finans kuruluşlarına, 2008 yılının Eylül ayından itibaren önemli miktarlarda sermaye desteğinde bulunmuşlardır. Bu doğrultuda 28 Eylül 2008 tarihinde Avrupa'nın en büyük finansal gruplarından biri olan Fortis; Benelüks ülkeleri (Belçika, Hollanda ve Lüksemburg) tarafından kamulaştırılmış ve bu şirkete toplam 16,3 milyar dolarlık kaynak aktarılmıştır. Benzer şekilde Fransız-Belçika bankası olan Dexia da, 9 milyar dolarlık bir bedelle Fransa, Belçika ve Lüksemburg tarafından devralınmıştır. Bunun dışında Birleşik Krallık, Almanya, İrlanda, İsveç ve Danimarka hükümetleri de, kriz nedeniyle zor günler geçiren bankalar ve diğer finansal kurumlar için birtakım destek programları açıklamışlardır (Goel, 2009: 123-124; Østrup vd., 2009: 5).

Finansal piyasalar dışında krizden en çok etkilenen sektörlerden biri işgücü piyasalarıdır. Kriz döneminde ve sonrasında yüksek işsizlik oranlarıyla karşı karşıya kalan ülkeler işgücü piyasasını canlandırmak için sosyal güvenlik reformu, emeklilik reformu ve işgücü piyasası reformlarını hayata geçirmişlerdir. Bu doğrultuda, 2009 yılında Avrupa Birliği ile Euro Bölgesi ülkelerinde %7 artan sosyal güvenlik harcamaları (Bontout ve Lokajickova, 2013: 14) özellikle 2007-2009 döneminde ekonomik kriz nedeniyle ortaya çıkan gelir şoklarının hane halkı üzerindeki etkilerini önemli ölçüde azaltmıştır (European Commission, 2012: 15).

Bazı ülkeler, artan işsizlik probleminin önüne geçebilmek için sosyal güvenlik alanında birtakım reformlar gerçekleştirmiştir. Bu reformlar işsizlik yardımlarının azaltılması, işsizlik yardımı süresinin kısaltılması ve işsizlik yardımlarına başvuruların azaltılması gibi üç ayrı kategori altında birçok ülke tarafından uygulanmıştır. Örneğin, işsizlik yardımlarının azaltılması programını İrlanda, Yunanistan, Portekiz, İspanya, Macaristan, Romanya uygularken; işsizlik yardımı süresinin kısaltılmasını İrlanda, Yunanistan, Portekiz ve Macaristan uygulamıştır. İşsizlik yardımlarına başvuruların azaltılması ise Birleşik Krallık, Portekiz, İspanya, İtalya, Estonya, Letonya ve Macaristan tarafından uygulanmıştır (Hermann, 2017: 54).

Buna göre bazı ülkelerin bu reformlardan sadece birini bazılarının ise iki veya üçünü uygulayarak işsizlik oranlarını azaltmaya çalıştığı görülmektedir. Örneğin krizden en çok etkilenen ülkelerin başında gelen Yunanistan işsizlik yardımlarını %22, Romanya %15 ve Portekiz %17 oranında azaltırken; İspanya ise 0-2 yaş arasındaki çocuklar için verilen çocuk yardımı parasını 500 Euro'dan 291 Euro'ya düşürmüştür (Avram vd., 2013: 34-42; ILO, 2014: 31).

Kriz sonrasında ülkelerin işsizlikle mücadele konusunda üstünde durdukları bir diğer konu ise emeklilik reformlarıdır. Bazı ülkelerin emeklilik reformu başlığı altında ekonomik krizin etkilerini azaltmak için almış oldukları önlemler Tablo 4'te gösterilmektedir.

Tablo 4. Emeklilik Reformu

Emeklilik Yaşının Yükseltilmesi	Yunanistan, İtalya, İspanya, İrlanda, Macaristan, Romanya, Letonya, Birleşik Krallık
Emekli Maaşlarının Azaltılması	Yunanistan, Portekiz, Macaristan, Litvanya
Geçici Bir Süre Emekliliğe İzin Verilmemesi	Yunanistan, İtalya, Portekiz, İrlanda, Letonya, Litvanya, Estonya
Emeklilik Katkı Sürelerinin Uzatılması	Yunanistan, İspanya, İtalya, Romanya, Letonya
Emeklilik Aylığı Hesaplamasında Sürenin Uzatılması	Yunanistan, İspanya
Erken Emekliliğin ve Malullük Maaşının Sınırlandırılması	İtalya, Portekiz, Macaristan
Yaşam Beklentisine Yönelik Otomatik Düzenlemeler	Yunanistan, İspanya, İtalya, Birleşik Krallık

Kaynak: Hermann, 2017: 54.

Tablo 4'te Avrupa Birliği'ndeki birçok ülkenin emeklilik reformu paketinde yer alan farklı politikalar aracılığıyla emeklilik sistemine ne şekilde müdahale ettiği görülmektedir. Bu paketler çerçevesinde hükümetlerin en çok uyguladığı politika, emeklilik yaşının yükseltilmesidir. Bu dönemde emeklilik yaşı Letonya'da 62'ye, Romanya'da 63'e, İrlanda, Litvanya, Portekiz ve Birleşik Krallık'ta 65'e, İspanya'da 67'ye yükseltilmiştir. Krizden en çok etkilenen Yunanistan'da ise emeklilik yaşı kademeli olarak 53'ten 67'ye çıkarılmış ve özellikle emekli maaşlarının azaltılması yoluna gidilerek, 2013 yılında 1.000 Euro'nun üstünde olan emekli maaşlarında %5 ile %15 arasında bir kesinti yapılmış, 2011 yılından 2015 yılına kadar emekli maaşları dondurulmuş ve emekli ikramiyeleri %83 oranında azaltılmıştır (SGK, 2019: 225-332).

Sosyal güvenlik ve emeklilik reformlarının dışında hükümetlerin finansal krizi atlatmak amacıyla başvurduğu yapısal reformlardan bir diğeri ise işgücü piyasalarıdır. Bu reformların ana hedefi işgücü piyasasını daha esnek hale getirmek olsa da, esnekleştirme esas olarak standart dışı istihdamın teşvik edilmesi ve iş güvencesinin azaltılması anlamına gelmektedir. Bu doğrultuda bazı ülkelerde belirli süreli istihdam konusundaki birtakım düzenlemeler daha esnek hale getirilmiş olup, buna ilişkin reformlar Tablo 5'te gösterilmiştir (Hermann, 2017: 55).

Tablo 5. İşgücü Piyasası Reformları

a) Standart Dışı İstihdamın Teşvik Edilmesi	
Belirli Süreli İstihdamın ve Taşeron İşçiliğinin Teşvik Edilmesi	Estonya, Yunanistan, Litvanya, Romanya, Portekiz
Daha Az Ücret ve İş Güvencesi Olan Yeni İş Sözleşmelerinin Başlatılması	Yunanistan, İspanya
Deneme Sürelerinin Uzatılması	Estonya, Yunanistan, Romanya
b) İş Güvencesinin Azaltılması	
Memurlar İçin İş Güvencesinin Zayıflatılması	Yunanistan
Belirli Hassas Çalışan Gruplar İçin İstihdam Korumasının Zayıflatılması	Estonya, Macaristan, Romanya
İhbar Sürelerinin Kısaltılması	Yunanistan, İspanya
Toplu İşten Çıkarma Yükümlülüklerinin Azaltılması	Estonya, Yunanistan, İspanya, Romanya
Adil ve Haksız İşten Çıkarmalar Tanımında Yapılan Değişiklikler	İspanya, İtalya, Birleşik Krallık
Kıdem Tazminatının Azaltılması	Estonya, İspanya, Yunanistan, Portekiz
Mahkemeye Erişimin Kısıtlanması ve Haksız İşten Çıkarma Cezalarının Azaltılması	Macaristan, Birleşik Krallık
Haksız veya Toplu İşten Çıkarmadan Sonra Geri İşe Dönme Hakkının Azaltılması veya Kaldırılması	İspanya, İtalya, Romanya

Kaynak: Hermann, 2017: 56.

İşgücü piyasasındaki esnekliği artırmak amacıyla hükümetler hem standart dışı istihdamın teşvik edilmesi için hem de çalışanların iş güvencesinin azaltılması için farklı reformları hayata geçirmişlerdir. Bu doğrultuda Estonya, Yunanistan, Litvanya, Romanya ve Portekiz belirsiz süreli istihdamdan ziyade çalışanların sözleşmelerini belirli bir süre ile sınırlamıştır. Bunun dışında Yunanistan, Macaristan, Romanya, İspanya, Estonya, İtalya ve Birleşik Krallık farklı uygulamalar doğrultusunda kamu çalışanlarının iş güvencesini zayıflatmıştır.

3. KRİZ SONRASI SÜREÇ VE KÜRESELLEŞMENİN GELECEĞİ

Kriz sonrası dönemde uygulanan müdahaleci politikalar konusunda iktisatçılar ve siyasetçiler dünya ekonomisinin geleceğine yönelik belirli noktalarda ortak yaklaşımları benimsemişlerdir. Bu yaklaşımların geri planında yatan düşünce altyapısı, 2008-2010 dönemi arasında gerçekleştirilen IMF, Dünya Bankası (DB), G-8 ve G-20 toplantılarında dile getirilen görüşlerdir. Aşağıda sıralanan hususlar küresel açıdan üzerinde en çok mutabakata varılan konular olmuştur (Coşkun, 2011: 134):

- Denetimsiz kapitalist bir piyasa ekonomisine dönüşün olanaksız olması,
- Son otuz yılın kapitalist ekonomisinin değişimi ve dönüşümünde kritik rol oynayan küreselleşmeye yönelik inancın yıkılması,
- Dünya ölçeğinde devletin ekonomiye aşamalı olarak müdahale edeceği ve denetime açık yeni bir ekonomik düzenin kurulması gerektiği.

Her ne kadar korumacılık eğiliminden kaçınılacağı yönünde bir mutabakat sağlanmışsa da kriz sonrası süreçte özellikle ticari korumacılık eğilimi artış göstermiştir.

3.1. Kriz Sonrası Küresel Ticari Eğilimler

Kriz sonrası dönemden günümüze kadar olan süreçte devlet öncülüğünde gerçekleştirilen kamusal tedbirler ulusal düzeyde yaygın bir şekilde kullanım alanı bulmuştur. Fakat küresel açıdan dünya ekonomisinin farklı bir yöne doğru ilerlemesinde etkili olan gelişme, ticari korumacılık eğiliminin ciddi boyutlara varacak şekilde uygulanmasıdır. Örneğin konjonktürel açıdan dikkate alındığında Trump dönemi ile birlikte ABD'nin benimsediği ticari korumacılık eğiliminin Çin ile ticaret savaşına dönüşmesi, küresel ekonominin geleceğine yönelik kaygıları artırmıştır. Tablo 6'da uluslararası ticarete yükselen zararlı politika araçları gösterilmektedir.

Tablo 6. Uluslararası Ticari Çıkarlara Zarar Veren Politika Araçları (Dünya Geneli)

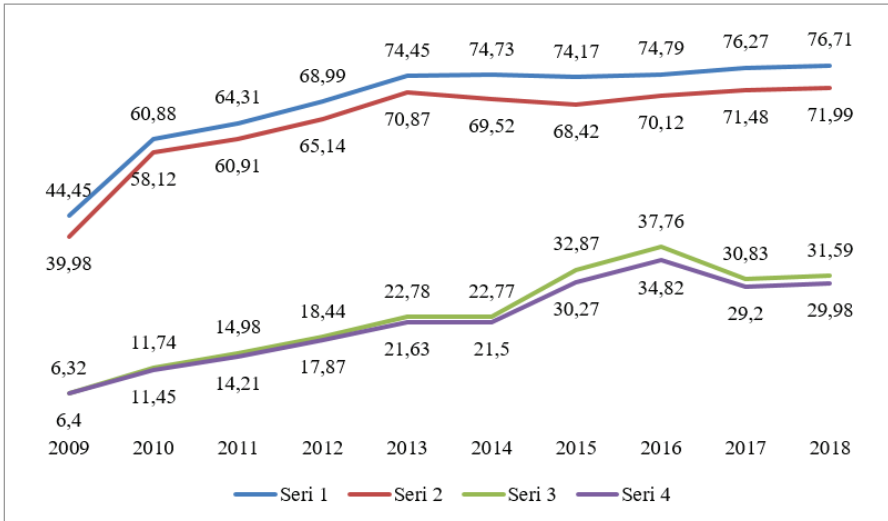
Politika aracı	Kasım 2008'den itibaren uygulanan ayrımcı önlemlerin sayısı	Halen yürürlükte olan ayrımcı önlemlerin sayısı (Aralık 2018)	2008 yılı Kasım ayından bu yana uygulanan grup			Uygulanan grup içerisindeki payı (%)		
			G-7	BRICS	G-20	G-7	BRICS	G-20
Sübvansiyonlar (ihracat sübv. hariç)	3368	2619	1492	812	2714	44.30	24.11	80.58
İhracat önlemleri	3086	2282	1198	651	2234	38.82	21.10	72.39
İthalat tarifelerini artıran koşullu ticari koruma	2145	1688	226	472	1099	10.54	22.00	51.24
Kamu alımları	636	318	425	126	593	66.82	19.81	93.24
Ticarete İlişkin Yatırım Önlemleri	567	490	136	218	506	23.99	38.45	89.24
Otomatik olmayan lisanslama, kotalar	419	255	53	81	257	12.65	19.33	61.34
DYY girişi ile ilgili önlemler	328	296	45	68	191	13.72	20.73	58.23
Sınıflandırılmamış enstrüman	268	172	49	89	209	18.28	33.21	77.99
Göç önlemleri	226	177	63	39	144	27.88	17.26	63.72
Sermaye kontrol önlemleri	61	45	1	10	33	1.64	16.39	54.10

Politika aracı	Kasım 2008'den itibaren uygulanan ayrımcı önlemlerin sayısı	Halen yürürlükte olan ayrımcı önlemlerin sayısı (Aralık 2018)	2008 yılı Kasım ayında bu yana uygulanan grup			Uygulanan grup içerisindeki payı (%)		
			G-7	BRICS	G-20	G-7	BRICS	G-20
Fiyat kontrol önlemleri	54	43	3	20	40	5.56	37.04	74.07
Sağlık ve bitki sağlığı önlemi	20	16	5	1	12	25.00	5.00	60.00
Finans önlemleri	18	16	0	1	3	0.00	5.56	16.67
Ticarette teknik engeller	14	8	3	3	9	21.43	21.43	64.29
Fikri mülkiyet	5	4	1	1	4	20.00	20.00	80.00
Toplam	13550	9858	4415	3203	9944	32.58	23.64	73.39

Kaynak: Evenett, 2019: 18; Global Trade Alert 2019.

Tablodan görüleceği üzere, zararlı korumacı politikalara başvurma eğilimi, G-20 grubunun tamamı ve G-20 içerisindeki G-7 ve BRICS ülkeleri nezdinde farklılık göstermektedir. G-20 üyesi olmayan ülkeler, gümrük tarifelerinin artması noktasında neredeyse yarısında söz sahibi olmuşken, G-20 ülkeleri en çok kullanılan ilk beş korumacı politika müdahalesinin %70'ini yürürlüğe koymuştur. Sübvansiyonların ve zararlı kamusal önlemlerin artış göstermesinin nedeni G-7 ülkeleridir. Buna karşılık gelişmekte olan piyasalar grubu olan BRICS ülkeleri, ticaretle ilgili yatırım önlemleri ve fiyat kontrollerini en çok kullanan grup olmuştur (Evenett, 2019: 17-18).

Şekil 1. 2009-2018 arası dönemde yürürlükte olan ticari uygulamaların payı (%)



Seri 1: Dünya imalat malları açısından krizden itibaren yürürlükte olan ticaret saptırıcı uygulamaların payı (%)

Seri 2: Dünya ticareti açısından krizden itibaren yürürlükte olan ticaret saptırıcı uygulamaların payı (%)

Seri 3: Dünya imalat malları açısından krizden itibaren yürürlükte olan reform uygulamalarının payı (%)

Seri 4: Dünya ticareti açısından krizden itibaren yürürlükte olan reform uygulamalarının payı (%)

Kaynak: Evenett, 2019: 18; Global Trade Alert, 2019.

Ulusal ticari çıkarları göz önüne alarak girişilen ticari korumacılık eğilimi geçici önlemden ziyade kalıcı hâle gelmiştir. Şekil 1'den de görülebileceği gibi imalat malları ve ihracata yönelik olarak kriz (2009) sonrası dönemden 2018 yılının ilk yarısına kadar olan dönemde ticari korumacılık önlemlerinin payı giderek artış göstermiş, ticareti serbestleştirici reform uygulamalarının payı ise oldukça düşük düzeyde kalmıştır.

3.2. Kriz Sonrasında Küreselleşme Paradigmasına Yönelik Yaklaşımlar

2008 yılında yaşanan küresel ekonomik krizle birlikte dünya genelinde uluslararasılık mantığına dayalı serbest piyasa anlayışının zayıf noktaları ön plana çıkmıştır (Ateş, 2011: 4-5). Bunun sonucunda ise neoliberal küreselleşme ideolojisinin temelinde yer alan devletin ekonomik alanda piyasanın işleyişine dokunmama anlayışı bir kenara bırakılmış ve artık devlet, yoğun bir şekilde ekonomik hayata müdahale etmeye başlamıştır. Bu sebeple krizden sonraki süreçte, küreselleşmenin 1980'lerden bu yana dayandığı ideolojik ve pratik temellerin değişip değişmeyeceği konusu ciddi olarak tartışılmaya başlanmıştır.

Küresel krizle birlikte kapitalist küreselleşmenin geleceğine yönelik farklı argümanlar geliştirilmiştir. Bunlardan bir kısmı denetimsiz finans kapitalizminin frenlenmesi gerektiğini ileri süren müdahaleci yaklaşımlara yönelik iken, bir kısmı serbestleşmeyle birlikte darboğazlar yaşanmasına rağmen yeni küresel ekonomik düzende küreselleşme ile uyumlu yapılanmayı savunmaktadır.

Öniş ve Güven (2010)'e göre küresel finans kriziyle birlikte dünya ekonomisinin yeni düzeni, radikal değişikliklerden ziyade eski bakış açılarından önemli düzeyde farklılaşan; fakat yine de neoliberal küreselleşme kapsamında

ele alınabilecek biçimde ivme kazanmıştır. Yeni küreselleşme pratiği, devletin yetkilerini artırma fırsatı sunan yapısı yanında gelişmekte olan ülkelerin ekonomi politikalarında çeşitlilik sunsa da bu, kalkınma açısından çok elverişli olmayan ortamda gerçekleşmektedir (Öniş ve Güven, 2010: 59-60).

Tablo 7. Küresel Ekonomik Kriz ve Dünya Düzeni: Değişimler, Süreklilikler

Değişimler	Süreklilikler
Kapitalist Modeller <ul style="list-style-type: none">Hem Anglo-Amerikan hem de Avrupa modellerinde yapısal sıkıntıların su yüzüne çıkışı; iki model arasında sınırlı bir yakınlaşmaGenel olarak Kuzey ülkelerinde güçlü bir yönetsel ve iktisadi dönüşüm imesi	<ul style="list-style-type: none">Asya tipi stratejik kapitalizmlerin ve BRICS ülkelerinin süre giden (ama hız kazanan) yükselişiKuzey'de reform çabalarına alttan ve üstten geniş çaplı direniş; yükselen ülkelerde dönüşüm isteksizliği
Küresel Yönetişim <ul style="list-style-type: none">Küresel yönetişimin yükselen ülkelere daha fazla temsil olanağı sağlayan G-20'nin temel küresel karar alma platformu olarak yeniden biçimlenişiKüresel eşgüdüm yönünde güçlü bir siyasi istencin ortaya çıkışıIMF ve Dünya Bankası'nda temsiliyetçi ve şeffaf yönetim reformlarının hız kazanması	<ul style="list-style-type: none">Küresel yönetişimin güçlü ulus-devletlerin güdümünde kalışı; G-7 ülkelerinin G-20 gündeminde de başı çekişiDevletlerarası çıkar çatışmalarının etkin eşgüdümü sınırlayışı (Doha, Kopenhag, Toronto süreçlerinde görüldüğü üzere)IMF ve Dünya Bankası'nın kalkınma reçetelerinde süreklilik

Kaynak: Öniş ve Güven, 2011: 479.

Tablo 7'de gösterilen küresel krizin dönüştürücü etkisine bakıldığında iki önemli husus öne çıkmaktadır. İlk olarak kapitalist Kuzey ülkelerinde mevcut kapitalist modellerde yeniden yapılanma arayışı dikkat çekmektedir. Serbest piyasa anlayışını savunan Anglo-Amerikan kapitalizm modelinin lideri ABD, devletin rolü olmadan gerek sanayi politikasında gerekse de rekabet gücünü ve beşeri kalkınma seviyesini koruyamayacağını farkındadır. Sosyal piyasa modelinin uygulandığı Avrupa kapitalizminde ise Euro bölgesinin yaşadığı derin kriz sonucunda sorunlar daha farklı şekilde tezahür etmiştir. İkinci dikkat çeken nokta ise yönetim alanında ortaya çıkmıştır. Ekonomilerin birbirleriyle yoğun biçimde entegre olduğu ortamda yerel önlemlerin yetersiz kalmasından duyulan endişe nedeniyle ülkeler, krizin ilk döneminden itibaren koordinasyonun gerekliliğine yönelik vurguyu sürekli dile getirmişlerdir. Bunun en belirgin örneğini G-20 zirvesinin liderler düzeyinde küresel kararların alındığı bir platforma dönüşmesi gösterilebilir (Öniş ve Güven, 2010: 57-58; Öniş ve Güven, 2011: 474-475).

Ulus-devletler açısından küresel yönetişimin dönüşümü göz önüne alındığında, esneklik ve adaptasyon en çok önem kazanacak hususlardır. Ulus-devletlerin birbirlerine olan bağımlılığı, küresel sorunların mikro bazlı çözümler yerine bütüncül politikaların oluşturulması zorunluluğunu getirmektedir. Büyük Buhrandan sonra yaşanan en derin ekonomik krize verilen küresel tepkinin merkezinde G-20 yer almıştır. Dolayısıyla krize yönelik kolektif tepkinin kurumsal kimlik kazanmasıyla elde ettiği yeni rolü, sadece finansal alanda değil, kalkınma odaklı kurumlarla olan ilişkisinin geliştirilmesi noktasında da önem kazanmaktadır. Küresel yönetim ağlarına duyulan ihtiyacın artmasıyla G-20 gibi birlikteliklerin önemi günden güne artmaktadır. Fakat bu gibi organizasyonların ağırlık merkezinin hangi ülkeler öncülüğünde oluşturulacağı en çok tartışılan konulardan biridir. Her ne kadar ABD-Çin arasındaki gelişmeler ekseninde şekillendiği dile getirilse de Türkiye, Meksika, Suudi Arabistan gibi ülkelerin G-20 içerisindeki artan önemi, G-20'nin geleceği açısından orta ve uzun vadede çok farklı sonuçlar yaratma potansiyelini beraberinde getirmektedir (Tok, 2015: 34-37).

Pieterse (2010), küresel durgunluğa yol açan 2008 krizinin, 21. yüzyılda küreselleşmenin farklı bir boyuta geçmesi yönünde bir takım eğilimleri ortaya çıkardığına işaret etmektedir. Ticaret, finans, kurumlar, hegemonya ve eşitsizlik üst temalarında yaşanan değişim ivmesinden hareketle neoliberalizm ve ABD kapitalizminin krizi, ABD hegemonyasının zayıflaması, uluslararası rekabet alanının merkezi olarak finansın önem kazanması, küresel ekonomiyi yönlendirecek güç olarak G-7 yerine G-20'nin öne çıkması, Çin başta olmak üzere yükselen ekonomilerin güçlenmesi gibi eğilimler, 21. yüzyılda küreselleşmenin geleceğinin şekillenmesinde kritik role sahip unsurlar olarak dikkat çekmektedir. Bu eğilimler içerisinde dikkat çeken ilk konu, ABD hegemonyasının faaliyet alanının 20. yüzyıla kıyasla daralma sinyalleri vermesi ve buna karşıt olarak Çin önderliğinde yükselen ekonomilerin küresel ekonomide ağırlıklarının artmasıdır. Ayrıca ticaret, finans, yatırım alanlarında diğer kıtaların yükselişiyle birlikte ABD kapitalizminin temel aktörleri olan IMF, DTÖ, DB gibi kuruluşların küresel ekonomideki rollerinin sorgulanmaya başlaması, alternatif bölgesel kurumsallaşma sürecini hızlandırabilir.

Buna karşılık Orr (2012), II. Dünya Savaşı'nı izleyen otuz yıl boyunca küresel finans sistemine egemen olan ABD'nin, neoliberalizm ve neo-muhafazakârlık ideolojileriyle hegemonik gücünü sürdürmek istemesine rağmen eşitsizlik, borç, yolsuzluk ve enerji enflasyonu gibi sorunlar neticesinde yaşanan krizin, ABD hâkimiyetinin sona erdiğine işaret ettiğini vurgulamaktadır. Kriz sonrası dönemde

dünyada söz sahibi olmak isteyen diğer güçler ortaya çıkmaya, daha küçük ülkeler bağımsızlıklarını savunma taleplerini yükseltmeye ve AB, ABD ve IMF tarafından dayatılan kemer sıkma politikalarını kabul etmek istemeyen ülkeler daha yüksek tonda seslerini duymaya başlamıştır (Orr, 2012: 158).

Frieden (2019) de benzer biçimde ticari alanda küreselleşmeye yönelik şüphelerin küresel krizle birlikte derinleştiğini ve özellikle ticari alanda ülkelerin, ABD'nin son dönemlerdeki uluslararası küresel ekonomideki yaklaşımları nedeniyle ABD dışındaki ortaklarla ikili ticaret anlaşmalarını artıracaklarını ifade etmektedir. Örneğin, Kanada-AB serbest ticaret anlaşması, Güney Amerika Ortak Pazarına (MERCOSUR) dâhil ülkelerin AB ile buna benzer anlaşmaya ilgi duymalarından hareketle Kuzey Amerika dışındaki ülkelerin bölgesel entegrasyon çabalarını iki katına çıkarması muhtemeldir (Frieden, 2019: 49).

Gelinen süreçte ABD'nin uluslararası ekonomik düzendeki rolünün daha fazla tek taraflı eyleme, ikili ilişkilere daha fazla güvenmeye, ticarete artan korumacılığa ve diğer ülkelerle ticaret çatışmasına yol açtığı görülmektedir. Bu sebeple diğer bölgelerde, Kuzey Amerika dışındaki ülkeler kendilerini Amerikan politikalarından korumaya çalışırken, uluslararası ticaret ve yatırımın bölgeselleşmesinin giderek arttığına şahit olmaktadır (Frieden, 2019: 49-50).

Diğer taraftan uluslararası politik ekonomi paradigmalarının sorgulanmasına yol açan küresel kriz, stratejik kapitalizm temasını öne çıkarmıştır. Dünya ekonomisinin ağırlık merkezinin Çin'in öncülüğünde Asya'ya doğru kayması, Anglosakson Kapitalizmi (ABD & İngiltere), sosyal piyasa kapitalizmi (Kıta Avrupa'sı) ve stratejik kapitalizm (BRICS ülkeleri) arasındaki rekabeti şiddetlendirmiştir. Finansallaşma ile reel sektör arasındaki harmoninin bozulması sonucunda ağır bedeller ödeyen liberal ülkelere karşılık, devletin ekonomideki rolünü neoliberal bakış açısına göre şekillendirmeyen gelişmekte olan ülkeler, küresel krizi daha az maliyetlerle atlattır (Şenses vd., 2015: 8-9).

Washington Mutabakatı ekseninde ilerlemeyerek kendilerine özgü kalkınma modelleri ile başarıyı yakalayan gelişmekte olan ülkelerin sadece bölgesel açıdan sınırlandırılmayacak atılımları 21. yüzyılda küreselleşmenin dönüşümüne öncülük etmiştir. Bu noktada Washington Mutabakatı ve daha sonra yine neoliberal içeriğe uygun olarak revize edilen Post-Washington Mutabakatı eski otoritesini kaybetmiş ve Çin'e özgü büyüme stratejisini simgeleyen Pekin Mutabakatı ve Yeni Küreselleşme, küreselleşmenin dönüşümünde 21. yüzyılın alternatif yaklaşımları olarak öne çıkmıştır.

3.3. Küreselleşmenin Geleceğinin Şekillenmesinde Çin Faktörü: Pekin Mutabakatı ve Yeni Küreselleşme

1990'ların başlarında Washington Mutabakatı ve 1990'ların sonlarında Post-Washington Mutabakatı ile birlikte neoliberal küreselleşme ideolojisiyle iç içe geçmiş politika örüntüleri dünya ekonomisinin yönünü belirlemiştir. 20. yüzyılın sonlarından itibaren gelişmekte olan ülkelerin yaşadıkları krizler ve sonrasında devlet müdahaleciliğiyle ekonomik başarının önemli örneklerini sunması, 21. yüzyılın başlarında daha farklı bir dünya düzeninin kurulacağına ilk belirtileri olarak etkisini göstermiştir. Küreselleşmenin daha farklı bir yapıya bürünmesi, Çin özelinde en çok incelenen alan olmuştur. Bu noktada hangi unsurların Çin özelinde küreselleşmeyi, dolayısıyla da yeni ekonomik düzeni biçimlendirdiği sorusu önem kazanmaktadır.

İlk olarak ortaya çıkan husus, Çin'in neoliberal Washington Mutabakatı modeline karşı çıkararak küresel ekonomide söz sahibi olmak istemesi ve bunun sonucunda ABD'nin 21. yüzyıldaki hegemonik gücüne karşı koyabilecek en büyük aday gösterilmesi olmuştur. Washington Mutabakatına karşı tezler geliştirilmesi literatürde 'Pekin Mutabakatı' olarak nitelendirilen yeni kavramı öne çıkarmıştır.

Pekin Mutabakatı kavramı ilk olarak Joshua Cooper Ramo (2004), tarafından kullanılmıştır. Ramo (2004)'ya göre Çin'in gelişimi sadece kendisi açısından önemli olmayıp kendisi dışındaki bölgelerde devasa bir etkiye sahip olmasıyla da küresel bir etkiye sahiptir. Çin, dünyanın birçok yerindeki farklı ülkelerin sadece kendilerini nasıl geliştireceklerini ortaya koymamakta; aynı zamanda uluslararası düzende bağımsız olmalarını, kendine özgü yaşam biçimlerini ve politik tercihleri nasıl koruyacaklarını da gösteren bir ağırlık merkezidir. Tarihin Sonu ideolojisinin ekonomik uzantısı olarak Washington Mutabakatı ile ülkelerin derin krizlere sürüklenmesinin aksine bu yeni kalkınma yaklaşımı, standart tek tip çözümlerden ziyade esnek bir yapı içerisinde eşitsizlikleri de giderecek, daha adil ve kaliteli büyüme hedeflerini göz önüne alan bir oluşum olarak değerlendirilmektedir (Ramo, 2004: 3-5).

Krizle birlikte Washington Mutabakatına dayanan neoliberal politikalara karşı duyulan hoşnutsuzluk giderek artmıştır. Hâkim bir ekonomik kalkınma paradigmasından diğerine geçişte ve gelişmekte olan ülkelerin bu geçişte yaşadıkları sorunlar dikkate alındığında, Çin deneyimi gelişmekte olan ülkeler arasında finansal krize karşı istikrarı ve son otuz yıldaki ilerlemesiyle bir başarı örneği olarak öne çıkmaktadır. Çin, son yıllarda yıllık ortalama %10'luk büyüme ile üst-orta gelirli ülke grubu kategorisine girme yolunda ciddi mesafe kaydederek söz

konusu periyotta yılda beş yüz milyondan fazla insanı yoksulluktan kurtarmıştır. Bu başarı, Pekin Mutabakatının Washington Mutabakatının yerini alarak gelişmekte olan diğer ülkelere bağımsızlıklarını kaybetmeden ekonomik başarı sağlayarak uluslararası sisteme entegre olmasını sağlama konusunda ilham vermektedir (Yağcı, 2016: 33).

Tablo 8. Washington ve Post-Washington Mutabakatına Karşı Çin Deneyimi

	Washington Mutabakatı	Post-Washington Mutabakatı	Çin Deneyimi
Devletin Ekonomideki Rolü	Minimal	Düzenleyici	Piyasa Yapıcı
Finansal Sistem	Deregülasyon	Optimum Deregülasyon	Sıkı Kontrol
Ticaret Politikası	Serbest Uluslararası Ticaret	Serbest Uluslararası Ticaret	İhracat Teşviki ve Koruma
Yatırım Politikası	DYY Girişlerinin Serbestleştirilmesi	DYY Girişlerinin Serbestleştirilmesi	DYY Girişlerinin ve Teknoloji Transferinin Regülasyonu
Sosyal Politika	Oldukça Sınırlı	Sınırlı Yeniden Dağıtım	Yoksulluğun Azaltılması
Reform Hızı	Hızlı	Önce Düzenleme	Artışlı ve Deneyimsel
Politika Uygulaması	Herkese Uyan Tek Tipçi	Politika Önerisi	Esnek-Çin Karakteristiği
Temel Amaç	Dünya Ekonomisine Entegrasyon	Uygun Ulusal Düzenleme	Sanayileşme

Kaynak: Yağcı, 2016: 37.

Tablo 8, Çin deneyiminin, temel hedef olarak belirlediği sanayileşmeye ulaşmak için Washington Mutabakatı ve Post-Washington Mutabakatında dikkate alınmayan politikaları nasıl kullandığını özetlemektedir. Doğu Asya'daki kalkınmacı devlet modeli ve Çin deneyiminde çok net bir biçimde görülmektedir ki Washington Mutabakatı ve Post-Washington Mutabakatının öncelik vermediği sanayileşme, kalkınmanın temel hedefi olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla Pekin Mutabakatının ortaya koyduğu bu farklılığın gelişmekte olan ülkeler üzerindeki etkisini anlamak açısından kritik öneme sahiptir (Yağcı, 2016: 36).

Bu noktada ABD'nin mevcut gücünü kırma ve yeni küreselleşme paradigmasının önemli aşaması olan "Kuşak ve Yol Projesi (Belt and Road Initiative)" Çin'in 21. yüzyılda küreselleşmeye yön verme girişimi olarak nitelendirilmektedir.

Çin Devlet Başkanı Xi Jinping'in Ekim 2013'te Kazakistan ve Endonezya ziyareti sırasında açıkladığı "İpek Yolu Ekonomik Kuşak" ve "21. Yüzyıl Deniz İpek Yolu" olarak adlandırılan iddialı yeni planını, asırlık İpek Yolu ticaret güzergâhlarının çağdaş versiyonu olarak ilan etmiştir. Karada "İpek Yolu Ekonomik Kuşak" esas olarak Orta Asya ve Avrupa'yı, Deniz İpek Yolu ise esas olarak Güneydoğu, Güney ve Kuzey Asya'yı hedef almaktadır. Bu iki girişim nihayetinde "Bir Kuşak, Bir Yol (One Belt, One Road-OBOR)" olarak birleştirilmiştir (Yu, 2017: 353).

Çin'in 21. yüzyıldaki dış politika ve ekonomi alanındaki en büyük kalkınma planlarından biri olan OBOR'un ilk hedefi, Çin'in az gelişmiş sınır bölgelerini komşu ülkelere bağlamak için güçlü bir altyapı programı oluşturmaktır. Planın ikinci ayağını oluşturan Deniz İpek Yolu ile de hızla büyüyen Güneydoğu Asya bölgelerini Çin'in güney illerine limanlar ve demiryolları ile bağlamaktır (Cai, 2017: 2). ABD'nin dünya ekonomisindeki hegemonik gücünü kırmak ve küresel ekonominin coğrafyasını değiştirerek küreselleşmeye kendi penceresinden farklı bir ivme kazandırmak isteyen Çin'in "Bir Kuşak, Bir Yol" projesiyle temel amaçları şu şekilde özetlenebilir (Cheng, 2016: 310):

- Aşırı üretim kapasitesi, yetersiz iç talep ve gelişmiş ülkelerdeki doymuş piyasalarda ihracatın genişletilmesinde yaşanan darboğazlar gibi sorunları aşmak için yükselen piyasalar ve gelişmekte olan ülkelere açılarak dünya ekonomisini fethetmek.
- Bu ülkelerde doğrudan yatırım yapmak ve kaynak güvenliğini, özellikle de doğal kaynak güvenliğini sağlamak.
- Ülkenin küresel stratejisini genişletmek için Renminbi'nin (RMB) uluslararasılaşmasını sağlayarak uluslararası rezervlerin bir parçası haline getirmek.
- Partner ülkelerle Çin arasındaki diplomatik ilişkileri güçlendirmek ve Çin'in popülaritesini artırmak.
- ABD'nin stratejik bir hamle olarak geliştirdiği "Asya'ya Yöneliş (Pivot to Asia)" politikasının sonucu olan ve Çin'in dışlandığı Trans-Pasifik Ortaklığı (TPP) mega-bölgesel oluşumuna karşı koymak.

Dünya nüfusunun %62.55'ine tekabül eden 4.4 milyarlık kısmını ve dünya GSYİH'sinin %30'unu kapsayan proje, giderek marjinalleşmeye başlayan yükselen piyasa ekonomileri ve gelişmekte olan ülkeleri küreselleşmenin kalbine getirerek küresel servetin yeniden dağıtımını teşvik etmektedir. Geleneksel küreselleşme modelinin eksikliklerini ve doğal çelişkilerini göz önüne alarak küresel ekonominin yeni alanlarını keşfetmeyi ve küreselleşmenin faydalarını daha fazla ülke ile

paylaşmayı hedeflemektedir. Küresel yatırım, ticaret ve sürdürülebilir kalkınmaya yönelik yenilikçi yaklaşımı teşvik etmek için tasarlanmış olan proje açık, kapsayıcı, dengeli ve herkes için faydalı olma ilkelerini temsil eden “küreselleşmenin yeni paradigması” olarak ifade edilmektedir (KPMG Global China Practice, 2018: 33).

Tablo 9. Geleneksel Küreselleşme Modeli ve Yeni Küreselleşme Paradigması

Model	Geleneksel Model	Yeni Küreselleşme Paradigması
Yön		
Küreselmeye Katılım	Gelişmiş ülkeler ve bazı yükselen piyasa ekonomileri	Gelişmiş ülkeler, yükselen piyasa ekonomileri ve gelişmekte olan ülkeler
Liderlik	Başlıca gelişmiş ülkeler	Tüm katılımcıların ortaklaşa kararları
Küresel Yönetişim Yapısı	II. Dünya Savaşı'ndan sonra gelişmiş birkaç ülke oluşturulan kurum ve kurallar tarafından dünya düzeni kurulmuştur. Diğer ülkeler bu yönetim yapılarının pasif alıcısı konumundadır.	Tüm ülkeler herkese fayda sağlayacak kurallar ve yönetim kurumlarının oluşturulması için birlikte çalışmaktadır.
Uzmanlaşma	Kaynak, imalat ve sermaye (tüketim) yönelimli ekonomiler arasında işbölümü	Küresel serbest ticaret ve yatırımlara katılmak isteyen tüm ülkelerden oluşan kompleks ve kapsayıcı bir ağı
Ticaret	Küresel ticaret dengesizdir. Birkaç ülkede yoğunlaşan büyük açık ve fazlalıklar söz konusudur.	Küresel ticaret daha dengelidir. Fazla ve açıkların büyük ekonomilerde göreceli olarak dağılımı söz konusudur.
Sınır-Ötesi Yatırım Akışları	Yatırım akışları esas olarak gelişmiş ülkelere ve gelişmiş ülkeler arasında gerçekleşmektedir.	Küresel sermaye akışları dengelidir. Gelişmiş ülkeler arasında, yükselen piyasalar arasında gelişmiş ülkelere yükselen piyasalar ve gelişmekte olan ülkelere, yükselen piyasalardan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere doğru işlemektedir.
Sınır-Ötesi Yatırım Araçları	Ulusal varlık fonları, kalkınma finansmanı ve özel sermaye birbirinden bağımsız ve ayrı olarak yatırım yapmaktadır.	Sinerji yaratmak için ulusal varlık fonları, kalkınma finansmanı ve özel sermaye arasında işbirliği sağlanmalıdır.
Kârların Dağıtımı	Küreselleşme kapsayıcı değildir ve faydaları eşit dağılmamaktadır. Kârlar öncelikle sermaye (tüketim) yönelimli ekonomilere ve kaynak yönelimli ekonomilerde ekonomik ve politik gücü elinde tutan gruplara akmaktadır.	Küreselleşme daha kapsayıcıdır ve faydalarından ülkeler daha eşit bir şekilde faydalanmaktadır. Kârlar ülkeler arasında ve ülkeler içindeki sınıflar arasında daha eşit dağılmış durumdadır.

Kaynak: KPMG Global China Practice, 2018: 34.

Bir Kuşak, Bir Yol projesi sonrasında ortaya konulan yeni küreselleşme modeli, neoliberal çizgideki geleneksel Washington Mutabakatına dayanan tek tipçi bakış açısından oldukça farklı bir yaklaşımı öngörmektedir. Ağırlıklı olarak yükselen piyasa ekonomileri ve gelişmekte olan ülkelerin küresel ekonomideki payının artırılması için planlanan argümanlar Tablo 9'da gösterildiği gibi daha geniş ölçekte kapsayıcılığı benimsemektedir.

Uluslararası alanda daha fazla söz sahibi olmak ve uluslararası ekonomik mimariye katkıda bulunmayı hedefleyen Çin, ortaya koyduğu ilerleme ve geliştirdiği yeni küresel ekonomik vizyonla uluslararası ekonomik yönetimde daha fazla sorumluluk alma konusunda istekli olduğunu göstermiştir. Çin ortaya koyduğu bu yeni vizyonu Washington Mutabakatı çevresinde IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların öncülüğünde benimsetilmeye çalışılan ve gelişmiş ülkelerin çıkarlarını yansıtan reformlarla değil kendi deneyimlerinden hareketle gelişmekte olan ülkelerin yapısını da gözeterek yeni bir uluslararası düzenin kurulması yönünde çaba sarf etmektedir (Huang, 2016: 315). Çin öncülüğünde kurulan Asya Altyapı Yatırım Bankası, BRICS Yeni Kalkınma Bankası, BRICS Acil Durum Rezerv Anlaşması, Bölgesel Ekonomik Ortaklık (RCEP) gibi kurumlar 21. yüzyılda Batı merkezli Bretton Woods kurumlarına karşı kurulmak istenilen alternatif düzenin kurumsal yapıları olarak dikkat çekmektedir (Ünay ve Dilek, 2018: 19).

SONUÇ

Klasik liberalizmin temelindeki bireycilik, özgürlük ilkelerine dayanan doğal düzen ve piyasa ekonomisi anlayışı çerçevesinde (İnce, 2015: 80) yükselen neoliberal piyasa ekonomisinin kendiliğinden sorunları çözeceği inancına yönelik eleştiriler, küresel finans krizi sonrasında giderek yükselmiştir. Bu eleştirilerin başında denetimden, saydamlıktan, şeffaflıktan ve hesap verilebilirlikten uzaklaşarak kuralsızlaşan finans kapitalizminin küresel ekonomide yol açtığı tahribata yönelik yaklaşımlar gelmektedir.

Krizle birlikte ABD ve AB ülkeleri gibi liberal ülkeler kurtarma paketleri başta olmak üzere devleti yeniden ekonominin en önemli aktörü konumuna getirecek politikalara yönelmiştir. Ticari alanda özellikle G-7 ve G-20 gibi dünya ekonomisinin lokomotifleri konumundaki ülkeler daha fazla korumacılığa yönelmiştir. AB, ticari alandaki korumacılık yanında esas olarak sosyal güvenlik, işgücü piyasası ve emeklilik alanındaki reformlarla kamu harcamalarında kesintiye yol açacak ve bütçe üzerindeki yükü hafifletecek yönde paradigmatik değişikliğe gitmiştir.

Bununla birlikte küresel kriz, IMF başta olmak üzere küresel denetim ve gözetim işlevini yerine getirmesi beklenen kurumlara yönelik eleştirileri artırmıştır.

Makroekonomik gözetim bağlamında IMF görevini istikrarlı ve adaletli biçimde yerine getirmemiştir. Örneğin sürdürülebilir kalkınma ve istihdam sağlama görevini göz ardı ederek, tamamen enflasyona odaklanmıştır. Kuruluş sözleşmesinde devletlerin sermaye kontrolünü sağlama görevi yer alsa da sermaye hesabı da dâhil mali serbestleştirmeyi desteklemiştir (Stiglitz, 2017: 198-199).

Krizden sonraki süreçte IMF'nin yapısının değişmesine yönelik bir takım kararlar (IMF'nin görev tanımı, Esnek Kredi Hattı'nın geliştirilmesi, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin temsil hakkının artırılması vb.) alınmıştır. Alınan bu kararlar küresel ekonomik düzeninin yeniden dizayn edilmesi görevinin yine IMF'ye verilmesinin neo-liberal çizgide ilerleyen küreselleşme paradigmasının sürdürülmek istendiğinin göstergesi olarak algılanmıştır (Durusoy, 2009: 383). Bu düşüncenin geri planında küreselleşmenin daha iyi bir yönetim ihtiyacı yaratması yatmaktadır (Binay ve Atalay, 2019: 141).

Buna karşılık krizle birlikte öne çıkan en önemli tema, küreselleşmenin geleceğine ilişkin yükselen tartışmalardır. Dünya ekonomisinin hâkimiyetinin Avrupa ve Atlantik'ten Asya'ya doğru kayma endişesi, neoliberal Washington Mutabakatı ekseninde şekillenen dünya düzenine alternatif arayışları hızlandırmıştır. Çin başta olmak üzere Asya kıtasının kendine özgü unsurlarla elde ettiği başarı, küreselleşmenin daha kapsayıcı ve adil olması gerektiği fikrine daha fazla taraftar sağlamıştır. Çin bu eğilimi Washington Mutabakatına karşı "Pekin Mutabakatı" olarak nitelendirmiş ve "Kuşak ve Yol Projesi (Belt and Road Initiative)" ile birlikte 2018 yılında "Yeni Küreselleşme Paradigması" adı altında 21. yüzyılda küreselleşmenin geleceğine yönelik olarak ABD hegemonyasını kırmak için yeni arayışlara girişmiştir.

Küresel finans krizinden sonra yaşanan süreçte ulusal ve uluslararası anlamda verilen tepkiler, aslında küreselleşmenin geleceği konusundaki arayışlarında belirleyici rol üstlenmiştir. Serbest piyasa anlayışının değişmesinde, uluslararası organizasyonların kapsamlı şekilde dönüştürülmesinde, alternatif yeni kurumların oluşturulmasında, devletler arasındaki ilişki ve işbirliği formlarının dönüşmesinde ve yeni bölgeselleşme ve etki alanı politikalarının ivme kazanmasında küresel kriz başat bir etken olmuştur.

Dolayısıyla kriz sonrasında, 20. yüzyılın son otuz yılına hâkim olan ve politik-ekonomi alanında yansımalarını bulan devletin ekonomideki payının minimize edilmesi anlayışının bir kenara bırakılarak devletin önemli bir aktör olarak roller üstlenmesi, pragmatik dönüşümden daha fazlasına işaret etmektedir. Çünkü kriz sonrası hamleler ve arayışlar, 21. yüzyıla özgü yeni bir küreselleşme ya da küresel ekonomik düzenin oluşumunu işaret etmektedir.

KAYNAKÇA

- Aiginger, Karl (2009), "The Current Economic Crisis: Causes, Cures and Consequences", WIFO Working Papers, No. 341, Austrian Institute of Economic Research (WIFO), Vienna, s. 1-31.
- Akerlof, George ve Shiller, Robert J. (2009), Hayvansal Güdüler (Çev. Neşenur Domaniç & Levent Konyar), 2. Baskı, Scala Yayıncılık, İstanbul.
- Ateş, Davut (2011), "Ekonomik Kriz Uluslararası İlişkiler ve Küreselleşmenin Geleceği", Doğuş Üniversitesi Dergisi, 12(1), s. 1-16.
- Avram, Silvia, Figari, Francesco, Leventi, Chrysa, Levy, Horacio, Navicke, Jekaterina, Matsaganis, Manos, Militaru, Eva, Paulus, Alari, Rastringina, Olga ve Sutherland, Holly (2013), "The Distributional Effects of Fiscal Consolidation in Nine Countries", Working Paper No: EM 2/13, s. 1-45.
- Binay, Murat ve Atalay, Nesrin (2019), "Global Governance: Economic Growth and Income Distribution", Sayıştay Dergisi, 112(Ocak-Mart), s. 137-158.
- Bontout, Olivie ve Lokajickova, Terezie (2013), "Social Protection Budgets in the Crisis in the EU", Publications Office of the European Union, s. 1-42.
- Cai, Peter (2017), "Understanding China's Belt and Road Initiative", Lowy Institute for International Policy, s. 1-22.
- Cankaya, Şükrü (2014), "Mali Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik", Sayıştay Dergisi, 94(Temmuz-Eylül), s. 143-146.
- Chen, Wenjie, Mrkaic, Mico ve Nabar, Malhar (2019), "The Global Economic Recovery 10 Years After the 2008 Financial Crisis", IMF Working Paper, s. 1-32.
- Cheng, Leonard K. (2016), "Three Questions on China's Belt and Road Initiative", China Economic Review, 40, s. 309-313.
- Choi, Jin Wook (2013), "The 2007-2010 US Financial Crisis: Its Origins, Progressions, and Solutions", The Journal of Economic Asymmetries, 10(2), s. 65-77.
- Claessens, Stijn (2010), "The Financial Crisis: Policy Challenges for Emerging Markets and Developing Countries", The Journal of Applied Economic Research, 4(2), s. 177-196.
- Coşkun, Alev (2011), Liberal Ekonominin Çöküşü ve Küresel Ekonomik Kriz, 2. Baskı, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul.

- Crotty, James (2009), "Structural Causes of The Global Financial Crisis: A Critical Assessment of The 'New Financial Architecture'", Cambridge Journal of Economics, 33, s. 563-580.
- Crouhy, Michel G., Jarrow, Robert A. ve Turnbull, Stuart M. (2008), "The Subprime Credit Crisis of 2007", The Journal of Derivatives, 16(1), s. 81-110.
- Demir, Faruk, Karabıyık, Ayşegül, Ermişoğlu, Emine ve Küçük, Ayhan (2008), "ABD Mortgage Krizi", Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Çalışma Tebliği, 3, Ankara.
- Durusoy, Serap (2009), "Kriz Sonrası Küresel Kapitalizmin Geleceği", Alternatif Politika, 1(3), s. 363-389.
- Eichengreen, Barry (2010), "Macroeconomic and Financial Policies Before and After the Crisis", East-West Center/KDI Conference on the Global Economic Crisis, Honolulu, 19-20 August, s. 1-21.
- European Commission (2012), Employment and Social Developments in Europe 2012, Luxembourg: Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Communities (2009), Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences, and Responses, Luxembourg.
- Evenett, Simon J. (2019), "Protectionism, State Discrimination, and International Business Since The Onset of the Global Financial Crisis", Journal of International Business Policy, 2(1), s. 9-36.
- Evenett, Simon J. ve Vines, David (2012), "Crisis-era Protectionism and the Multilateral Governance of Trade: an Assessment", Oxford Review of Economic Policy, 28(2), s. 195-210.
- Frieden, Jeffry (2019), "The Backlash Against Globalization and The Future of The International Economic Order", The Crisis of Globalization Democracy, Capitalism and Inequality in the Twenty-First Century, Patrick Diamond (Ed.), I.B.Tauris, London & New York.
- Goel, Suresh (2009), Crisis Management: Master the Skills to Prevent Disasters, Global India Publications, New Delhi.
- Gökçöz, Ahmet (2012), "Küresel Finansal Krizin Muhasebe Temelli Nedenleri Bağlamında Kurumsal Yönetim ve Muhasebe Meslek Etiğinin Önemi", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 26(3-4), s. 313-331.
- GTAR (2019), Jaw Jaw not War War: Prioritising WTO Reform Options, The 24th Global Trade Alert Report, London.

- Hermann, Christoph (2017), "Crisis, Structural Reform and the Dismantling of the European Social Model(s)", *Economic and Industrial Democracy*, 38(1), s. 51-68.
- Huang, Yiping (2016), "Understanding China's Belt&Road Initiative: Motivation, Framework and Assessment", *China Economic Review*, 40, s. 314-321.
- ILO (2014), *Portugal: Tackling the Jobs Crisis in Portugal*, The International Labour Office, Geneva.
- İnce, Murat (2015), "Piyasa Ekonomisi ve Özgürlük", *Sayıştay Dergisi*, 98 (Temmuz-Eylül), s. 75-96.
- Kannan, Prakash ve Koehler-Geib, Fritzi (2009), "Why Did the Crisis Go Global", (<https://voxeu.org/article/why-did-crisis-go-global>, Erişim Tarihi: 25.09.2019).
- Kothari, S. P. ve Lester, Rebecca (2012), "The Role of Accounting in the Financial Crisis: Lessons for the Future", *Accounting Horizons*, 26(2), s. 335-351.
- Köse, H. Ömer (2012), "Küresel Krizle Mücadelede Denetimin Önemi ve Yüksek Denetim Kurumlarının Rolü", *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(3), s. 93-108.
- KPMG (2018), *KPMG Global China Practice. A New Era, A New Paradigm of Globalisation, China Outlook 2018*, China.
- Orr, Martin (2012), "The Global Capitalist Crisis and The End of Neoliberal Capitalist Globalization", *Beyond the Global Capitalist Crisis: The World Economy in Transition*, Berch Berberoglu (Ed.), Ashgate Publishing, Farnham & Burlington.
- Østrup, Finn, Oxelheim, Lars ve Wihlborg, Clas (2009), "Origins and Resolution of Financial Crises: Lessons from the Current and Northern European Crises", *Asian Economic Papers*, 8(3), s. 178-220.
- Öniş, Ziya ve Güven, Ali Burak (2010), "Küresel Ekonomik Kriz ve Neoliberal Küreselleşmenin Geleceği", *Görüş*, 65 (Aralık), s. 56-60.
- Öniş, Ziya ve Güven, Ali Burak (2011), "The Global Economic Crisis and the Future of Neoliberal Globalization: Rupture Versus Continuity", *Global Governance* 17, s. 469-488.
- Pieterse, Jan Nederveen (2010), "Dynamics of Twenty-first-Century Globalization: New Trends in Global Political Economy", *Globalization in the 21st Century: Labor, Capital, and the State on a World Scale*, Berch Berberoglu (Ed.), Palgrave Macmillan, New York.

- Ramo, Joshua Cooper (2004), "The Beijing Consensus", The Foreign Policy Centre, London, s. 1-74.
- Roubini, Nouriel ve Mihm, Stephen (2017), Kriz Ekonomisi: Dünya Ekonomisinin Çöküşü ve Geleceği (Çev. Işıl Tezcan), 2. Baskı, Pegasus Yayıncılık, İstanbul.
- SGK (2019), Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik, 2. Baskı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Yayını, Ankara.
- Stiglitz, Joseph E. (2009), "The Anatomy of A Murder: Who Killed America's Economy?", *Critical Review*, 21(2-3), s. 329-339
- Stiglitz, Joseph E. (2017), Küresel Kriz: Parasal ve Mali Reform Önerileri (Çev. Eda Aksan), Akılçelen Kitaplar, Ankara.
- Şenses, Fikret, Öniş, Ziya ve Bakır, Caner (2015), "Giriş", Ülke Deneyimleri Işığında Küresel Kriz ve Yeni Ekonomik Düzen, 2. Baskı, Fikret Şenses, Ziya Öniş ve Caner Bakır (Der.), İletişim Yayınları, İstanbul.
- Tok, Evren (2015), "Küresel Yönetişim ve G-20'nin Siyasal Ekonomisi: 1999-2012", Ülke Deneyimleri Işığında Küresel Kriz ve Yeni Ekonomik Düzen, 2. Baskı, Fikret Şenses, Ziya Öniş ve Caner Bakır (Der.), İletişim Yayınları, İstanbul.
- Ünay, Sadık ve Dilek, Şerif (2018), "Yeni Korumacılık ve Ticaret Savaşları", SETA Analiz Yayınları, 228, s. 1-25.
- Yağcı, Mustafa (2016), "A Beijing Consensus in the Making: The Rise of Chinese Initiatives in the International Political Economy and Implications for Developing Countries", *Perceptions: Journal of International Affairs* (Summer 2016), s. 29-56.
- Yeldan, Erinç (2009), "Kapitalizmin Yeniden Finansallaşması ve 2007/2008 Krizi: Türkiye Krizin Neresinde?", *Çalışma ve Toplum*, 1, s. 11-28.
- Yu, Hong (2017), "Motivation Behind China's 'One Belt, One Road' Initiatives and Establishment of the Asian Infrastructure Investment Bank", *Journal of Contemporary China*, 26(105), s. 353-368.



TÜRKİYE'DE KAMU HARCAMALARI İLE VERGİ GELİRLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİ: FREKANS ALANDA ASİMETRİK TESTİNDEN KANITLAR

*TAX-SPEND CAUSALITY IN TURKEY: EVIDENCE FROM
ASYMMETRIC CAUSALITY TEST IN FREQUENCY DOMAIN*

Veli YILANCI¹
Mahmut Ünsal ŞAŞMAZ²
Ömer Faruk ÖZTÜRK³

ÖZ

Bu çalışmada frekans alanında asimetrik nedensellik testi kullanılarak, Türkiye'de Ocak 2006 - Kasım 2019 arası kamu harcamaları ile vergiler arasındaki nedensellik ilişkisinin tespit edilmesi amaçlanmıştır. Çalışma sonucunda uzun dönemde vergi gelirlerinden kamu harcamalarına doğru tek yönlü bir nedensellik ilişkisi var iken, vergi gelirlerinin pozitif şoklarından kamu harcamalarının pozitif şoklarına doğru, kısa, orta ve uzun vadede tek yönlü asimetrik bir nedensellik ilişkisi olduğu görülmüştür. Dolayısıyla uzun dönemde Türkiye'de vergi-harcama hipotezinin geçerli olduğu; kısa, orta ve uzun vadelerde ise asimetrik vergi-harcama hipotezinin geçerli olduğu bulgusuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Harcamaları, Vergiler, Asimetrik Nedensellik Testi

- ¹ Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ekonometri Bölümü Öğretim Üyesi, yilanci@sakarya.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5738-690X
- ² Dr. Öğretim Üyesi, Uşak Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi, mahmut.sasmaz@usak.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9485-3933
- ³ Dr. Öğretim Üyesi, Uşak Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi, omerfaruk.ozturk@usak.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0250-5021

Gönderim Tarihi/Submitted: 16.02.2020

Revizyon Talebi/Revision Requested: 04.03.2020

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 17.04.2020

Kabul Tarihi/Accepted: 24.04.2020

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Yılanıcı, Veli

Atıf/To Cite: Yılanıcı,Veli; Şaşmaz, Mahmut Ünsal; Öztürk, Ömer Faruk (2020), Türkiye'de Kamu Harcamaları ile Vergi Gelirleri Arasındaki İlişki: Frekans Alanda Asimetrik Testinden Kanıtlar, Sayıştay Dergisi, Cilt: 31, Sayı: 116, s.121-139

ABSTRACT

In this study, we aim to identify the causality relationship between taxes and public expenditures for Turkey over the period January 2006 - November 2019 using asymmetric causality test in the frequency domain. The results of the study show that there is a unidirectional causality relationship from tax revenues to public expenditures in the long term, while there exists a one-way asymmetric causality relationship in the short, medium and long term, for positive shocks. Therefore, we conclude that the tax-expenditure hypothesis is valid in the long term, while the asymmetric tax-expenditure hypothesis is valid in the short, medium, and long terms.

Keywords: Public Expenditure, Taxes, Asymmetric Causality Test

GİRİŞ

Keynesyen iktisadi politikaların 1930’lu yıllarda yoğun olarak uygulama alanı bulmasıyla birlikte, müdahaleci devlet ve sosyal refah devleti anlayışı dünya genelinde önem kazanmıştır. Bu dönemde; kaynak dağılımında etkinlik, ekonomik istikrar ve gelir dağılımında adaletin sağlanması başta olmak üzere devletin görev alanı oldukça genişlemiştir. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak çoğu ülkede kamu harcamaları ve vergi gelirlerinde önemli artışlar yaşanmıştır.

Kamu harcamalarının en önemli finansman araçlarından biri olmasının yanı sıra, kamu gelirlerinin en önemli bileşeni konumunda olan vergi gelirleri, kamu harcamaları ile birlikte bütçe dengesinin sağlanması ve bütçe açıklarıyla mücadele konularında dikkate alınması gereken değişkenlerin başında yer almaktadır. Kamu harcamaları ile vergi gelirleri arasındaki nedensellik ilişkisini inceleyen ampirik çalışmaların sayısı 1980’lerden sonra hızla artmıştır. Bu durum; iki değişken arasında var olan ilişkinin, bütçe açıklarıyla mücadele konusunda farklı politika önerilerini ortaya koyma ve politika yapıcılarına destek olma özellikleriyle açıklanabilir (Payne, 2003). Ayrıca; kamu harcamaları ve vergi gelirlerinin geçmiş dönem değerlerinin birbirlerinden etkilenmesi durumunda, bir değişkeni kontrol etmek yoluyla diğer değişken üzerinde bir değişiklik meydana getirerek bütçe açıklarıyla mücadele edebilme olanağı sağlanabilir (Park, 1998). Burada, bütçe açıklarının dünya ve Türkiye’deki gelişimine kısaca değinmek yerinde olacaktır.

Bütçe açıkları; 1970’li yıllardan itibaren gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sosyal refah devleti uygulamaları ve kalkınma sürecini hızlandırma amaçlı politikalarla birlikte önemli oranda yükselmiştir. Kamu harcamalarındaki artış

vergi gelirlerine göre oldukça yüksek düzeyde gerçekleşmiştir. Bu dönemde kamu sektörü faaliyetlerinin hızlı bir şekilde artmasının arkasında, yaşanan ekonomik krizler ile savaşlar gibi olağanüstü olayların da etkisi bulunmaktadır. Bütçe açıkları, 1980’lerden itibaren özellikle gelişmekte olan ülkelerde makroekonomik istikrarsızlıkların önemli bir nedeni haline dönüşmüştür. Bütçe açıkları; yatırımlar, yurt içi tasarruflar, işsizlik, faiz oranları, enflasyon gibi çok sayıda ekonomik değişkeni etkilediğinden dolayı hem politika yapımcılarının hem de ekonomi ve maliye alanındaki araştırmacıların dikkatini çekmiştir. Bütçe açıklarının ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerinden belki de en önemlisi, enflasyonist süreç üzerindeki baskıyı artırmasıdır.

Türkiye’de bütçe açıkları uzun yıllar maliye politikasının önemli sorunları arasında yer almıştır. Türkiye ekonomisinde 1980 yılında korumacı dış ticaret politikalarından vazgeçilmesiyle birlikte liberalleşme süreci başlamıştır. 1989 yılında sermaye hareketlerinin serbestleşmesiyle devam eden bu süreçte; genellikle kısa vadeli sermaye hareketlerinin hem nedeni hem de sonucu olarak görülebilecek yüksek reel faizler ile ulusal paranın aşırı değerli hale gelmesi, kamu açıklarının artmasına neden olmuştur. Bu dönemde vergilerin artırılması yerine yüksek faizle borçlanmaya gidilmesi kamu açıklarını daha da artırmıştır. 1994 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlerinde etkisiyle kamu açıklarının ve kamu kesimi borçlanma gereğinin aşırı yükselmesi, borçlanmayı zorunlu kılmıştır. Kamu açıklarının kapatılabilmesi için alınan yüksek faizli borçlar, bütçe üzerindeki faiz yükünün de artmasına neden olmuştur. Bu dönemde (1985-2002); kamu açıkları-kamu borçlanması-yüksek faiz şeklinde kısır bir döngü oluşmuştur. Toplam vergi gelirlerinin düzeyi de gelişmiş ülkelerle mukayese edildiğinde oldukça geride kalmıştır (Boratav, 2003).

Türkiye’de 2001 ekonomik krizi sonrasında hayata geçirilen “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ile birlikte kamu harcamalarında tasarrufa gidilmesi ve kamu gelirlerinin artırılması amacıyla önemli tedbirler alınmıştır. 2008 küresel krizine kadar olan dönemde mali disiplini sağlayabilmek adına; vergi reformları, kamu harcamalarının sınırlandırılmasına yönelik tedbirler ve özelleştirme uygulamaları sıklıkla kullanılmıştır. 2008 küresel krizine kadar olan dönemde (2002-2007) mali disiplinin sağlanmasına yönelik atılan adımlar başarılı sonuçlar vermiştir. Küresel kriz ile birlikte bütçe dengesi de olumsuz etkilenmiştir. Özellikle 2015 yılı sonrasında bütçe dengesini olumsuz etkileyen faktörler arasında; küresel gelişmeler, savaş, artan terör olayları ile turizm gelirlerindeki azalış sayılabilir.

Türkiye’de, 2015 yılından itibaren bütçe açığının GSYH’ye oranına bakıldığında her yıl bu oranın yükseldiği görülmektedir. Bu oran 2015 yılında %1, 2016 yılında %1,1, 2017 yılında %1,5 ve 2018 yılında ise %2 olarak gerçekleşmiştir. 2020 yılı gerçekleşme tahmini ise %2,9’dur. Bütçe açığı, her türlü tanım açısından 2019 yılında ciddi anlamda bozulmuştur (TÜSİAD 2017 ve 2020). Türkiye’de son yıllarda bütçe açığının giderek artması, kamu harcamaları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkinin önemini artırmış ve bu husus, çalışmanın konusunu belirleyen temel faktör olmuştur.

Bu çalışmada Türkiye’de kamu harcamaları ile vergi gelirleri arasındaki nedensellik ilişkisi, Ocak 2006-Kasım 2019 dönemi için frekans alanda asimetrik nedensellik testi kullanılarak incelenmiştir. Çalışmanın temel amacı, Türkiye’de bütçe açıkları ile mücadelede vergi-harcama konusunda ampirik bir katkı sağlayabilmektir. Bu çalışmada iki değişken arasındaki ilişkiyi açıklayan temel hipotezler teorik çerçevede anlatılmaktadır. Bu hipotezlerden Vergi-Harcama Hipotezi ile Harcama-Vergi Hipotezinde kamu harcamaları ile vergiler arasında doğrudan bir ilişki kurulduğundan dolayı, çalışmada kamu gelirleri yerine vergi gelirleri değişken olarak kullanılmıştır. Çalışmanın birinci bölümünü teorik çerçeve oluşturmaktadır. İkinci bölümde konuyla ilgili literatür taraması yer almaktadır. Üçüncü bölümde ekonometrik metodoloji, dördüncü bölümde ise veri ve test sonuçları yer almaktadır. Çalışma, değerlendirme ve sonuç bölümüyle sona ermektedir.

1. TEORİK ÇERÇEVE

Kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasında dönemler itibarıyla bir ilişkinin olup olmaması, bütçe açıkları ile mücadelenin nasıl ve hangi araçlar üzerinden daha etkin bir şekilde formüle edilebileceği konusunda yol gösterici olmaktadır. Bu durum, özellikle bütçe açıklarının yapısal ekonomik sorun olarak yaşandığı ülkeler açısından son derece önemlidir (Turan ve Karakaş, 2018). Kamu harcamaları kamu gelirlerinin nedeni olarak kabul edilirse, devlet kamu harcamalarını finanse etmek için vergileri artırmak durumundadır. Bu durumda kamu harcamalarındaki artış, iktisadi karar alıcılar üzerinde vergilerin artacağı beklentisini oluşturmak suretiyle sermaye çıkışına neden olacaktır. Ayrıca; kamu harcamaları ile kamu gelirleri eşanlı olarak belirlenmediği takdirde, kamu harcamalarına ilişkin kararların kamu gelirlerinden bağımsız olarak alındığı kabul edilir. Böyle bir durumda ise, bütçe açıklarında ciddi artışların yaşanması

söz konusu olabilir. Bu açılardan bakıldığında iki değişken arasındaki ilişkinin net bir şekilde ortaya çıkması son derece önemlidir (Narayan ve Narayan, 2006).

Kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmalarda, dört farklı hipotezin test edildiği görülmektedir. Bu hipotezler; Vergi-Harcama Hipotezi (Tax-spend hypothesis), Harcama-Vergi Hipotezi (Spend-tax hypothesis), Mali senkronizasyon (uyumluluk) Hipotezi (Fiscal synchronization hypothesis) ile Kurumsal Farklılık Hipotezi (Institutional seperation hypothesis)’dir.

Vergi-Harcama Hipotezi, ilk kez Friedman (1978) tarafından öne sürülmüştür. Friedman (1978); bir ülkedeki toplam kamu harcaması miktarının toplam vergiler tarafından belirlendiğini savunmuştur. Dolayısıyla, iki değişken arasındaki nedensellik ilişkisinin yönü vergilerden kamu harcamalarına doğrudur. Vergi-harcama hipotezine göre; iki değişken arasında doğrusal bir ilişki vardır. Buna göre bir ülkede vergi gelirlerinin artması kamu harcamalarının da artması sonucunu doğurur, vergi gelirlerinin azalması ise kamu harcamalarının da azalmasına neden olur. Friedman; vergiler ile kamu harcamaları arasındaki bu ilişkiden yola çıkarak, vergi miktarını artıracak bir vergi politikasının harcamaları da artırmak suretiyle bütçe açıklarına neden olacağını savunmuştur. Bütçe açıklarının önlenmesi için de vergi indirimlerinin kullanılması gerektiğini savunmuştur. Friedman’a göre; vergilerin düşürülmesi kamu harcamalarının da azaltılması yönünde bir baskı oluşturacaktır. Dolayısıyla, bütçe açıklarının düşürülebilmesi için vergilerin artırılması etkin bir politika değildir.

Vergi harcama hipotezine farklı bir bakış açısı, Buchanan ve Wagner (1977) tarafından getirilmiştir. Buchanan ve Wagner (1977); Friedman’a benzer şekilde vergi gelirlerinin kamu harcamalarına neden olduğunu kabul etmiştir. Fakat iki değişken arasındaki nedensellik ilişkisi, vergi gelirlerinin toplam miktarına değil, vergi gelirlerinin elde edilme şekline bağlıdır. Çünkü toplam vergi gelirlerinin dolaylı ve dolaysız vergiler tarafından oluşan farklı bileşimleri, ekonomi üzerinde farklı etkiler oluşturmaktadır. Buchanan ve Wagner (1977)’e göre; dolaylı vergilemenin daha önemli olduğu ve finansman aracı olarak kullanıldığı bir vergi sisteminde bireyler kamusal mal ve hizmetlerin gerçek maliyetlerini olduğundan daha düşük olarak algılayıp kabul edeceklerdir (mali aldanma). Bu durumda kamusal mal ve hizmetlere olan talep düzeyi, olması gerektiğinden daha yüksek düzeyde gerçekleşecektir. Dolayısıyla mali aldanmanın olduğu bir durumda kamu harcamaları gerektiğinden fazla artacaktır. Buna karşın, dolaysız vergiler finansman aracı olarak kullanıldığında bireylerin kamusal mal ve hizmetlerin

gerçek maliyetlerini doğru bir şekilde tahmin etmesiyle kamusal mal ve hizmet talebinde düşme meydana gelecektir. Kamu tercihi teorisyenlerinden olan Buchanan ve Wagner (1977), bir ülkedeki vergi yapısındaki farklılıkların kamu harcamaları üzerinde değişiklikler oluşturduğunu fakat vergi gelirleri ile kamu harcamaları arasındaki ilişkinin Friedman’ın aksine pozitif değil negatif yönlü olduğunu savunmuştur. Hükümetler özellikle konjonktürel dalgalanmaların yaşandığı dönemlerde harcama artışına giderek bütçe açığını finanse etmek istemektedir. Bu durumlarda hükümetlerin harcama artışına gitmesi engellenmelidir.

Harcama-Vergi Hipotezi, Peacock ve Wiseman (1979) tarafından öne sürülmüştür. Bu hipoteze göre hükümetler öncelikle harcama yaparlar, daha sonra bu harcama düzeyine uyumluluk sağlayacak olan gelir ve vergi politikalarını düzenlerler. Dolayısıyla bu hipotezde kamu harcamalarından vergi gelirlerine doğru bir nedensellik ilişkisi olduğu kabul edilir. Bu yaklaşımın temel noktasını, konjonktürel dalgalanmaların kamu harcamalarına olan etkisi oluşturmaktadır. Bu yaklaşımda; savaşlar, doğal felaketler veya ekonomik kriz dönemlerinde kamu harcamaları ciddi artışlar göstermektedir. Bu artışlar, kamu harcamalarının temel finansman kaynağı olan vergileri de doğal olarak artıracaktır. Konjonktürel dalgalanmalar sona erdiğinde, kamu harcama düzeyi kriz öncesi dönemin üzerinde olmakla birlikte normal düzeye gerilemektedir. Fakat olağanüstü dönemin olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması amacıyla kamu harcamalarının geçici olarak artırılması ihtiyacı belirli noktadan sonra toplumsal tercihleri de değiştirmek suretiyle süreklilik arz eden kamu harcaması ile vergi artışına neden olacaktır. Bütçe açıklarının azaltılması, kamu harcamalarının azaltılmasıyla mümkün olabilir (Payne, 2003).

Harcama-Vergi Hipotezini destekleyen bir çalışma Barro (1979) tarafından yapılmıştır. Bu çalışmada; vergilerin artmasının nedeni olarak kamu harcamalarının artışı gösterilmektedir. Cari dönemde bütçe kısıtı altında kamu harcamalarının artışı, gelecekteki vergi yükünü artıracaktır. Barro, Buchanan ve Wagner’in aksine vergi mükelleflerinin mali aldanma içinde olmadığını savunmuştur. Ricardocu denklik hipotezine göre rasyonel olan bireylerin davranışlarından hareketle, kamu harcamalarını finanse etmek amacıyla kamu borcundaki artışın gelecek dönemlerde vergisel yükümlülükleri artıracığını savunmuştur. Rasyonel bireyler, mali aldanma içinde olmadan bütçe açıklarının gelecek dönemlerde vergilerle finanse edileceğini bilmektedir. Dolayısıyla bu yaklaşımda, kamu harcamalarından vergi gelirlerine doğru tek yönlü pozitif bir ilişkinin olduğu savunulmaktadır.

Mali Uyumluluk Hipotezi; kamu gelirleri ve kamu harcamalarının eşanlı olarak belirlendiğini, iki değişken arasında karşılıklı bir nedensellik ilişkisinin olduğunu öne sürmektedir. Bu hipotez, Musgrave (1966) ile Meltzer ve Richard (1981)’ın çalışmalarıyla ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşıma göre; refah maksimizasyonuna ulaşmak isteyen seçmenler, kamu harcamaları ile kamu gelirlerine ilişkin optimal düzeyi marjinal maliyetler ve marjinal faydaları dikkate alarak belirler. Dolayısıyla hem kamu harcamaları hem de kamu gelirleri bir uyumluluk içerisinde eşanlı olarak belirlenir. Hükümetler bütçe açıklarını azaltabilmek için hem harcama hem de gelir tarafında bütçe açığını azaltıcı düzenlemelere ihtiyaç duymaktadır. Musgrave (1966) bütçenin sahip olduğu harcama ve vergi bileşenlerinin, toplumsal refahı maksimum kılacak şekilde düzenlenmesi gerektiğini savunmuştur.

Kurumsal Farklılık Hipotezi; kamu gelir ve kamu harcamalarının birbirinden bağımsız olarak belirlendiğini kabul etmektedir. Bu hipotez; Wildavsky ve Caiden (1988) ile Bagestani ve McNown (1994)’un çalışmaları ile ortaya çıkmıştır. Amerika Birleşik Devletleri açısından kurumsal farklılık hipotezi (mali yansızlık/bağımsızlık); bütçe sürecinde yer alan yasama ve yürütme organları arasındaki uzlaşma eksikliğinden yola çıkarak, kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasında eşgüdümün olmadığını savunmaktadır. Dolayısıyla; kamu harcamaları ile vergilendirme sürecine yönelik olarak alınan kararlar farklı birimler tarafından yerine getirildiğinden iki bütçe bileşeni arasında nedensellik ilişkisi yoktur. Bu yaklaşıma göre, kamu harcaması ve kamu gelirlerini belirleyen temel unsur ihtiyari (iradi) mali politikalar veya kamusal karar mekanizmalarıdır. Bütçenin iki bileşeninin birbirinden bağımsız olması, bütçe açıklarının önlenmesi için kamu harcamalarının azaltılması ve/veya vergilerin artırılması şeklinde çözüme kavuşturulabilir. Nitekim vergilerin artırılması (kamu harcamaları sabitken) veya kamu harcamalarının azaltılması (vergiler sabitken) bütçe açığını azaltacaktır.

Kamu harcamaları ve kamu gelirlerini temel alan bu hipotezler, farklı ülkeler ve farklı dönemler itibarıyla çok sayıda ampirik çalışmada test edilmiştir. Söz konusu çalışmalar içerisinde, dört farklı hipotezin geçerliliği konusunda aynı ülke için yapılmış çalışmalarda bile farklı sonuçlar ortaya çıkabilmektedir.

2. LİTERATÜR TARAMASI

Literatüre bakıldığında kamu harcamaları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkiye yönelik birçok çalışma olduğu görülmektedir. Bu çalışmalarda farklı sonuçlara ulaşılmışının en önemli nedeni, incelenen ülkelerin içinde bulunduğu ekonomik koşulların farklı olmasıdır. Bu çalışmanın literatürde var olan diğer çalışmalardan farkı ele alınan değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisini frekans alanda asimetriyi dikkate alarak test etmesidir. Bu sayede hem değişkenlerin, hem de değişkenlerin pozitif ve negatif bileşenlerinin arasındaki nedensellik ilişkisi kısa, orta ve uzun vadede test edilebilecektir. Literatürde yer alan çalışmaların kısa bir özeti şu şekilde sunulabilir.

Darrat (1998), Engle ve Granger ile Johansen eşbütünleşme testlerini kullanarak Türkiye’de 1967-1994 yıllarında kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki ilişkiyi araştırmıştır. Çalışma sonucunda kamu gelirlerinden kamu harcamalarına doğru tek yönlü nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir. Li (2001), hata düzeltme modelini kullanarak Çin için 1950-1997 yılları için kamu harcamaları ile kamu gelirleri ilişkisini incelediği çalışmasında kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasında çift yönlü nedensellik ilişkisi tespit etmiştir. Al-Qudair (2005) ise aynı ekonometrik yöntemi kullanarak Suudi Arabistan’da 1964-2001 yılları arasında yine ilgili değişkenler arasında çift yönlü bir nedensellik ilişkisi olduğu sonucuna varmıştır. Chang ve Cho (2002), Çin’de 1977-1999 yıllarında kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki ilişkiyi inceledikleri çalışmalarında, kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasında çift yönlü nedensellik ilişkisini tespit etmişlerdir. Aynı ilişkiyi Pakistan’da 1973-2003 dönemi için inceleyen Hussain (2004), kamu harcamalarından kamu gelirlerine doğru tek yönlü nedensellik ilişkisi olduğunu tespit etmiştir.

Aslan ve Taşdemir (2009), Granger nedensellik testini kullanarak Türkiye’de 1950-2017 döneminde kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki ilişkiyi araştırmışlardır. Çalışmaları sonucunda kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasında çift yönlü nedensellik ilişkisi tespit etmiştir.

Alfonso ve Rault (2009), bootstrap ile düzeltilmiş nedensellik testini kullanarak 25 AB ülkesinde 1960-2006 yıllarında kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Çalışma sonucunda İtalya, Fransa, İspanya, Yunanistan ve Portekiz ülkelerinde kamu harcamalarından kamu gelirlerine doğru tek yönlü, Almanya, Belçika, Avusturya, Finlandiya ve İngiltere’de ise kamu gelirlerinden kamu harcamalarına doğru tek yönlü nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir.

Chang ve Chiang (2009), Granger nedensellik testini kullanarak 15 OECD ülkesinde 1992-2006 yıllarında kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasında çift yönlü nedensellik ilişkisinin varlığını tespit etmişlerdir.

Akçağlayan ve Kayıran (2010), hata düzeltme modeli ve Toda Yamamoto nedensellik testini kullanarak Türkiye’de 1987:Ç1 - 2005:Ç4 döneminde kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki nedensellik ilişkisini araştırmışlardır. Çalışmaları sonucunda kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasında herhangi bir nedensellik ilişkisi tespit edilememiştir.

Dökmen (2012); 1994-2007 döneminde 34 OECD ülkesinde kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki nedensellik ilişkisini panel nedensellik yöntemini kullanarak incelemiştir. Bu çalışmada, Holtz-Eakin, Newey ve Rosen tarafından geliştirilen nedensellik testi kullanılmıştır. Çalışma sonucunda, vergilerden kamu harcamalarına yönelik tek taraflı bir nedensellik ilişkisinin var olduğu ve OECD ülkelerinde vergi-harcama hipotezinin geçerli olduğu tespit edilmiştir.

Apergis vd. (2012), eşikli otoregresif ve momentum eşikli otoregresif yöntemlerini kullanarak Yunanistan’da 1957-2009 yıllarında kamu harcamaları ile kamu gelirleri ilişkisini incelemişlerdir. Çalışmaları sonucunda kamu gelirlerinden kamu harcamalarına doğru tek yönlü nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir.

Akça ve Bilgin (2013), Engle ve Granger nedensellik testi kullanarak Türkiye’de 1924-2009 döneminde kamu harcamaları ile devlet gelirleri arasındaki ilişkiyi araştırmışlardır. Çalışmaları sonucunda devlet gelirlerinden harcamalara doğru tek yönlü nedensellik ilişkisi tespit ettikleri belirlenmiştir.

Akar (2014), Gregory ve Hansen kırılmalı eş bütünleşme testini kullanarak Türkiye’de 1950-2012 döneminde bütçe gelir ve harcamaları arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasında uzun dönemli ilişkinin olduğunu belirlemişlerdir. Ve bu değişkenler arasında kısa dönemde çift yönlü nedensellik olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Akbulut ve Yereli (2016), Granger nedensellik testini kullanarak Türkiye’de 2006 Ocak - 2015 Nisan yıllarında kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasındaki nedensellik ilişkisini incelemişlerdir. Çalışmaları sonucunda kamu harcamalarından kamu gelirlerine doğru tek yönlü bir nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir.

Aksu vd. (2017), ARDL sınır ve Toda-Yamamoto nedensellik testlerini kullanarak Türkiye’de 2006:1-2016:1 döneminde kamu gelirleriyle kamu

harcamaları arasındaki ilişkiyi araştırmışlardır. Çalışmaları sonucunda kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasında uzun dönemli ilişki olmadığını belirlemişlerdir. Diğer yandan bu değişkenler arasında çift yönlü nedensellik ilişkisi olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Turan ve Karakaş (2018), doğrusal olmayan sınır testi yaklaşımını kullanarak Türkiye’de 1998:Ç1-2016:Ç4 yıllarında kamu harcamaları ve gelirleri arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Çalışmaları sonucunda uzun vadede kamu harcamalarındaki pozitif bir şokun gelirlerde artışa, kamu gelirlerindeki bir pozitif (negatif) şokun ise kamu harcamalarının artışına (düşüşüne) sebep olduğu tespit edilmiştir.

López-Vera vd. (2018), Kolombiya’da 1995-1Ç ve 2015-4Ç dönemi için harcama ve vergi geliri için mali çarpanların doğrusal olmayan ve asimetric etkilerini analiz etmiştir. Çalışmada, kamu harcamaları ile vergi gelirleri arasında doğrusal olmayan simetrik ilişki tespit edilmiştir.

Kazungu (2019), Johansen eşbütünleşme ve Granger nedensellik testini kullanarak Tanzanya’da 2000-2017 yılları arasında çeyreklik verileri kullanarak kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki ilişkiyi araştırmıştır. Çalışma sonucunda gelir ve harcama arasında eşbütünleşme ilişkisi olmadığı belirlenmiştir. Ayrıca kamu harcamalarından kamu gelirlerine doğru tek yönlü nedensellik ilişkisi olduğunu tespit etmiştir.

3. EKONOMETRİK METODOLOJİ

Granger ve Yoon (2002), değişkenlerin şoklara birlikte tepki vermeleri halinde aralarında eşbütünleşme ilişkisi olduğunu ifade etmiş ve sadece belirli bir tipteki şoka birlikte tepki vermeleri halinde, nasıl bir durumla karşılaşılacağını sorgulayıp, değişkenlerin negatif ve pozitif birikimli şokları arasındaki uzun dönemli ilişkinin varlığını incelemişlerdir. Granger ve Yoon (2002)’un saklı eşbütünleşme testi adını verdiği, değişkenlerin pozitif ve negatif birikimli şokları arasındaki ilişkiyi inceledikleri bu test ile yapmış oldukları değişkenlerin pozitif ve negatif birikimli şoklarına ayırma işlemini daha sonraki yıllarda Hatemi-J (2012) nedensellik analizinde kullanmış ve literatüre kazandırmış olduğu bu yeni teste asimetric nedensellik testi adını vermiştir. Bu çalışmada ise ilgilenecek değişkenler öncelikle Granger ve Yoon (2002)’un önerisi izlenerek birikimli şoklarına ayrılacak, sonraki aşamada ise bu parçalar arasında frekans alanda nedensellik testi incelenerek, frekans alanda asimetric nedensellik testi literatüre önerilmiş olacaktır.

Aşağıda iki rassal yürüyüş süreci görülmektedir:

$$y_t = y_{t-1} + e_t = y_0 + \sum_{i=1}^t e_i$$

$$x_t = x_{t-1} + \varepsilon_t = x_0 + \sum_{i=1}^t \varepsilon_i$$

Burada yer alan y_t ve x_t aralarındaki nedensellik ilişkisi sınanacak değişkeleri gösterirken, $t = 1, 2, \dots, T$, e_i ve ε_i ise beyaz dizi hata terimleridir. Pozitif ve negatif şoklar $e_i^+ = \max(e_i, 0)$, $\varepsilon_i^+ = \max(\varepsilon_i, 0)$, $e_i^- = \min(e_i, 0)$ ve $\varepsilon_i^- = \min(\varepsilon_i, 0)$ şeklinde tanımlanabilir. $e_i = e_i^+ + e_i^-$ ve $\varepsilon_i = \varepsilon_i^+ + \varepsilon_i^-$ olduğu için yukarıdaki eşitlikler aşağıdaki gibi yeniden yazılabilir:

$$y_t = y_0 + \sum_{i=1}^t e_i^+ + \sum_{i=1}^t e_i^-$$

$$x_t = x_0 + \sum_{i=1}^t \varepsilon_i^+ + \sum_{i=1}^t \varepsilon_i^-$$

y_0 ve x_0 başlangıç değerlerini göstermektedir. O halde, her değişkendeki pozitif ve negatif şokları birikimli formda aşağıdaki gibi göstermek mümkündür:

$$y_t^+ = \sum_{i=1}^t e_i^+, \quad y_t^- = \sum_{i=1}^t e_i^-, \quad x_t^+ = \sum_{i=1}^t \varepsilon_i^+ \text{ ve } x_t^- = \sum_{i=1}^t \varepsilon_i^-.$$

ω frekansta, x_t^- ’nin birikimli pozitif şokundan, y_t^+ ’nin birikimli pozitif şokuna doğru nedensellik olmadığını temel hipotezi test etmek amacıyla aşağıdaki vektör otoregresif (VAR) model tahmin edilir:

$$y_t^+ = \sum_{j=1}^p \theta_{1j} y_{t-j}^+ + \sum_{j=1}^p \theta_{2j} x_{t-j}^+ + \varepsilon_{1t}^+ \quad [1]$$

ω frekansta temel hipotezin test edilmesi için aşağıdaki kısıtların sınanması gerekmektedir (Croux ve Reusens, 2013):

$$\begin{cases} \sum_{j=1}^p \theta_{1j} \cos(j\omega) = 0, \\ \sum_{j=1}^p \theta_{2j} \sin(j\omega) = 0. \end{cases} \quad [2]$$

Bu kısıtların sınanması için aşağıdaki test kullanılabilir:

$$\text{Incremental } R^2 = R_{UR}^2 - R_R^2$$

Burada yer alan R_{UR}^2 , Model 1’de yer alan kısıtsız modelin belirginlik katsayısı, R_R^2 ise 2’deki kısıtların konulması halinde elde edilen modelin belirginlik katsayısını göstermektedir. $\text{Incremental } R^2 > F_{(2, T-2p; 1-\alpha)} \frac{2}{T-2p} (1-R^2)$ olması halinde nedensellik ilişkisi olmadığını gösteren temel hipotez reddedilir.

4. VERİ VE SONUÇLAR

Bu çalışmada Ocak 2006 - Kasım 2019 arası aylık veriler kullanılarak kamu harcamaları (KH) ile vergi gelirleri (VG) arasındaki ilişki sınanmıştır. Çalışmada kullanılan veri seti Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası elektronik veri dağıtım sisteminden elde edilmiştir. Kullanılan her iki seri de 2003 bazlı tüketici fiyat indeksi ile reel hale getirildikten sonra mevsimsel arındırma işlemi yapılmıştır. Çalışmada seriler logaritmik formda kullanılmıştır.

Çalışmanın ilk aşamasında ilgili değişkenlerin durağanlıkları, temel hipotez altında serinin birim köklü olduğunu varsayan ADF (Dickey ve Fuller 1979, Said ve Dickey, 1984) ve temel hipotez altında serinin durağan olduğunu varsayan KPSS (Kwiatkowski vd., 1992) testleriyle sınanmış ve sonuçlar Tablo 1’de sunulmuştur⁴.

Tablo 1: Birim Kök Testi Sonuçları

Seri	ADF Birim Kök Testi		KPSS Durağanlık Testi	
	Düzye Değerleri	Birinci Farkları	Düzye Değerleri	Birinci Farkları
LRKH	0.56 (0.99) [13]	-5.17 (0.00) [12]*	1.567 {10}**	0.163 {39}
LRVG	-0.06 (0.95) [5]	-8.45 (0.00) [4]*	1.506 {10}**	0.145 {39}
POZLRKH	-0.81 (0.81) [1]	-18.42 (0.00) [0]*	1.619 {10}**	0.077 {1}
POZLRVG	-1.69 (0.44) [1]	-6.24 (0.00) [2]*	1.607 {10}**	0.338 {10}
NEGLRVG	-1.59 (0.49) [3]	-5.92 (0.00) [2]*	1.620 {10}**	0.099 {18}
NEGLRKH	-0.42 (0.90) [13]	-4.43 (0.00) [12]*	1.605 {10}**	0.267 {3}

Not: Parantez içindeki değerler p-olasılık değerini, köşeli parantez içindeki değerler genelden-özele t anlamlılık yöntemiyle belirlenen uygun gecikme uzunluğunu, süslü parantez içindeki değer ise alan genişlik değerlerini göstermektedir. KPSS durağanlık testi için %5 seviyesindeki kritik değer; 0.463’tür. L, ilgili serinin logaritmasının alındığını, R ise reelleştirildiğini ifade etmektedir. POZ; pozitif bileşenleri, NEG ise negatif bileşenleri simgelemektedir.

Tablo 1’den de görüleceği üzere çalışmada kullanılan değişkenler ile bu değişkenlerin pozitif ve negatif şoklarının birikimli toplamları düzey değerlerinde durağan değildir. İlgili değişkenlerin farkları alındığında durağan hale geldikleri görülmektedir, dolayısıyla ele alınan tüm değişkenler birinci farklarında durağandır. Bu durum, zaman boyunca meydana gelen şokların değişkenler üzerindeki etkisinin kalıcı olduğunu göstermektedir. Diğer bir ifadeyle, uygulanacak maliye politikaları, vergi gelirleri ve kamu harcamaları üzerinde etkili

⁴ Enders ve Lee (2012) tarafından literatüre kazandırılan Fourier ADF birim kök testi de değişkenlerin durağanlığını sınamak amacıyla kullanılmış fakat trigonometrik terimler anlamlı bulunmadığı için sonuçlara yer verilmemiştir. Arzu edildiği takdirde ilgili testin sonuçları sorumlu yazardan edinilebilir.

olacaktır. Uygulanacak nedensellik testi VAR modellere dayandığı için analizde değişkenlerin birinci farkları kullanılacaktır. Frekans alanda uygulanan simetrik ve asimetrik nedensellik testinin sonuçları Tablo 2’ de görüldüğü gibidir:

Tablo 2: Frekans Alanda Nedensellik Testi Sonuçları

	0.5	1.5	2.5	Kritik Değer (%10)
LVG → LKH	0.01672*	0.014157	0.010132	0.0154
LKH → LVG	0.004071	0.001605	0.011419	0.019035
NEGLVG → NEGLKH	0.006536	0.001028	0.01824	0.030388
NEGPLKH → NEGLVG	0.006028	0.000089	0.012565	0.028121
POZLVG → POZLKH	0.05639*	0.05052*	0.03899*	0.028905
POZLKH → POZLVG	0.003799	0.000484	0.007757	0.028212

Not: *; nedensellik ilişkisinin istatistiksel açıdan anlamlılığını göstermektedir.

Test sonuçları şu şekilde özetlenebilir: Uzun dönemde vergi gelirlerinden kamu harcamalarına doğru tek yönlü bir nedensellik ilişkisi var iken, vergi gelirlerinin pozitif şoklarından kamu harcamalarının pozitif şoklarına doğru, kısa, orta ve uzun vadede tek yönlü bir nedensellik ilişkisi olduğu görülmektedir. Dolayısıyla vergi gelirlerinden kamu harcamalarına doğru asimetrik bir nedensellik ilişkisi olduğu ifade edilebilir. Bu ilişki ekonometrik açıdan; vergi gelirlerinin cari ve geçmiş değerlerinin, kamu harcamalarının gelecekteki değerlerini tahmin etmede faydalı olacağını, vergi gelirlerinin kamu harcamalarını tahmin etme gücü olduğunu göstermektedir. İktisadi açıdan ise; uzun dönemde Türkiye’de vergi harcama hipotezi geçerli iken; kısa, orta ve uzun vadede asimetrik vergi harcama hipotezi geçerli olduğunu göstermektedir. Bu durum, vergi gelirlerindeki artışın kamu harcamalarında da artışa sebep olduğunu fakat yaşanan azalışlar için benzer bir yorumun getirilemeyeceğini göstermektedir. Dolayısıyla, Türkiye için vergi miktarını arttırmaya yönelik izlenecek bir vergi politikasının, kamu harcamalarını da artırmak suretiyle bütçe açıklarına neden olacağını ifade etmek mümkündür. Elde edilen bu sonuçlar, Dökmen (2012) ile Turan ve Karakaş (2018)’in Türkiye için ulaştığı sonuçlarla uyumludur.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kamu harcamaları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkinin incelenmesi, bütçe açıklarını azaltıcı politikaların nasıl ve hangi araçlar üzerinden daha etkin bir şekilde uygulanabileceği konusunda önem arz etmektedir. Bu konu özellikle bütçe açıklarının yapısal bir sorun olarak görüldüğü gelişmekte olan ülkelerde daha da önemlidir. 2008 yılındaki küresel finansal kriz sonrasındaki dönemde AB ülkeleri başta olmak üzere çoğu ülkede bütçe açıklarının ve borçlanmanın sürdürülebilirliği, çok sayıda araştırmacının da ilgisini çekmektedir. Türkiye ekonomisinde 2002 sonrası dönemde bütçe açıkları konusunda olumlu gelişmeler yaşanmasına karşın, son yıllarda kamu harcamalarındaki artışla birlikte bütçe açığında artışların yaşanması, kamu harcamaları ile kamu gelirlerinin tartışılmaz en önemli unsuru olan vergi gelirleri arasındaki ilişkinin nasıl gerçekleştiği hususunda merak uyandırmaktadır. Örneğin, kamu harcamaları vergi gelirlerinin nedeni olarak kabul edilirse, hükümet kamu harcamalarını finanse etmek amacıyla vergileri artırıcı politikalar uygulayacaktır. Buna karşın, kamu harcamalarındaki artış iktisadi birimler üzerinde vergilerin artacağı beklentisini oluşturarak, yatırım kararlarının ertelenmesi ve/veya vazgeçilmesi, sermaye çıkışı gibi olumsuz sonuçlara neden olabilecektir. Kamu harcamaları ile vergi gelirlerinin birlikte belirlenmediği durumda ise, kamu harcamalarıyla ilişkili politikalar vergi gelirlerinden bağımsız olarak oluşturulur. Bu durumda ise, bütçe açıklarında önemli artışların yaşanması olasıdır.

Bu çalışmada kamu harcamaları ile vergi gelirleri arasındaki nedensellik ilişkisi Türkiye özelinde incelenmiştir. Kamu harcamaları ile vergi gelirleri arasındaki nedensellik ilişkisinin ortaya çıkarılması amacıyla frekans alanda simetrik ve asimetrik nedensellik testleri kullanılmıştır. Frekans alanda asimetrik nedensellik testi, bu çalışmanın diğer çalışmalardan farkını ve özgünlüğünü ortaya çıkaran en önemli unsurdur. Çalışmada; uzun dönemde vergi gelirlerinden kamu harcamalarına doğru tek yönlü nedensellik ilişkisinin varlığı tespit edilmiş olup, vergi gelirlerinin pozitif şoklarından kamu harcamalarının pozitif şoklarına doğru, hem kısa, hem orta, hem de uzun dönemde tek yönlü asimetrik nedensellik ilişkisinin olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Buna göre uzun dönemde Türkiye’de, kamu harcamaları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmalarda kullanılan dört hipotez içerisinde geçerli olan Friedman’ın öne sürdüğü vergi harcama hipotezidir. Bu sonuç; Alfonso ve Rault (2009)’nin, Almanya, Belçika, Avusturya, Finlandiya ve İngiltere için ulaştığı sonuçlarla, Apergis vd. (2012)’nin Yunanistan’ı

dikkate almış olduğu çalışmanın sonucuyla, Akça ve Bilgin (2013)’nin Türkiye üzerine yapmış oldukları çalışmanın sonuçlarıyla ve Dökmen (2012)’nin Türkiye için ulaşılmış olduğu sonuçlarla uyumludur.

Bu çalışmada elde edilen sonuçlara göre, Türkiye’de uzun dönemde bütçe açıklarının kapatılmasında vergi politikası uygulamalarının önemli bir yeri vardır. Kamu harcamaları merkezli maliye politikası uygulamaları yerine etkin bir vergi politikasının uygulanması, bütçe açıklarını azaltmada faydalı olabilir. Buna karşın, vergi gelirlerinden kamu harcamalarına doğru tek yönlü bir nedensellik olması, bütçe açıklarının vergi gelirlerini artırmak suretiyle kapatılmasının mümkün olmayacağını göstermektedir. Çünkü vergilerde meydana gelen artış kamu harcamalarını artırmak suretiyle bütçe dengesini olumsuz etkileyecektir.

Vergi-harcama hipotezinde Friedman’ın savunmuş olduğu vergi indirimi politikasının kamu harcamaları üzerinde bir baskı unsuru oluşturabileceği görüşü kabul edilebilir. Fakat siyasal tercihler dikkate alındığında vergi indirimi politikasının çok rasyonel olmadığı kabul edilmesi durumunda, vergi gelirlerinin vergi oranları artışı veya yeni vergiler söz konusu olmadan artırılabilmesi kolay değildir. Bunun için vergi mükelleflerinde vergi bilinci ve ahlakının tesis edilmesi, vergi denetim mekanizmasının etkinliğinin artırılması, kayıt dışı ekonomiyle mücadelenin toplumun bütün katmanlarına yayılması ve dolaylı vergilerin vergi sistemi içerisindeki payının yıllar itibarıyla azaltılmasına yönelik vergi sistemi reformunun gerçekleştirilmesi gibi hususlar son derece önemlidir.

Vergi gelirlerini oluşturan dolaylı ve dolaysız vergilerin bileşimi ve teknik özellikleri de önemlidir. Örneğin; dolaysız vergilerden olan gelir vergisinde stopaj usulünün yaygınlaştırılması gerekmektedir. Çünkü stopaj usulü, verginin tahakkuku ve tahsili arasındaki uyumu sağlar. Öte yandan vergilerin tahsilatındaki zamansal gecikmeyi minimum seviyeye indirir ve Tanzi etkisinin oluşmasını engeller. Dolaylı vergiler konjonktürel duyarlılık açısından ideal bir vergi olarak gözüke de gerek kapsadığı mal ve hizmet türü gerekse de oransal farklılıklardan dolayı sadece bir alana yoğunlaşılmasına neden olmaktadır. Bu yüzden belirli mal ve hizmet gruplarında vergi cehennemi sorunu ortaya çıkmaktadır. Bunun engellenmesi için dolaylı vergilerin geniş tabanlı ve gelir dağılımına uyumlu bir türde düzenlenmesi gerekmektedir. Böylelikle ekonomik gelişmelere uyumlu ve harcama beklentilerini gerçekleştirebilecek vergi kapasitesine ulaşılabilir.

KAYNAKÇA

- Akar, Sevda (2014), “Türkiye’de Bütçe Gelir ve Harcamalarının Ampirik Analizi”, BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar, 8(1), s. 141-159.
- Akbulut, Hale ve Ahmet Burçin Yereli (2016), “Kamu Gelirleri ve Kamu Harcamaları Nedensellik İlişkisi: 2006-2015 Dönemi İçin Türkiye Örneği”, Sosyoekonomi, 24(27), s. 103-119.
- Akça, Haşim ve Cevat Bilgin (2013), “Harca-Vergilendir veya Vergilendir-Harca: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Araştırma”, Business and Economics Research Journal, 4(1), s. 143-157.
- Akçağlayan, Anıl ve Meltem Kayıran (2010), “Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Gelirleri: Nedensellik İlişkisi Üzerine Bir Araştırma”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 5(2), s. 129-146.
- Aksu, Hayati, Serkan Künü ve Gürkan Bozma (2017), “Mali Senkronizasyon Hipotezi Türkiye İçin Geçerli mi?”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 31(2), s. 311-324
- Afonso, António ve Christophe Rault (2009), “Spend and Tax: A Panel Data Investigation for The EU”, Economics Bulletin, 29(4), pp. 2542-2548.
- Al-Qudair, Khaid H. A. (2005), “The Relationship Between Government Expenditure and Revenues in the Kingdom of Saudi Arabia: Testing for Cointegration and Causality”, JKAU, 19(1), pp. 31-43.
- Apergis, Nicholas, James E. Payne ve James W. Saunoris (2012), “Tax-spend Nexus in Greece: Are There Asymmetries?”, Journal of Economic Studies, 39 (3), pp. 327 – 336.
- Aslan, Murat ve Murat Taşdemir (2009), “Is Fiscal Synchronization Hypothesis Relevant for Turkey? Evidence from Cointegration and Causality Tests with Endogenous Structural Breaks”, Journal of Money, Investment and Banking, 12, pp. 14-25.
- Baghestani, Hamid ve Robert McNown (1994), “Do Revenues or Expenditures Respond to Budgetary Disequilibria?”, Southern Economic Journal, 60(2), pp. 311-322.
- Barro, Robert J. (1979), “On the Determination of the Public Debt”, Journal of Political Economy, 87 (5, Part 1), pp. 940-971.

- Boratav, Korkut (2003), *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Buchanan, James M. ve Richard E. Wagner (1977), *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York.
- Chang, Tsangyao ve Chiang Gengnan (2009), “Revisiting the Government Revenue Expenditure Nexus: Evidence from 15 OECD Countries Based On the Panel Data Approach”, *Czech Journal of Economics and Finance*, 59(2), pp. 165-172.
- Chang, Tsangyao ve Yuan-Hong Ho (2002), “A Note on Testing Tax and Spend, Spend and Tax or Fiscal Synchronization: The Case of China”, *Journal of Economic Development*, 27(1), pp. 151-160.
- Croux, Christophe ve Peter Reusens (2013), “Do Stock Prices Contain Predictive Power For The Future Economic Activity? A Granger Causality Analysis in the Frequency Domain”, *Journal of Macroeconomics*, 35, pp. 93-103.
- Darrat, Ali F. (1998), “Tax and Spend, or Spend and Tax? An Inquiry into the Turkish Budgetary Process”, *Southern Economic Journal*, 64(4), pp. 940-956.
- Dickey, David. A. ve Wayne A. Fuller (1979), “Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series with a Unit Root”, *Journal of the American Statistical Association*, 74(366a), pp. 427-431.
- Dökmen, Gökhan (2012), “Kamu Harcamaları ve Kamu Gelirleri Arasındaki İlişki: Panel Nedensellik Analizi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 27(2), s. 115-143.
- Enders, Walter ve Junsoo Lee (2012), “The Flexible Fourier Form and Dickey-Fuller Type Unit Root Tests”, *Economics Letters*, 117(1), pp. 196-199.
- Friedman, Milton (1978), “The Limitations of Tax Limitation”, *Quadrant*, 22(8), pp. 7-14.
- Granger, Clive WJ ve Gawon Yoon. (2002), “Hidden cointegration”. University of California at San Diego, Economics Working Paper Series, Economics Working Paper, (2002-02).
- Hatemi-j, Abdalnasser (2012), “Asymmetric Causality Tests with an Application”, *Empirical Economics*, pp. 43(1), pp. 447-456.

- Hussain, M. Haider (2004), “On the Causal Relationship Between Government Expenditure and Tax Revenue in Pakistan”, *The Lahore Journal of Economics*, 9(2), pp. 105-118.
- Kazungu, Khatibu (2019). “The Nexus between Government Expenditure and Revenue in Tanzania”. *Asian Journal of Economic Modelling*, 7(4), pp. 158-170.
- Kwiatkowski, Denis, Peter C. B. Phillips, Peter Schmidt, ve Yongcheol Shin (1992), “Testing the Null Hypothesis of Stationarity Against the Alternative of a Unit Root”, *Journal of Econometrics*, 54(1-3), pp. 159-178.
- Li, Xiaoming (2001), “Government Revenue, Government Expenditure, and Temporal Causality: Evidence from China”, *Applied Economics*, 33 (4), pp. 485- 497
- López-Vera, Alejandro, Andrés D. Pinchao-Rosero, ve Norberto Rodríguez-Niñ (2018), “Non-Linear Fiscal Multipliers for Public Expenditure and Tax Revenue in Colombia”. *Ensayos sobre Política Económica*, 36(SPE85), pp. 48-64.
- Meltzer, Allan H. ve Scott F. Richard (1981), “A Rational Theory of the Size of Government”, *Journal of Political Economy*, 89 (5), pp. 914-927.
- Musgrave, Richard (1966), *Principles of Budget Determination*, in: H. Cameron & W. Henderson (eds.), *Public Finance: Selected Readings*, New York: Random House, 15-27.
- Narayan, Pareshe Kumar ve Seema Narayan (2006), “Government Revenue and Government Expenditure Nexus: Evidence from Developing Countries”, *Applied Economics*, 38(3), pp. 285-291 .
- Park, Wan Kyu (1998), “Granger Causality between Government Revenues and Expenditures in Korea”, *Journal of Economic Development*, 23(1), pp. 145-155
- Payne, James E. (2003), “A Survey of the International Empirical Evidence on the Tax-Spend Debate”, *Public Finance Review*, 31(3), pp. 302-324.
- Peacock, Alan T. ve Jack Wiseman (1979), “Approaches to the Analysis of Government Expenditure Growth”, *Public Finance Review*, 7(1), pp. 3-23.

- Said, Said E. ve David A. Dickey (1984), “Testing for Unit Roots in Autoregressive-Moving Average Models of Unknown Order”. *Biometrika*, 71(3), pp. 599-607.
- Turan, Taner ve Mesut Karakaş (2018), “Devlet Harcamaları ve Gelirleri Arasındaki İlişki: Doğrusal Olmayan Sınır Testi Yaklaşımı (NARDL)”, *Sosyoekonomi*, 26(36), s. 33-48.
- TÜSİAD (2017), 2017 Yılına Girerken Türkiye ve Dünya Ekonomisi, Ekonomik Araştırmalar Bölümü, Yayın No: T/2016-12/584.
- TÜSİAD (2020), 2020 Yılına Girerken Türkiye ve Dünya Ekonomisi, Ekonomik Araştırmalar Bölümü, Yayın No: TÜSİAD-T/2020-02/612.
- Wildavsky, Aaron B ve Naomi Caiden (1988), *The New Politics of the Budgetary Process*, Glenview, IL: Scott, Foresman.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD



INTOSAI GELİŞTİRME GİRİŞİMİ SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA HEDEFLERİ DENETİM MODELİ (ISAM)

INTOSAI DEVELOPMENT INITIATIVE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS AUDIT MODEL (ISAM)

Yusuf SÜNBL'

Birleşmiş Milletler (BM) üyesi devletler 25 Eylül 2015 tarihinde Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (SKH) konusunda bir taahhütte bulunmuştur. BM üyelerinin SKH'lere ilişkin bu taahhüt, "Dünyamızı Dönüştürmek: Sürdürülebilir Kalkınma için 2030 Gündemi" olarak ortaya çıkmış;² buna göre Devletler, gelecek on beş yıl içinde Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ve bu hedeflerin uygulanmasında kaydedilen ilerlemeyle ilgili olarak ulusal, bölgesel ve küresel düzeylerde izleme ve gözden geçirme konusunda birincil sorumluluğa sahip olduklarını beyan etmişlerdir.

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI), BM Gündem 2030'un önemini kabul ederek 2017-2022 Stratejik Planında, SKH'lere "kesişen öncelik 2" olarak yer vermiştir.³ Bu çerçevede INTOSAI, üye Yüksek Denetim Kurumlarını (YDK) her ülkenin kendine özel sürdürülebilir kalkınma çabalarına ve kendi yetkileri bağlamında SKH'lerin takibi ve gözden geçirilmesi konusunda katkıda bulunmaya çalışırdı.

Bu doğrultuda hem INTOSAI ve hem de YDK'ların bireysel çabalarına bir katkı olarak, INTOSAI Geliştirme Girişimi (INTOSAI Development Initiative-IDI) 3,

¹ Sayıştay Başdenetçisi, Yayın Kurulu Üyesi, yusufsunbul@sayistay.gov.tr, Orcid: 0000-0003-3132-0333

² https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

³ https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/Overview/EN_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.pdf

Atıf/To Cite: Sünbl',Yusuf (2020), INTOSAI Geliştirme Girişimi Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri Denetim Modeli (ISAM), Cilt: 31, Sayı: 116, s.143-146

INTOSAI Bilgi Paylaşım Komitesi (INTOSAI Knowledge Sharing Committes - KSC) ve diğer paydaşlar; SKH'lerin "yüksek kaliteli" denetimlerinin gerçekleştirilmesinde YDK'ları desteklemek amacıyla "SKH'leri Denetleme" adı altında bir girişim başlattı. Bu girişimin bir parçası olarak; Afrika, Asya, Karayipler, Avrupa, Latin Amerika ve Pasifik'teki 73 YDK ve bir alt ulusal denetim ofisi, SKH'lerin uygulanmasına yönelik hazırlık mahiyetinde performans denetimleri gerçekleştirdiler. Bu denetimlerin sonuçları, INTOSAI Geliştirme Girişimi (IDI-KSC)'nin "Devletler 2030 Gündemi Uygulamalarına Hazır mı? Yüksek Denetim Kurumlarının Görüş ve Önerileri" başlıklı raporunda 2019 yılında yayımlanmıştır.⁴ Raporda özetle; YDK'ların ulusal hükümetleri daha önce olduğu gibi harekete geçirmeye çağırmaya devam ettiği ifade edilmiştir. 2030 Gündeminin ulusal düzeyde uygulanmasına ilişkin bağımsız denetimin sağlanamadığı belirtilerek, Gündeme ilişkin hazırlıklı olmaya ve uygulamanın artırılmasına yönelik önerilerde bulunulmuş ve 2030 Gündeminin uygulanmasının önemi konusunda vatandaşlar ve paydaşlar arasında farkındalığın artırılması gerekliliğine dikkat çekilmiştir.

Yüksek Denetim Kurumları; hazırlık denetimlerinden SKH uygulama denetimlerine geçiş konusunda da büyük çaba içerisinde. 2019 INTOSAI Kongresi'nde (INCOSAI) kabul edilen Moskova Bildirgesi⁵; kamu denetimine yönelik olarak gelecekteki yönergelerin, INTOSAI ve YDK'ların SKH'lerle bağlantılı olanlar da dahil olmak üzere, ulusal olarak kabul edilmiş hedeflere ulaşılması konusunda bağımsız dış denetim sağlama konusundaki taahhüdüne bağlı olacağını bildirmiştir. INTOSAI ve YDK'ların SKH uygulamalarını denetlemeye olan yoğun ilgisi doğrultusunda IDI, SKH uygulamasının denetimlerinde YDK'ları desteklemeye devam etmeye karar vermiştir. Bu desteğin başlangıç noktası ise ISAM'ın (IDI's SDGs Audit Model – INTOSAI Geliştirme Girişimi Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri Denetim Modelinin) geliştirilmesi olarak ortaya çıkmıştır.

INTOSAI Geliştirme Girişimi Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri Denetim Modeli Nedir?

Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri Denetim Modeli - ISAM; SKH doğrultusunda yapılacak uygulamaların 'yüksek kaliteli' denetiminin gerçekleştirilmesi noktasında YDK'ları desteklemeyi amaçlayan ve Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları'na (ISSAI) dayalı olarak oluşturulmuş bir denetim kılavuzudur. ISAM temel olarak beş prensibe dayanmaktadır:

⁴ <https://www.idi.no/en/elibrary/cpd/auditing-sustainable-development-goals-programme>

⁵ https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/events/congress/accords_declarations/EN_23_Moscow_Decl_300919.pdf

- 1) Sonuç odaklılık
- 2) Yüksek Denetim Kurumlarının çeşitliliğini gözetmek ve tanımak
- 3) ISSAI tabanlı olmak
- 4) Kapsayıcılık
- 5) Değer katmak

ISAM, SKH uygulamalarının denetimini, uluslararası SKH hedefleriyle uyumlu olarak kabul edilmiş ulusal hedeflere ulaşmaya odaklanan bir “performans denetimi” olarak tanımlamaktadır.⁶ Performans denetimi; kuruluşlara, projelere, programlara veya süreçlerin bizatihi kendilerine değil; birbiriyle kesişen sonuçların elde edilmesi için bunlar arasındaki etkileşime odaklanmaktadır. Sonuçların elde edilmesine odaklanmanın yanı sıra, ISAM’da önerilen denetim metodolojisi, YDK’ları denetim süreci boyunca denetim etkisini artırmak için genel yönlendirici eylemlere de teşvik etmektedir. YDK’ların görev, kapasite, boyut ve yerel bağlam bakımından çeşitliliğini de kabul eden ISAM, INTOSAI topluluğundaki YDK’lar için esnek bir model ve pratik yol gösterici ipuçları sağlamaya çalışmaktadır.

ISAM, SKH uygulamasının ‘yüksek kaliteli’ denetimlerini, ISSAI gereksinimlerine uygun ve paralel olarak tanımlamaktadır. Diğer bir ifadeyle ISAM ile getirilen model, SKH uygulamasının denetim sürecinin farklı aşamalarındaki ISSAI gereksinimlerine nasıl uyulacağı konusunda rehberlik sağlamaktadır. Bu yönüyle, farklı kapasitelere sahip YDK’ların ihtiyaçlarını göz önünde bulundurduğu için oldukça kapsayıcıdır ve ayrıntılı rehberlik sağlamaktadır. ISAM içeriğinin oluşturulması sürecinde cinsiyet duyarlılığı ve kapsayıcılık konularına sıkı sıkıya bağlı kalınmasına çalışılmıştır. ISAM metninde kadına yönelik şiddetin engellenmesi hedefi örnek hedef olarak kullanılmış ve Modelin rehberliği bu hedef üzerinden yürütülmüştür. ISAM ile ayrıca, SKH’lerin uygulanması denetimlerinin tanımında ve denetim süreci boyunca ‘hiçbir şeyi dışarıda bırakma’ anlayışı benimsenmiştir.

ISAM aracılığıyla vurgulanan diğer bir ilke ise “değer katmak”tır. ISAM, uluslararası SKH hedefleriyle bağlantılı olarak ulusal düzeyde kabul edilmiş hedeflerin gerçekleştirilmesine odaklanmaktadır. Denetim süreci boyunca, denetimlerin ilgili ve isabetli olmasını sağlamak için kilit paydaşlara ulaşılması önemle vurgulanmaktadır. Denetim sonuçlarını izlemenin yanı sıra, ISAM, SKH’lerin uygulanmasının denetimi yoluyla YDK tavsiyelerinin kalitesini, bu tavsiyelerin benimsenme ve uygulanma düzeyini çoğaltarak denetimden beklenen faydanın artırılmasına yönelik bir rehberlik sunmayı amaçlamaktadır.

⁶ <https://www.idi.no/en/elibrary/cdp/auditing-sustainable-development-goals-programme/isam/1005-isam-chapter-1-audit-of-sdgs-implementation-definition-key-concepts-and-audit-process>

ISAM, temel olarak SKH'lerin uygulama denetimlerini başlatmayı veya güçlendirmeyi planlayan Yüksek Denetim Kurumlarındaki yöneticiler ve denetçiler için hazırlanmıştır. Metin içindeki "SKH Tanımlar, Temel Kavramlar ve Denetim Süreci" ile ilgili bölüm, YDK yöneticileri için yararlı bir genel bakış sağlamak amacıyla hazırlanmıştır. Bu yönüyle YDK'ların, SKH'lerin uygulanmasının denetimi ile ilgili müdahaleleri ve stratejik kararlarının bildirilmesine yardımcı olmaları sağlanabilecektir. ISAM, SKH'lerin uygulanmasının denetimini güçlendirmek için YDK'larla birlikte çalışan INTOSAI organları, YDK paydaşları, meslek kuruluşları, akademi camiası, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası kuruluşlar için de yararlı olacaktır.

ISAM altı ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölüm "ISAM nedir?" sorusuna yanıt verir. INTOSAI Geliştirme Girişiminin SKH'lerin uygulanmasına ilişkin denetim anlayışını, SKH'lerin uygulanmasının denetlenmesine ilişkin temel kavramlara yer vererek, SKH'lerin uygulanmasını denetlemek için ISSAI tabanlı bir denetim sürecini tanımlar. İkiden altıya kadar olan bölümler ise temel olarak, denetim sürecinin her aşamasında SKH'lerin uygulanmasının denetiminin "nasıl" yapılacağı yönünü kapsamaktadır. Diğer bir ifadeyle, SKH'lerin uygulanmasının denetimi ile ilgili denetimin nasıl planlanacağı, denetim sürecinin nasıl yürütüleceği ve raporlanacağı konusunda rehberlik içerir. SKH uygulama denetiminin takibinin nasıl yapılacağı konusunda da bilgiler yer almaktadır. 'Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri Hedef 5.2' ile bağlantılı olarak kadınlara yönelik şiddetin ortadan kaldırılması için ulusal olarak kabul edilmiş hedefin denetimi, somut bir hedef olarak kullanılmış ve denetimin nasıl yapılacağına yönelik Modelin rehberliği bunun üzerinden yürütülmüştür. Her bölüm, SKH'lerin uygulanmasına ilişkin bir denetimin kilit noktalarının denetimin her aşamasına nasıl dahil edilebileceğini yansıtmaktadır. Her bölümde ayrıca, ilgili ISSAI gereksinimlerine uyulduğunu ortaya koymak amacıyla bir ISSAI kontrol listesine yer verilmiştir. Denetim süreci ile ilgili her bölüm aynı zamanda 'denetim etkisi' üzerine bir çerçeve içermekte ve YDK'ların denetim etkisini artırmak için denetimin her aşamasında sorulması gereken sorulara yer verilmektedir. Tüm bunların yanı sıra, ISAM metninin genelinde pratik ipuçları ve tavsiyeler de sunulmaya çalışılmıştır.

ISAM'ın 2020-2021 yıllarında, bir model olarak; kadına karşı şiddetin önlenmesi hedefinin denetimi, veri analizleri kullanarak sürdürülebilir kamu alımlarının denetimi (OLACEFS – Latin Amerika ve Karayipler Yüksek Denetim Kurumları Örgütü) ve belirlenmiş bazı ulusal sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin denetiminde (ASOSAI ve ARABOSAI) kullanılması planlanmaktadır.⁷

⁷ <https://www.idi.no/en/isam>

SAYIŞTAY KARARLARI

DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları

Decisions of Board of Appeal



TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 25.09.2019

No : 46652

Konu: Belediyede kadrolu memur olarak çalışan avukata Belediye lehine sonuçlanan davalar sebebiyle tahsil edilen vekalet ücretinden payına düşen miktar ödendiği halde, her bir davaya ilişkin tahsil olunan vekalet ücretinin %70'inin ayrıca ödenemeyeceği hk.

Rapor dosyası ve eki belgelerin incelenmesi neticesinde;

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 28'inci maddesinde "Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır" denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Avukatlık ücretinin dağıtımı" başlıklı 82'nci maddesinde; "Belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin; avukatlara (49 uncu maddeye göre çalıştırılanlar dâhil) ve hukuk servisinde fiilen görev yapan memurlara dağıtımı hakkında 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun hükümleri kıyas yolu ile uygulanır" hükmü yer almaktadır.

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin 18'inci maddesinde; "2/2/1929 tarihli ve 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanuna yapılan atıflar bu Kanun Hükmünde Kararnameye yapılmış sayılır" hükmüne yer verilmiştir.

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 14'üncü maddesinde vekalet ücretinin dağıtımının nasıl olacağı;

"Davalardaki temsilin niteliği ve vekalet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı

(1) Tahkim usulüne tabi olanlar dahil adli ve idari davalar ile icra dairelerinde idarelerin vekili sıfatıyla hukuk birimi amirleri, muhakemat müdürleri, hukuk müşavirleri ve avukatlar tarafından yapılan takip ve duruşmalar için, bu davaların idareler lehine neticelenmesi halinde, bunlar tarafından temsil ve takip edilen dava ve işlerde ilgili mevzuata göre hükmedilmesi gereken tutar üzerinden idareler lehine vekalet ücreti takdir edilir.

(2) İdareler lehine karara bağlanan ve tahsil olunan vekalet ücretleri, hukuk biriminin bağlı olduğu idarenin merkez teşkilatında bir emanet hesabında toplanarak idare hukuk biriminde fiilen görev yapan personele aşağıdaki usul ve sınırlar dahilinde ödenir.

a) Vekalet ücretinin; dava ve icra dosyasını takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, dağıtımın yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı (...) eşit olarak ödenir.

b) Ödenecek vekalet ücretinin yıllık tutarı; hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü, avukatlar için (10.000) gösterge (...) rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının oniki katını geçemez.

c) Yapılacak dağıtım sonunda arta kalan tutar, hukuk biriminde görev yapan ve (b) bendindeki tutarları dolduramayan hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenir. Bu dağıtım sonunda arta kalan tutar üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilir.

(3) Hizmet satın alınan avukatlara yapılacak ödemeler bu madde kapsamı dışındadır."

şeklinde düzenlenmiştir.

14'üncü maddenin birinci fıkrasındaki; "...idareler lehine vekalet ücreti takdir edilir." hükmünden vekalet ücretinin idareler lehine hükmedileceği, dava vekillerinin adına hükmedilmeyeceği anlaşılmaktadır. Maddenin ikinci fıkrasında

ise idareler lehine hükmedilen vekalet ücretlerinin dağıtım esasları belirlenmiş olup belirlenen kurallara göre yapılan dağıtımdan arta kalan kısmın üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedileceği düzenlenmiştir. Ödenecek vekalet ücretinin üst sınırı ise (10.000) gösterge rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının on iki katı olarak belirlenmiştir. Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2016 ve 2017 Yıllarını Kapsayan 3. Dönem Toplu Sözleşmenin 22'nci maddesindeki; "659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14 üncü maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde öngörülen "10.000" gösterge rakamı "15.000" olarak uygulanır" hükmü uyarınca gösterge rakamı 2016 yılı için 15.000 olarak değiştirilmiştir.

Anılan hükümler uyarınca, adli ve idari davalar ile icra dairelerinde idarelerin vekili sıfatıyla hukuk birimi amirleri, muhakemat müdürleri, hukuk müşavirleri ve avukatlar tarafından yapılan takip ve duruşmalar için, bu davaların idareler lehine neticelenmesi halinde, bunlar tarafından temsil ve takip edilen dava ve işlerde ilgili mevzuata göre hükmedilmesi gereken tutar üzerinden idareler lehine takdir olunan vekalet ücretinin üst sınırı 15.000 gösterge rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının on iki katını geçmemek kaydıyla sayılan unvanlar itibariyle belirlenen oranlarda dağıtılması gerekmektedir.

Belediye ve banka kayıtlarından mevzuatın öngördüğü usul çerçevesinde Belediye adına elde edilen toplam vekalet ücretinin 15.000 gösterge rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunan aylık brüt tutarın on iki katı Avukat'a ödenmiştir. Bunun dışında adı geçen avukata ayrıca bir vekalet ücretinin ödenmesi mümkün değildir.

Dilekçi dilekçesinde özetle; Avukat'ın 2009-2013 yılları arasında kurumda sözleşmeli olarak çalıştığı; 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna istinaden 2013 yılında memur kadrosuna geçiş yaptığı; memuriyete geçmeden önce sözleşmeli olarak çalıştığı dönemde Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile yapılan Sözleşmenin 14/c maddesinde; "Sözleşmeli avukatın takip ettiği dava ve hukuki işlemlerde hükmedilen vekâlet ücretinin %70'ini sözleşmeli avukat alır. Bu husus avukatın fiilen devralıp takip ettiği iş ve dosyalar için geçerli olup herhangi bir statü değişikliğinde avukat aleyhine yorumlanamaz." şeklinde hükmün yer aldığı; her ne kadar memuriyet kadrosuna geçmiş olsa da "statü değişikliğinde avukat aleyhine yorumlanamaz"

ifadesi ve anılan hüküm uyarınca sözleşmeli olarak çalıştığı dönemde takip ettiği dosyalardan tahsil edilen vekalet ücretinin sözleşmede yer verilen %70 oranı üzerinden kendisine ödendiği belirtilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 146'ncı maddesinde; "Bu Kanunun birinci maddesinin birinci fıkrası kapsamına giren memurlar aylık, ücret, ödenek, hizmetle ilgili her çeşit ödeme ve bunların şekil ve şartları bakımından bu Kanundaki hükümlere, aynı maddenin ikinci fıkrası kapsamına giren memurlar özel kanunlardaki hükümlere tabidir. Memurlara kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu Kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemez, hiçbir yarar sağlanamaz. ..." denilmektedir.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından belirlenen Tip Sözleşmenin 14'üncü maddesinde boş bırakılan (a), (b), (c) ve (d) bentlerine bu maddenin birinci fıkrasına göre sözleşmeli personelin hak ve yükümlülüklerinde değişiklik yapılması sonucunu doğurmamak kaydıyla kendisine verilen görevlerin yürütümüne ya da işin niteliğine uygun olarak hükümler konulması gerekirken (c) bendine 5393 sayılı Kanunun 49'uncu maddesi, Hizmet Sözleşmesinin 5 ve 14'üncü maddesinin birinci fıkrasına aykırı şekilde ilgiye menfaat temin edecek şekilde hüküm ihdas edilmiştir.

Belediye Başkanlığı ile Avukat arasında düzenlenen Sözleşmenin 16'ncı maddesinde, bu Sözleşmenin 31.12.2013 tarihine kadar geçerli olduğu kararlaştırılmıştır. Bu tarihten sonra Sözleşmenin hukuki değeri kalmamıştır. 2013 yılında düzenlenen Sözleşmedeki "herhangi bir statü değişikliğinde avukat aleyhine yorumlanamaz." ibaresi Sözleşmenin 2013 yılında sona ermesi nedeniyle 2016 yılına teşmil edilmesi mümkün değildir. Kaldı ki, Avukat 2013 yılında memurluk kadrosuna atanmıştır. Memur kadrosunda iken 146'ncı madde hükmü uyarınca 657 sayılı Kanunla sağlanan haklar dışında bir ücret ödenemeyeceği de açıktır. Bu itibarla, temyiz dilekçesinde iddia edilen hususların kabul edilmesi imkanı bulunmamaktadır.

Bu itibarla, sorumlu iddialarının reddedilerek 101 sayılı ilamın 1. maddesi ile verilen TL'nin tazminine ilişkin hükmün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 30.10.2019

No : 46786

Konu: Döner Sermaye İşletmesi kapsamında yürütülen pedagojik formasyon eğitimlerinde görev alan Edebiyat Fakültesi öğretim üyelerine ödenen ücretlerin gelir vergisi matrahına eklenmemesi nedeniyle eksik gelir vergisi kesintisi yapılması hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra;

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun "Mevzu" başlıklı 1'inci maddesinde; "Gerçek kişilerin gelirleri gelir vergisine tâbidir. Gelir bir gerçek kişinin bir takvim yılı içinde elde ettiği kazanç ve iratların safi tutarıdır." denilmekte, aynı Kanunun "Gelirin Unsurları" başlıklı 2'nci maddesinde ise aynen:

"Gelirin unsurları:

Gelire giren kazanç ve iratlar şunlardır:

1. Ticarî kazançlar,
2. Ziraî kazançlar,
3. Ücretler,
4. Serbest meslek kazançları,
5. Gayrimenkul sermaye iratları,
6. Menkul sermaye iratları,
7. Diğer kazanç ve iratlar.

Bu Kanunda aksine hüküm olmadıkça, yukarıda yazılı kazanç ve iratlar gelirin tespitinde gerçek ve safi miktarları ile nazara alınır."

Yine Kanun'un "Ücretin tarifi" başlıklı 61'inci maddesinde de:

"Ücret, işverene tabi belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatlerdir.

Ücretin ödenek, tazminat, kasa tazminatı (Mali sorumluluk tazminatı), tahsisat, zam, avans, aidat, huzur hakkı, prim, ikramiye, gider karşılığı veya başka adlar altında ödenmiş olması veya bir ortaklık münasebeti niteliğinde olmamak şartı ile kazancın belli bir yüzdesi şeklinde tayin edilmiş bulunması onun mahiyetini değiştirmez.”

hükümleri bulunmaktadır.

2015 yılına ilişkin gelir vergisi matrahları 25.12.2015 tarih ve 29573 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 290 Seri No’lu Gelir Vergisi Genel Tebliği ile belirlenmiştir. Söz konusu Tebliği’n “Yeniden Değerleme Oranında Artırılan Had ve Tutarlar” başlıklı 1’inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında aynen:

“Gelir Vergisi Kanununun 103 üncü maddesinde yer alan gelir vergisine tabi gelirlerin vergilendirilmesinde esas alınan tarife, 2015 takvim yılı gelirlerinin vergilendirilmesinde esas alınmak üzere aşağıdaki şekilde yeniden belirlenmiştir.

12.600 TL’ye kadar % 15

30.000 TL’nin 12.600 TL’si için 1.890 TL, fazlası % 20

69.000 TL’nin 30.000 TL’si için 5.370 TL (ücret gelirlerinde 110.000 TL’nin 30.000 TL’si için 5.370 TL), fazlası % 27

69.000 TL’den fazlasının 69.000 TL’si için 15.900 TL (ücret gelirlerinde 110.000 TL’den fazlasının 110.000 TL’si için 26.970 TL), fazlası % 35”,

denilmektedir.

Öte yandan, 21.11.1989 tarihli ve 20349 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 160 Seri No.lu Gelir Vergisi Genel Tebliği’nde de:

“Bakanlığımıza yapılan başvurulardan, ücretlerin vergilendirilmesine ilişkin bazı konularda tereddüte düşüldüğü anlaşılmış ve aşağıdaki açıklamaların yapılması gerekli görülmüştür.

1. GENEL VE KATMA BÜTÇELİ İDARELER İLE DÖNER SERMAYEDEN ÖDENEN ÜCRETLERİN VERGİLENDİRİLMESİ

193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 61. maddesinde; “İşverene tabi ve belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatler” ücret olarak tanımlanmış, 62. maddede ise “İşverenler, hizmet erbabını işe alan, emir ve talimatları dahilinde çalıştıran gerçek ve tüzel kişilerdir.” hükmüne yer verilmiştir. Öte yandan, ücretlerin

ne şekilde vergilendirileceği 31/1/1981 gün ve 17237 (mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 128 Seri No.lu Gelir Vergisi Genel Tebliğinde açıklanmıştır.

Buna göre, bir hizmet erbabının birden fazla işverenden ücret alması halinde, her bir işverenin ödediği ücretler, ayrı ayrı vergilendirilmektedir. Dolayısıyla vergi tarifesi, her bir işverenin ödediği ücrete, diğer işveren veya işverenlerin ödediği ücretle ilgilendirilmeksizin ayrı ayrı uygulanmaktadır. Ancak, söz konusu ücretlerin gayrisafi tutarları toplamının, Gelir Vergisi Kanununun 86. maddesinde belirtilen haddi aşması halinde, bu ücretlerin yıllık beyanname ile beyan edilmesi gerekmektedir. Bu konuda 18/3/1986 gün ve 19051 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 149 Seri No.lu Gelir Vergisi Genel Tebliğinde gerekli açıklamalar yapılmıştır:

Öte yandan, döner sermaye işletmeleri, 3046 sayılı Kanunun 40. ve 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununun 58. maddeleri uyarınca Bakanlıklar ile bağlı kuruluşlar ve üniversiteler bünyesinde kurulabilmektedir.

Döner sermaye işletmelerinin bağlı olduğu kurumlardan ayrı bütçe ve muhasebe sistemleri ve ayrıca, tahakkuk birimleri bulunmaktadır. Ayrıca, bazı kuruluşlar bünyesinde birden fazla döner sermaye işletmesi kurulması da mümkün bulunabilmektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, bugüne kadar yapılan uygulamada bakanlıklar, bağlı kuruluşlar ve üniversiteler bünyesinde kurulan döner sermaye işletmeleri, bağlı oldukları kurumlardan ayrı bir işveren olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle, ayrı işverenler olarak kabul edilen döner sermaye işletmeleri tarafından ödenen ücretler, döner sermaye işletmelerinin bağlı olduğu kurumlar tarafından ödenen ücretlerle ilgilendirilmeksizin, ayrı ayrı vergilendirilmiştir.

Ancak, bu konuda verilen ve müstakâr hâl alan Danıştay kararlarında, döner sermaye işletmeleri, bünyesinde bulunduğu kurumdan ayrı bir işveren olarak kabul edilmemiştir.

Müstakâr hâl alan Danıştay kararları karşısında; bakanlıklar, bağlı kuruluşlar ve üniversiteler ile bu kuruluşlar bünyesindeki döner sermaye işletmelerinin, 1/1/1990 tarihinden geçerli olmak üzere, tek işveren olarak kabul edilmesi uygun görülmüştür.

Bu çerçevede;

a) Bakanlıklar, bağlı kuruluşlar ve üniversitelerde bulunan tahakkuk birimlerinin, bu kuruluşlar bünyesinde kurulmuş olan döner sermaye işletmelerindeki tahakkuk birimleri ile koordineli olarak çalışmaları,

b) Bu kuruluşlar tarafından bir ay içinde yapılan ücret ödemeleri ile döner sermaye işletmeleri tarafından yapılan ücret ödemelerinin toplanarak, 128 Seri No.lu Gelir Vergisi Genel Tebliğinde yer alan esaslar çerçevesinde vergilendirilmesi, gerekmektedir.

Öte yandan, Gelir Vergisi Kanununun 104. maddesinde, yıllık gelir vergisinin, vergiye tabi gelirlerin yıllık toplamından 31. maddedeki indirimler düşüldükten sonra 103. maddedeki nispetler uygulanmak suretiyle hesaplanacağı hükme bağlanmıştır. Bu hüküm ve 128 Seri No.lu Gelir Vergisi Genel Tebliğinde yapılan açıklamalara göre, aynı işveren tarafından aynı vergilendirme dönemi içinde yapılan ücret ödemelerinin toplamı, yürürlükte olan gelir vergisi tarifesinin aynı gelir dilimi içinde kaldığı sürece, bu dilime ait vergi nispeti bu gelir dilimini aşması halinde ise aşan kısmın vergisi bir üst dilime ait vergi nispeti esas alınarak hesaplanacaktır.

ÖRNEK :

Katma Bütçeli bir idare olan (A) Üniversitesinde görevli bulunan bir doktora, Üniversiteden ve Üniversite bünyesinde kurulu döner sermaye işletmesinden ayrı ayrı ücret ödenmektedir.

Aynı işveren olarak kabul edilen üniversite ve döner sermayeden ödenen ücretlerin vergi matrahları, üniversite tahakkuk biriminde toplanacak ve bu matrahların toplamı yürürlükte olan vergi tarifesinin aynı gelir dilimi içinde kaldığı sürece bu dilime ait vergi nispeti, aşması halinde, aşan kısmın vergisi, bir üst dilime ait vergi nispeti esas alınarak hesaplanacaktır.

...”

denilmek suretiyle kamu kurumlarının farklı birimlerinden elde edilen gelirlerinin vergi matrahlarının birleştirilmesi hususu açıklığa kavuşturulmuştur.

Yukarıya detaylı bir biçimde alınan Tebliğ’de yer alan ve ihtilafa konu olaya birebir uyan “Örnek”ten de açıkça görüleceği üzere; Üniversitesi Edebiyat Fakültesindeki bazı akademik personele, Döner Sermaye İşletmesi bünyesinde

yürütülen pedagojik formasyon faaliyeti kapsamında yapılan ek ödemelerin vergi matrahlarının Üniversite (Edebiyat Fakültesi) tahakkuk biriminde toplanması ve bu matrahların toplamı yürürlükte olan vergi tarifesinin aynı gelir dilimi içinde kaldığı sürece bu dilime ait vergi nispeti, aşması halinde, aşan kısmın vergisinin, bir üst dilime ait vergi nispeti esas alınarak hesaplanması gerekmektedir.

Son olarak, sorumlu tarafından Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü tarafından ödenen ek ödemelere ait hesaplamalarda yapılan eksik gelir vergisi hesaplamaları sonucu ortaya çıkan farkın da kamu zararı toplamına eklendiği ve buna ilişkin sorumluluğunda kendisine yüklenmesi suretiyle yetki aşımı yapıldığı iddia edilmekte ise de; İlamdaki kamu zararı tablosunun "maaş" ve "örgün öğretim ek ders ücreti+döner sermaye pedagojik formasyon ek ders ücreti" tutarlarının brüt değerlerinin ayrı ayrı toplanması suretiyle hesaplanan vergi matrahı üzerinden ödenmesi gereken gelir vergisi tutarlarına göre düzenlenmiş olması ve birleştirme sorumluluğunun Tebliğ'e göre Üniversite tahakkuk birimi olan Fen Edebiyat Fakültesinde olması karşısında yapılan hesaplamada herhangi bir yetki aşımından ve yanlışlıktan söz edilemeyeceği gibi sorumluluk mevzuunda da herhangi bir hukuki isabetsizlikten söz edilemez.

Bu itibarla, gerek konunun esası gerekse de sorumluluk yönünden yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda temyiz dilekçesindeki iddiaların reddedilerek 161 sayılı İlamın 1. maddesiyle verilen TL'nin tazminine ilişkin hükmün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 04.12.2019

No : 46976

Konu: Nakdi giyim yardımı ödenmesi mümkün olmayan personel hk.

Duruşma sırasında yapılan sözlü açıklamaların dinlenilmesi ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra;

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

4325 sayılı Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri Hakkında Kanun'un 18'inci maddesinde;

"Müesseseler, umum müdür veya müdür, memur veya müstahdemlerine verilecek ücretler 3659 sayılı kanun hükümlerine tabidir."

3659 sayılı Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde;

"Aşağıda yazılı müesseseler memurları bu kanun hükümlerine tabidir:

...

C) Devletçe veya mülhak veya hususi bütçeli idarelerce veya belediyelerce veya yukarıdaki bendlerde yazılı teşekkül ve bankalar tarafından sermayesinin yarısından fazlasına iştirak suretiyle kurulan teşekküller ve bunların aynı nispette iştirakleriyle vücut bulan kurumlar ve ticaret ve sanayi odaları ve borsalar veya satın alınıp belediyelere bağlanan müesseseler."

3659 sayılı Kanun'un 1 no.lu kanun başlığı dip notunda; "Bu Kanun ile ek ve değişiklikleri, bu Kanuna tabi kurumların personeli hakkında kendi özel kanunları yürürlüğe girinceye kadar uygulanmaya devam olunur. Bu personelin aylıklarının hesabında 14/7/1965 tarih ve 657 sayılı (Devlet Memurları Kanunu) na 31/7/1970 tarih ve 1327 sayılı Kanunla eklenen Ek geçici 9 uncu madde hükümleri uygulanır."

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Ek Geçici 9'uncu maddesinde;

"(Ek: 31/7/1970 - 1327/90 md.; Değişik: 30/5/1974 - KHK/12; Aynen kabul: 15/5/1975 - 1897/2 md.) birinci fıkrasında, "3659 sayılı Kanunla ek ve değişiklikleri, 2847 sayılı Kanun ile ek ve değişikliklerine tabi olan kurumların (Et

ve Balık Kurumu ve Petrol Ofisi dahil) personeli hakkında kendi özel kanunları yürürlüğe girinceye kadar, söz konusu kanunların ilgili hükümleri ile özel kanunlarındaki hükümlerinin uygulanmasına devam olunur.”

Ek Geçici 21’inci maddesinde;

“Ek Geçici 7, 9, 12, 13 ve 14 üncü maddeler kapsamına giren personele bu Kanuna tabi memurlara ödenenler dışında herhangi bir ödeme yapılamaz. Ancak, 440 sayılı Kanunun 29 uncu maddesi hükümleri ile 30 ve geçici 7 nci maddesindeki haklar saklıdır...”

211’inci maddesinde; “Devlet memurlarından hangilerinin ne şekilde giyecek yardımından faydalanacakları Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlayacakları bir yönetmelik ile tespit olunur.”

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 211’inci maddesindeki yetkiye istinaden Bakanlar Kurulunca çıkarılan ve 09.10.1991 tarih ve 21016 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliği’nin “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde; “Bu Yönetmelik hükümleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel ile bu Kanunun ek geçici 21 inci maddesinde belirtilen personel ve diğer kanunlarda giyecek yardımı konusunda 657 sayılı Kanuna göre işlem yapılacağına ilişkin hüküm bulunan personel hakkında uygulanır.”

Aynı Yönetmelik’in “Giyecek Yardımından Yararlanacak Olanlar” başlıklı 3’üncü maddesinde; “2 nci maddede belirtilen personelden giyecek eşyası verilecek olanlar, kadro unvanları ve hizmet sınıfları itibariyle ekli I ve II sayılı cetvellerde gösterilmiştir. Bu cetvellerde yer almayanlar her ne suretle olursa olsun bu yardımdan yararlandırılmazlar.”

Mezkur Yönetmelik’in Ek 1’inci maddesinde ise; “(Ek: 7/5/2010-2010/508 K.); Bu Yönetmeliğe ekli (I) sayılı Cetvelin (...) (17), (18), (19), (20), (21), (22) ve (23) numaralı sıraları ile (II) sayılı Cetvelin Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfına ait bölümün (3) ve (4) numaralı sıraları hariç olmak üzere, personele verilmesi öngörülen giyecek yardımlarının bedeli, 11 inci madde uyarınca belirlenen fiyatlar esas alınmak suretiyle nakden ödenir. Emniyet Hizmetleri Sınıfı ile Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığında görev yapan personel için bu madde hükümleri uygulanmaz. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir.”

hükümleri yer almaktadır.

Bütün bunların yanında şunu da ifade etmek gerekir ki, gerek 4325 sayılı, gerekse 3659 sayılı kanunlarda, personeline giyecek yardımı yapılmasına cevaz veren herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Anılan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; 3659 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin (C) bendi; belediyelerce sermayesinin yarısından fazlasına iştirak suretiyle kurulan teşekküller ve satın alınıp belediyelere bağlanan müesseseleri de kapsamakta olup, 4325 sayılı Kanun'un 18'inci maddesi gereği Genel Müdürlüğü bu kapsamda olup, 3659 sayılı Kanun'un 1 no.lu kanun başlığı dip notunda yer alan atıf hükmü ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Ek Geçici 9'uncu ve Ek Geçici 21'inci maddesinde yer alan düzenlemeler nedeniyle personelinin aylıklarının hesabında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Ek Geçici 9'uncu maddesi hükmü uygulanmaktadır. Öte yandan 657 sayılı Kanun'un Ek Geçici 21'inci maddesinde de, Ek Geçici 9'uncu madde kapsamına giren personele "bu Kanuna tabi memurlara ödenenler dışında herhangi bir ödeme yapılamayacağı" hüküm altına alındığından ve 4325 sayılı ve 3659 sayılı kanunlarda giyecek yardımı yapılmasına cevaz veren herhangi bir düzenleme bulunmadığından, Genel Müdürlüğü personeli giyim yardımı bakımından da 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabidir.

Kaldı ki, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 211'inci maddesindeki yetkiye istinaden Bakanlar Kurulunca çıkarılan ve 09.10.1991 tarih ve 21016 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliği'nin kapsamını düzenleyen 2'nci maddesinde, mezkûr Yönetmelik hükümlerinin 657 sayılı Kanun'un Ek Geçici 21'inci maddesinde belirtilen personel hakkında da uygulanacağı özellikle vurgulanmış; 12'nci maddesinde ise, Yönetmelik kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların giyecek yardımı konusunda ayrı bir yönetmelik çıkaramayacağı hüküm altına alınmış ve Yönetmeliğin I ve II sayılı cetvellerinde giyecek eşyası verilecek olanlar kadro unvanları ve hizmet sınıfları itibariyle gösterilmiş olup, bu cetvellerde yer almayanlar her ne suretle olursa olsun bu yardımdan yararlandırılmazlar.

Ayrıca anılan Yönetmeliğin Ek 1'inci maddesi hükmüne göre; bu Yönetmeliğe ekli (I) sayılı Cetvelin (17), (18), (19), (20), (21), (22) ve (23) numaralı sıraları ile (II) sayılı Cetvelin Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfına ait bölümün (3) ve (4) numaralı sıraları hariç olmak üzere personele verilmesi öngörülen giyecek yardımlarının bedeli 11'inci madde uyarınca belirlenen fiyatlar esas alınmak suretiyle nakden ödenebilmektedir.

Rapor dosyası ve eki belgelerin incelenmesi neticesinde; anılan Genel Müdürlükçe, Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliği hükümlerine göre giyim yardımından yararlanma zorunluluğu olup olmadığı dikkate alınmadan ve ayrıca aynı Yönetmeliğin 11'inci maddesi uyarınca Maliye Bakanlığınca belirlenen fiyatlar esas alınmadan bütün memurlara giyim yardımı ödemesi yapıldığı görülmüştür.

Her ne kadar karar düzeltme dilekçesinde; 4325 sayılı Kanun'dan hareketle, Kuruluşun tacir sıfatıyla ticaret yaptığı ve Kuruluş personelinin farklı bir statüye ve mevzuata tabi olduğu ve aylık ödemeleri dışında 657 sayılı Kanun'a tabi olunmadığı; 4325 sayılı Kanun'un 17'nci maddesi gereği bu personele giyecek yardımı yönünden 657 sayılı Kanun'un uygulanamayacağı iddia edilmekte ise de;

4325 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde; "Ankara elektrik ve havagazı ve Adana elektrik hizmetlerini görmek üzere bu şehirler belediyelerince (Ankara Elektrik ve Havagazı İşletme Müessesesi) ve (Adana Elektrik İşletme Müessesesi) adlarıyla birer müessese kurulur." denilmek suretiyle Genel Müdürlüğünün ilk olarak ismiyle kurulduğu belirtilmiştir. Yine aynı maddede, "Bu müesseseler, hükmi şahsiyeti haiz olmak ve adı geçen belediyelere bağlı bulunmak üzere birer umum müdürlük veya müdürlük tarafından bu kanunda yazılı esaslara ve hususi hukuk hükümlerine göre idare edilir." denilerek kuruluşun hukuki durumu tanımlanmıştır. Diğer yandan, anılan Kanunda Kuruluşun bağlı olduğu idareden ayrı bir bütçesinin olduğu belirtilmiştir.

Söz konusu Kanun incelendiğinde, başlangıçta Kuruluşun çalışanlarının hem özlük hakları hem de disiplin vb. cezalar yönünden farklı statüde olduğu anlaşılmaktadır:

Mezkur Kanun'un 17'nci maddesinde, "İşletme müesseselerinin memur ve müstahdemleri halk ve mensup oldukları idare ile münasebetlerinde hususi müessese memurları gibi muameleye tabidirler. Bunlar hakkında Memurin Muhakematı hakkındaki kanun ile Memurin Kanunu hükümleri tatbik olunmaz." 18'inci maddesinde, "Müesseseler umum müdür veya müdür, memur veya müstahdemlerine verilecek ücretler 3659 sayılı kanun hükümlerine tabidir." denilerek Kuruluş personelinin ücret ödemelerinin 3659 sayılı Kanun'a göre yapılacağı; personelin halk ve idare ile ilişkilerinden kaynaklanan hukuki ihtilaflarda ise Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun ile Memurin Kanunu hükümlerinin tatbik olunmayacağı ve hususi kuruluşların personeli gibi işleme tabi tutulacağı belirtilmiştir. Buna karşılık, başlangıçta 4325 sayılı Kanun'da kurum

personeli özel bir statüye tabi kılınmakla birlikte, 3659 sayılı Kanun'da 657 sayılı Kanuna yapılan göndermeler ve 657 sayılı Kanunda yapılan özel düzenlemeler nedeniyle, özlük hakları yönünden kurum personeline tanınan özel statü ortadan kalkmış bulunmaktadır. Dolayısıyla belirtilen maddelerden hareketle, Genel Müdürlüğü personelinin giyecek yardımı yönünden 657 sayılı Kanun'a tabi olmadığı ileri sürülmesi kabul edilemez.

Yukarıda da belirtildiği üzere Genel Müdürlüğünün memur statüsündeki personeli, 1327 sayılı Kanun'la 657 sayılı Kanun'a eklenen Ek Geçici 9 ve Ek Geçici 21'inci maddelerdeki düzenlemeler neticesinde; aylıklarının hesabı, özel hizmet tazminatı, ikinci görev yasağı, vekalet görevi, ders görevleri, sosyal yardımlar vb. ödemeler yönünde 657 sayılı Kanun'a tabi kılınmış ve ilgili personele 657 sayılı Kanun'a tabi personele ödenenlerin dışında hiç bir ödeme yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır (Ek Geçici 21'inci maddede sadece 440 sayılı Kanun'da belirtilen ikramiye ödemesi istisna tutulmuştur). Bu anlamda,Genel Müdürlüğü personelinin ücret ve yukarıda sayılan diğer ödemeler yönünden 657 sayılı Kanun'a tabi olduğu tartışmasızdır. Yasa Koyucu, sosyal yardımlar konusunda Kuruluşun personelinin ayrık tutmak isteseydi, 657 sayılı Kanun'da yapılan düzenlemede bu durumu 440 sayılı Kanun ile ilgili istisna düzenlemesinde olduğu gibi açıkça belirtirdi.

Yine dilekçelerinde sorumlular, Kuruluş personeline eski yıllardan beri nakit olarak ödenmekte olan giyim yardımının, 2000 yılında kesildiğini; ancak idare aleyhine açılan davalar neticesinde idare mahkemelerince personel lehine karar verildiğini; Kuruluşta uygulanan giyim yardımı usulünü destekleyen yargı kararlarının bulunduğunu; bu kararları İdarenin uygulamak zorunda olduğunu belirtilmişlerse de;

Söz konusu mahkeme kararlarının bir kısmının gerekçesinde 4325 sayılı Kanun'un 17'nci maddesi ile Bütçe Kararnamesi; bir kısmında ise 657 sayılı Kanun'un Ek Geçici 21'inci maddesinden hareketle Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliği hükümleri esas alınmıştır.

Bahse konu yargı kararlarından biri olan Danıştay 5'inci Dairesinin 30.11.2004 tarih ve 2002/2729 E. ve 2004/4895 K. sayılı kararında, "4325 sayılı Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri Hakkında Kanununun 17. maddesinde, "İşletme Müesseselerinin memur ve müstahdemleri hak ve mensup oldukları idare ile münasebetlerinde hususi müessese memurları gibi muameleye tabidirler. Bunlar hakkında memurun

muhakematı hakkında kanun ile memurun kanunları hükümleri tatbik olunmaz" hükmü yer almakta olup, bu hüküm uyarınca... personeli özlük hakları bakımında 657 Sayılı Yasaya tabii olduğu halde, diğer hak ve ödemeleri özel yasalar olan 4325 Sayılı Yasa ve bu yasanın 18.maddesinin göndermede bulunduğu 3659 sayılı Yasa ile düzenlenmiştir. Bu nedenle, memurlara yapılacak giyecek yardımı yönetmeliği ve devlet memurları yiyecek yardımı yönetmeliğinin personeline uygulanması olanaksızdır." denilmektedir.

Danıştay 5'inci Dairesinin Kararında, Kanun'un 17'nci maddesindeki düzenlemeden yola çıkılarak Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliği ile Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nin Genel Müdürlüğü personeline uygulanmasının olanaksız olduğuna hükmedilmiştir. Halbuki giyim yardımının yapılması hususunda 657 sayılı Kanun'un Ek Geçici 21'inci madde önemlidir ve Kararın verildiği tarih itibarıyla yürürlüktedir. Üstelik, 657 sayılı Kanun'un, Kuruluşu ilgilendiren Ek Geçici 9 ve Ek Geçici 21'inci maddelerinde, Kuruluş personeline, 657 sayılı Kanun'a tabi personele ödenenlerin dışında hiçbir ödeme yapılamayacağı, Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliği'nin kapsam maddesinde de 657 sayılı Kanun'un Ek Geçici 21'inci maddesinde yer alan personelin de bu Yönetmeliğe tabi olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla, 4325 sayılı Kanun'un disiplin ve yargılama konusunu düzenleyen 17'nci maddesinden hareketle 657 sayılı Kanun'un Ek Geçici 21'inci maddesinin alanının daraltılması kabul edilemez.

Öte yandan, aynı konuda yargı organlarınca verilen kararlar şahsına, olayına ve dönemine münhasır olduğundan, mahkeme kararlarına göre üçüncü kişiler hakkında işlem yapılması, kararlar kesinleşmiş dahi olsa, mümkün bulunmamaktadır.

Kaldı ki 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 78'inci maddesinin ikinci fıkrasında, adli, idari ve askeri mahkemelerce verilen hükümlerin, Sayıştay'ın denetim yapmasına ve hükme bağlamasına engel olamayacağı hükme bağlanmıştır.

Yine sorumlular dilekçelerinde; memur personele giyim yardımı yapılmasının Kuruluşun 2015 yılı Bütçe Kararnamesinde yer aldığını; Bütçe Kararnamesi'nin 4325 sayılı Kanun uyarınca Belediye Meclisi kararıyla kabul edildiğini; Kararname'de yazılı hususların yerine getirilmesinin Kuruluş açısından zorunluluk olduğunu, giyim yardımının sosyal yardım olarak adlandırıldığını ve meclis tarafından giyim yardımı için yetki verildiğini belirtmekte ise de; Kuruluşun

2015 yılı Bütçe Kararnamesi'nin "İdare Encümenine Verilen Yetkiler" başlıklı 8'inci maddesinin 7'nci bendinde, "657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personele, yılda toplam bir maaş tutarında ikramiye ile sosyal yardım vermeye, miktarını ve zamanını tespit etmeye yetkilidir." denilerek İdare Encümenine 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi personele mevzuatına uygun olarak sosyal yardım verilmesi konusunda yetki verilmiştir. Bu yetkinin yapılacak sosyal yardımlara ilişkin yürürlükteki mevzuat hükümlerinin yok sayılarak kullanılabilceğinin kabulü mümkün değildir. Diğer bir ifadeyle bahse konu yetki hak doğurucu bir yetkiyi içermemektedir. Kararname'deki düzenleme, giyim yardımının İdare Encümeni kararıyla mevzuatına uygun olarak yapılmasını içermektedir. Mevzuatta yeri olmayan bir ödemeyi veya ödeme şeklini Bütçe Kararnamesi ile mevzuata uygun hale getirmek mümkün değildir.

Sorumlular temyiz aşamasındaki iddialarından farklı olarak, Sorguda, Daire Kararında ve Temyiz Kurulu Kararında brüt TL giyim yardımı ödemesinin tazminine karar verildiğini, bu rakamın brüt ödeme olduğunu, bu miktarın ahizlere ödenmediğini, bu rakamdan TL damga ve gelir vergisi kesildiğini ve Maliye Hazinesine (Vergi Dairesi) yatırıldığını, bu ödemelerin de kamu zararı olarak kabul edilmesinin mümkün olmadığını, bu nedenle de verilen kararda hesap hatası olduğunu ve kararın düzeltilmesi gerektiğini ifade etmişlerse de;

Sayıştay Genel Kurulunun 12.02.1981 tarih ve 4107/1 sayılı kararında, "Sayıştay denetimine giren idare ve kurumların saymanlık hesaplarının incelenmesi sonunda saptanan mevzuata aykırı ödemelerden genel bütçeli dairelere ilişkin bulunanların, vergi kesintileri düşüldükten sonra kalan tutarlar üzerinden; katma bütçeli dairelerle diğer kuruluşlara ilişkin olanların ise, bütçelere gider olarak kaydedilen kesintisiz tutaralar üzerinden hesaplanması gerektiğine..." şeklinde karar verilmiştir.

Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğünün, 20.02.2004 tarih ve 25379, 1. mükerrer sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan (Sıra No: 16) Genel Tebliğinde de, konuya ilişkin uygulamanın nasıl yapılacağı izah edilmektedir. Sonuç olarak iddia edildiğinin aksine kararda hesap hatası bulunmamaktadır.

Bu itibarla, 10.10.2018 tarih ve 45128 sayılı Temyiz Kurulu Kararının 1. Maddesinde KARAR DÜZELTİLMESİNE MAHAL OLMADIĞINA,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 11.12.2019

No : 47034

Konu: Niteliği itibarıyla Belediyenin tanıtımını aşan mahiyette olan ve Belediyeye ait bir görevin ifası kapsamında olmayan ulusal basında tanıtım ve danışmanlık hizmet alımı için ödeme yapılmasının mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra;

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

İlamda tazmin hükmü; niteliği itibarıyla Beldenin tanıtımını aşan mahiyette olan, Belediyeye ait bir görevin ifası kapsamında olmayan, satın alınan hizmete veya hizmetin kabulüne ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belgesi bulunmayan ulusal basında tanıtım organizasyonu ve danışmanlık hizmet alımı için ödendiği ve alımı yapılan hizmetin kapsamının alım yapılmasını gerektirecek mahiyette olmadığı gerekçeleriyle TL'lik kamu zararına ilişkin olarak verilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un "belediyenin görev ve sorumlulukları" kenar başlıklı 14'üncü maddesinde: "... kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, ... hizmetlerini yapar veya yaptırır ..." hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Kanun'un "belediyenin giderleri" kenar başlıklı 60'ıncı maddesinin k bendinde tanıtım giderleri belediye giderleri arasında sayılmıştır.

İlama konu uygulamada, Belediye tarafından sunulan hizmetlerin tanıtımı, ulusal basın gezisi organize edilmesi, çıkacak haberlerin takibi ve Belediye Başkanının ulusal bir yayına konuk edilmesi amacıyla İletişim ve Danışmanlık Ltd. Şti.'den hizmet alımı yapılarak bedelinin Belediye bütçesinden ödendiği görülmüştür.

Mevzuat hükümlerine göre belediyelerin giderleri arasında yer alan tanıtım giderleri, beldenin tanıtımına ilişkindir. Ayrıca, alımı yapılan hizmetin kapsamı da alım yapılmasını gerektirecek mahiyette değildir.

Niteliği itibarıyla beldenin tanıtımını aşan mahiyette olan, belediyeye ait bir vazifenin ifası kapsamında olmayan bu hizmet alımı için ödenen tutarın kamu zararı oluşturduğu anlaşılmıştır.

Bu itibarla, sorumlu iddialarının reddedilerek 235 sayılı ilamın 8 inci maddesiyle TL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 18.12.2019

No : 47045

Konu: MYO Binası Yapım İşi'nde; sözleşmesine uygun olarak yapılmayan bir imalat için iş artışı yapılarak yeniden bir ödeme yapılması mümkün olmadığı hk.

Duruşma sırasında yapılan sözlü açıklamaların dinlenilmesi ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24'üncü maddesine göre;

"Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak

mümkün olmaması,

Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20 'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.

Birim fiyat sözleşme ile yürütülen yapım işlerinde, Bakanlar Kurulu bu oranı sözleşme bazında %40 'a kadar artırmaya yetkilidir.

İşin bu şartlar dahilinde tamamlanamayacağına anlaşılması durumunda ise artış yapılmaksızın hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Ancak bu durumda, işin tamamının ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi zorunludur.

Sözleşme bedelinin % 80'inden daha düşük bedelle tamamlanacağı anlaşılan işlerde, yüklenici işi bitirmek zorundadır. Bu durumda yükleniciye, yapmış

olduğu gerçek giderleri ve yüklenici kârına karşılık olarak, sözleşme bedelinin %80'i ile sözleşme fiyatlarıyla yaptığı işin tutarı arasındaki bedel farkının %5 7 geçici kabul tarihindeki fiyatlar üzerinden ödenir.”

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 21'inci maddesine göre de;

“1) Yapım sözleşmelerinde, öngörülemez durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.

2) Birim fiyat sözleşme ile yürütülen yapım işlerinde, bu oranı sözleşme bazında % 40'a kadar artırmaya yetkilidir.

3) Karma sözleşmelerde, birinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde yer alan koşulların gerçekleşmesi şartıyla, artışa konu iş, sözleşme bedelinin;

a) Götürü bedel teklif edilen iş kısımlarına ait tutarının %10 una.

b) Birim fiyat teklif alınan iş kısımlarına ait tutarının %20'sine,

kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir. Bakanlar Kurulu birim fiyat teklif alınan iş kısımlarına ait oranı sözleşme bazında % 40 'a kadar artırmaya yetkilidir.

4) İşin yukarıdaki şartlar dahilinde tamamlanamayacağını anlaşılması durumunda ise artış yapılmaksızın hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Ancak bu durumda, işin tamamının ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi zorunludur.

5) Sözleşme bedelinin %80 inden daha düşük bedelle tamamlanacağı anlaşılan işlerde, yüklenici işi bitirmek zorundadır. Bu durumda yükleniciye, yapmış olduğu gerçek giderleri ve yüklenici kârına karşılık olarak, sözleşme bedelinin %80'i ile sözleşme fiyatlarıyla yaptığı işin tutarı arasındaki bedel farkının %5'i geçici kabul tarihindeki fiyatlar üzerinden ödenir.”

İlave işlerin aynı sözleşme kapsamında aynı yükleniciye yaptırılabilmesi için aşağıdaki koşulların gerçekleşmesi gerekmektedir:

- İş artışı, başlangıçta öngörülemeyen nedenlere dayalı olarak ortaya çıkmalıdır.
- Artışa konu işlerin yapılması zorunluluk bulunmalıdır.
- İlave işlerin idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması gerekir.
- Yasal sınırlar dahilindeki iş artışlarının işin tamamlanması amacıyla yaptırılması gerekir.

İlamdaki ifadeyle; yapılan incelemede, işin devamı sırasında binanın dış cephesine ahşap desenli boya yapıldığı, ancak daha sonra yapılan ahşap desenli boya üzerine grenli boya yapılmasına Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığınca yukarıda söz edilen Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 21'inci maddesi kapsamında 08.05.2017 tarihinde olur verildiği ve hakedişte her iki imalat için de ödeme yapıldığı görülmüştür.

Sorumlularca Meslek Yüksekokulu'nun dış cephesi ile ilgili Okul Yönetimi ile birlikte katalogdan renk seçimi yapıldığı ve cephe uygulamasına başlanıldığı, ancak her ne kadar teknik bir sebep olmasa da uygulama yapılan rengin katalogdan beğenilen renkten tamamen farklı olmasından dolayı Okul Yönetiminin de itirazlarıyla imalatın bir kısmı uygulandıktan sonra durdurulduğu, Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığınca verilen 08.05.2017 tarihli Olur ile dış cephede uygulanan rengin değiştirilmesinin uygun olduğu gerekçe gösterilerek iş artışı yapılarak ödemesi gerçekleştirilen söz konusu ikinci imalatın yapılmak zorunda kaldığı iddia edilmekte ise de; boya rengi seçiminde herhangi bir numune uygulama işlemi ve deneme yapılmamış olması da, bu işten sorumlu kişilerin dikkatsizliğini ve özensizliğini açık bir şekilde göstermektedir. Dolayısıyla, burada başlangıçta öngörülemeyen bir nedene dayalı olarak ilaveten yaptırılan bir imalattan değil; projesi, şartnamesi ve teknik özellikleri ile uyuşmayan bir imalattan söz etmek gerekir ki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşme ve eklerine uymayan işler" başlıklı 23'üncü maddesi gereğince proje ve şartnamelere uymayan, eksik ve kusurlu oldukları tespit edilen işleri yüklenici, yapı denetim görevlisinin talimatı ile belirlenen süre içinde bedelsiz olarak değiştirmek veya yıkip yeniden yapmak zorundadır.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde, sözleşmesine uygun olarak yapılmayan bir imalat için iş artışı yapılarak yeniden (mükerrer) bir ödeme yapılması mümkün olmadığından; temyiz dilekçesindeki iddiaların reddiyle 14 sayılı İlamın 1. maddesinin (A) bendiyle verilen TL'nin tazminine ilişkin hükmün TASDİKİNE, karar verildi.



T.C.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

Destek Grubu 2

06520 Balgat / ANKARA

dergi@sayistay.gov.tr

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X