

e-ISSN: 2587-2559



# **Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi**

International Journal  
of  
Economics, Business and Politics

Yıl / Year  
2017  
İlkbahar / Spring

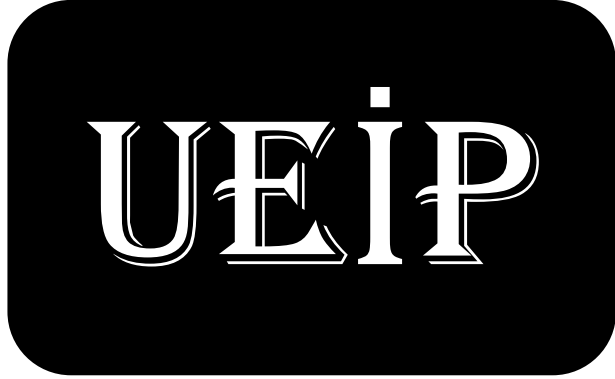
Cilt / Volume  
1

Sayı / Issue  
1

e-ISSN : 2587-2559

---

**ULUSLARARASI  
EKONOMİ, İŞLETME VE POLİTİKA  
DERGİSİ**



**INTERNATIONAL JOURNAL  
OF  
ECONOMICS, BUSINESS AND POLITICS**

---

**ULUSLARARASI EKONOMİ, İŞLETME VE POLİTİKA DERGİSİ**

**INTERNATIONAL JOURNAL OF ECONOMICS, BUSINESS AND POLITICS**

**HAKEMLİ E-DERGİ**

( <http://dergipark.gov.tr/ueip> )

**YIL / YEAR**

**CİLT / VOLUME**

**SAYI / ISSUE**

**2017**

**1**

**1**

---

**Sahibi / Owner**

Doç.Dr. Ali Rıza SANDALCILAR

**Editör / Editor**

Doç.Dr. Ali Rıza SANDALCILAR

**Editör Yardımcısı / Editorial Assistants**

Yrd.Doç.Dr. Seven ERDOĞAN

**Türkçe Dil Editörü / Turkish Language Editor**

Doç.Dr. Bilal KIRIMLI

**İngilizce Dil Editörü / English Language Editor**

Yrd.Doç.Dr. Seven ERDOĞAN

**Yayın Kurulu / Editorial Board**

Doç.Dr. Ali Rıza SANDALCILAR

Yrd.Doç.Dr. Ali ALTİNER

Yrd.Doç.Dr. Haydar KARADAĞ

Yrd.Doç.Dr. Önder DİLEK

Yrd.Doç.Dr. Seven ERDOĞAN

Dr. Kemal ÇELİK

**Sekretarya / Secretariat**

Arş.Gör. Vildan YAVUZ

**Yazışma Adresi / Correspondence Address**

Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Kat:4 Oda No:409 53100

**RİZE / TÜRKİYE**

**İletişim / Contact**

Tel: +90 542 761 95 17

Fax: +90 464 223 58 65

E-Posta: ueipdergisi@gmail.com

<http://dergipark.gov.tr/ueip>

<https://www.facebook.com/ueipdergisi>

**Bilimsel Danışma Kurulu / Scientific Advisory Board**

Prof.Dr. Alaattin KIZILTAN	Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi
Prof.Dr. Ali Sait ALBAYRAK	Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi
Prof.Dr. Ertuğrul DELİKTAS	Ege Üniversitesi
Prof.Dr. Halis DEMİR	Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi
Prof.Dr. Havva TUNÇ ÇELEBİ	İstanbul Üniversitesi
Prof.Dr. Kenan ÇELİK	Karadeniz Teknik Üniversitesi
Prof.Dr. Ersan ÖZ	Pamukkale Üniversitesi
Prof.Dr. A. İlter TURAN	İstanbul Bilgi Üniversitesi
Prof.Dr. İstiklal Yaşar VURAL	Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi
Prof.Dr. Selçuk Ömer EMSEN	Atatürk Üniversitesi
Prof.Dr. Seyfettin ARTAN	Karadeniz Teknik Üniversitesi
Prof.Dr. Vedat KAYA	Erzurum Teknik Üniversitesi
Doç.Dr. Abdullah NARALAN	Atatürk Üniversitesi
Doç.Dr. Ali Rıza SAKLI	Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi
Doç.Dr. Bilal KIRIMLI	Karadeniz Teknik Üniversitesi
Doç.Dr. Cemalettin KALAYCI	Karadeniz Teknik Üniversitesi
Doç.Dr. Davut AYGÜN	Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi
Doç.Dr. Halil TUNALI	İstanbul Üniversitesi
Doç.Dr. Hasan Bülent KANTARCI	Kocaeli Üniversitesi
Doç.Dr. İsmail Hakkı İŞCAN	Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi
Doç.Dr. Nihada DELİBEGOVİĆ DZANİĆ	University of Tuzla
Doç.Dr. Rudolf WAWRZYNIĞC	University of Lodz
Doç.Dr. Sebahattin YILDIZ	Kafkas Üniversitesi
Yrd.Doç.Dr. Furkan BEŞEL	Sakarya Üniversitesi
Yrd.Doç.Dr. İlkey NOYAN YALMAN	Cumhuriyet Üniversitesi
Yrd.Doç.Dr. Memet MEMETİ	South East European University
Yrd.Doç.Dr. Murat BELKE	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
Yrd.Doç.Dr. Mustafa ŞİT	Harran Üniversitesi
Yrd.Doç.Dr. Ş.Mustafa ERSUNGUR	Atatürk Üniversitesi

**Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi (UEİP)**, araştırmacıların bilimsel çalışmalarını yayınlayabilecek; akademik gelişimlerine katkı sağlayabilecek bir platform oluşturmayı amaçlamaktadır. UEİP; ekonomi, işletme, bankacılık, finans, maliye, çalışma ekonomisi, ekonometri, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler alanlarında Türkçe ve İngilizce dillerinde hazırlanmış özgün, bilimsel araştırmaları yayınlayan hakemli bilimsel bir dergidir. Dergi, yılda iki kez elektronik olarak yayınlanmaktadır.

UEİP’de yayımlanan makalelerin dil, bilim, yasal ve etik sorumluluğu yazara aittir. Dergide yer alan yazılar dergi editörünün izni olmadan kısmen ya da tamamen çoğaltılamaz, yayınlanamaz. Dergide yayımlanan yazılar kaynak gösterilmeden kullanılamaz.

## **Editörden**

*Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi (UEİP) ekibi olarak bilime bir katkı sağlayabileceğimizi umut ederek yayın hayatına başlamanın gururu ve mutluluğu içerisindeyiz. “Merhaba!” diyerek bilim dünyasını selamlıyoruz.*

*Yayıncılık akademik hayatın önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Akademik dergicilik ise bilimsel emeğin sergilendiği, değer kazandığı en önemli yöntemlerden biridir. Bu doğrultuda dergimizin temel amacı bilimsel etik kuralları ışığında araştırmacıların bilimsel çalışmalarını özgürce yayınlatabileceği; akademik gelişimlerine katkı sağlayabileceği bir platform oluşturmaktır.*

*Ağustos ayı itibarıyla beş özgün makalenin yer aldığı 2017 yılının ilk sayısı (İlkbahar Dönemi) yayınlanmış bulunmaktadır. Dergimize gelen makaleler editör kontrolünden geçtikten sonra alanında uzman en az iki hakemin incelemesine tabi tutulmuş ve hakem raporları doğrultusunda yayın kurulunca yayına kabul edilmişlerdir. Bu bağlamda dergimizin çıkmasında emeği geçen yayın kurulu üyelerimize, danışma kurulu üyelerimize, hakemlerimize ve yazarlarımıza teşekkürlerimizi sunuyoruz. UEİP'nin daha ilerlere taşınmasında görüş ve önerilerinize daima ihtiyacımız olacaktır.*

*Öncelikli hedefimiz dergimizin tanınabilirliğini ve erişilebilirliğini arttırmaktır. Bu durum hiç şüphesiz adım adım ulaşılabilecek uzun bir süreci içermektedir. Bu kapsamda dergimiz zaman kaybetmeden bazı endeks ve veri tabanları ile yazışmaları yapmış ve yapmaya devam etmektedir. Çok kısa bir sürede girişimlerimizin neticelerini almayı umut ediyoruz.*

*İlk sayımızı yayınlamanın mutluluğu içerisinde dergimizin bilim dünyasına hayırlı olmasını diliyoruz. Artık söz okurlarımızda... Bize güç katacak değerli görüş ve önerilerinizi bekliyoruz...*

**Doç.Dr. Ali Rıza SANDALCILAR**

**Editör**

### ***From the Editor***

*As the publishing team of the **International Journal of Economics, Business and Politics (UEİP)**, we are living the honour and happiness of publishing our first issue with the aim of producing an academic contribution. With our first issue, we are sending our greetings to all the members of the academic community.*

*Publishing constitutes an important part of the academic life. Academic publishing is a very privileged way of presenting the scientific products with the aim of enhancing their impacts. Accordingly, the primary aim of our journal is to act as a platform through which researchers can publish their academic works freely by respecting to the ethical scientific principals in order to serve their academic improvement.*

*By August 2017, the first issue of 2017 (Spring Issue) including five original articles has been published. All the articles submitted to our journal were sent to at least two referees, specialized in their fields, after the first control of the editor. The articles getting the approval of the referees were published after the acceptance of the editorial board. In this scope, we are sending our gratitudes to the members of the editorial board, the members of the advisory board, the referees and the authors, as the ones making great contributions to the publishing of the first issue. We will be in need of your opinions and suggestions in bringing the UEİP forward.*

*Our primary objective is to enhance academic recognition and accessibility of our journal. Undoubtedly, this is an objective that can be achieved incrementally in a long process. In this framework, our journal has been paying effort in order to be searched and accessed via some indexes and databases. We hope to get the affirmative results of these efforts in a very short time.*

*With the happiness of publishing our first issue, we wish that our journal will produce beneficial results for the academia. Now it is the turn of our readers for having a say... Hope to get your opinions and suggestions that will empower us in this path...*

***Assoc. Prof. Dr. Ali Rıza SANDALCILAR***

***Editor***



**İÇİNDEKİLER / CONTENTS**

**Avrupa Komisyonunun Avrupa Birliği Genişlemesindeki Rollerine İlişkin Bir Değerlendirme**

*A Review about the European Commission's Roles in the European Union Enlargement*  
**Seven ERDOĞAN** \_\_\_\_\_ **1-16**

**Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Politikalarının Analizi**

*The Analysis of Policies to Fight against Informal Employment in Turkey*  
**Cemalettin KALAYCI & Emine KALAN** \_\_\_\_\_ **17-34**

**Transatlantik Ticaret Ve Yatırım Ortaklığı (TTIP) Üzerine Bir Değerlendirme**

*An Evaluation on Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*  
**Ali Rıza SANDALCILAR & Eda PALYOŞ** \_\_\_\_\_ **35-46**

**Vergi Uyumunun Arttırılmasına Yönelik Bir Öneri: Kısmi Tahsis Uygulaması**

*A Suggestion for Increasing Tax Compliance: Partial Allocation Application*  
**Furkan BEŞEL & Kadriye İZGİ ŞAHPAZ** \_\_\_\_\_ **47-60**

**Türkiye’nin Makroekonomik Değişkenler İle Kredi Notları Arasındaki Nedensellik İlişkisi: Moody’s Örneği**

*The Causal Relationship between Turkey's Macroeconomic Variables and Credit Rating: The Case of Moody's*  
**Yusuf ÇOLAK** \_\_\_\_\_ **61-74**

**AVRUPA KOMİSYONUNUN AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİNDEKİ  
ROLLERİNE İLİŞKİN BİR DEĞERLENDİRME<sup>1</sup>***Seven ERDOĞAN<sup>2</sup>***Öz**

*Avrupa Birliği'ni (AB) kendine özgü kılan özelliklerinden biri de ulusüstü ve hükümetlerarası kurumlar arasında mükemmel bir dengeye dayanan kurumsal yapısıdır. Bu denge sayesinde AB eş zamanlı olarak hem üye devletlerin çıkarlarına hizmet edebilmekte hem de Avrupa'daki bütünleşmeyi daha ileri noktalara taşınması hedefine katkıda bulunabilmektedir. AB kurumları arasındaki güç dengesi Birliğin müdahil olduğu politika alanları itibarıyla değişiklik göstermektedir. AB dış politikasının en önemli bileşenlerinden biri olarak kabul edilen genişleme politikası da AB kurumları arasında zaman içinde yeniden tanımlanabilen bir dengeye dayanmaktadır. Tüm kararların oybirliği ile alındığı ve bu yüzden hükümetlerarası boyutu baskın olan genişleme politikası, çalışma kapsamında ulusüstü AB kurumlarından biri olan Avrupa Komisyonunun genişleme sürecinde oynadığı rollere odaklanılarak alternatif bir yaklaşımla incelenmektedir. İki bölümden oluşan çalışmada ilk olarak Avrupa Komisyonunun genel özellikleri tanımlanarak Birlik içindeki konumu üzerinde durulmaktadır. Çalışmanın odak noktasını oluşturan ikinci bölümde ise Avrupa Komisyonu tarafından genişleme politikası kapsamında yerine getirilmekte olan roller üzerinde durulmaktadır. Çalışmanın temel iddiası AB genişleme politikasının Avrupa Komisyonunun politika kapsamındaki yerine getirdiği roller dikkate alınmadan tam olarak anlaşılamayacağı yönündedir.*

**Anahtar Kelimeler:** *Avrupa Birliği, Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Genişlemesi*

**A REVIEW ABOUT THE EUROPEAN COMMISSION'S ROLES IN THE  
EUROPEAN UNION ENLARGEMENT****Abstract**

*One of the aspects which makes the European Union (EU) sui-generis is its institutional setting basing on a perfect balance between supranational and intergovernmental institutions. Thanks to this balance, the EU can serve simultaneously to the member states' interests and the ideal of advancing the integration attempt in Europe. The balance between the EU institutions varies significantly across the policy fields. The enlargement, commonly considered as the crown in the EU foreign policy, also incorporates a balance between different EU institutions that can be redefined in time. Without challenging the general idea about the dominant position of the intergovernmental institutions and member states in the enlargement process, this study aims to provide an alternative reading of the enlargement process by focusing on the role played by the European Commission in the enlargement process. The study will include two main parts. In the first part, the general characteristics of the European Commission are provided with a specific reference to its place in the EU integration. The second part, which constitutes main focus point of the study, identifies and elaborates on the roles played by the European Commission in the enlargement process. The study argues that it is not possible to fully grasp the gist of the EU enlargement without considering the roles played by the European Commission in this process.*

**Keywords:** *European Union, European Commission, European Union Enlargement*

<sup>1</sup> Bu çalışma yazarın Ankara Üniversitesi, SBE, Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim Dalında kabul edilen "Avrupa Birliği Genişlemesi ve Ulusüstü Avrupa Birliği Kurumları: Yeni Kurumsal Bir Değerlendirme" başlıklı doktora tez çalışmasından türetilmiştir.

<sup>2</sup> Yrd.Doç.Dr.,Recep Tayyip Erdoğan Ün., İİBF, Uluslararası İlişkiler Böl., seven.erdogan@erdogan.edu.tr

## 1.Giriş

Üye devletler, bütünleşmenin başlangıcından itibaren Avrupa Birliği'nin (AB) etkin, etkili ve makul süreler içinde hareket edebilen bir uluslararası örgüt olması ile AB bütünleşmesinin tamamen kendi kontrolleri altında işleyen bir süreç faaliyet göstermesi arasında sürekli bir tercih yapmak durumunda kalmıştır. AB tarihini üye devletlerin bu iki zıt durum arasında bir denge bulma çabası olarak da anlamlandırmak mümkündür. AB'nin hükümetlerarası ve ulusüstü kurumların karmasından meydana gelen kurumsal yapısı da AB bütünleşmesinin en başından beri var olan bu iki karşıt eğilim arasında bir denge kurma çabasının bir sonucudur.

Hükümetlerarası AB kurumları faaliyetlerini üye devletlerin hassasiyetlerine ve çıkarlarına duyarlı bir yaklaşımla yürütürken; ulusüstü AB kurumları öncelikli olarak Birliğin genel çıkarlarını ilerletme güdüsüyle hareket etmektedir. AB bütünleşmesini anlamaya yönelik bilimsel çalışmaların birçoğunda AB kurumları ele alınmaktadır. Zira AB bütünleşmesine ilişkin teorik yaklaşımlar da genel olarak kurumların AB sistemi içinde değişen oranlarda güce sahip oldukları varsayımında bulunmaktadır. Bu çalışma ve teorik yaklaşımların bazılarında AB kurumları kendi başına AB sistemde etkili olma kapasitesini haiz bağımsız aktörler olarak incelenirken, bazılarında ise üye devletlerin kontrolü altında hareket eden ve bu nedenle de AB sisteminde önemli bir değişim kapasitesine sahip olmayan ikincil aktörler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hükümetlerarası ve ulusüstü AB kurumları arasında her bütünleşme alanı itibariyle farklı bir güç dengesi ve etkileşim söz konusudur. Çünkü her politika alanında üye devletlerden AB kurumlarına devredilen yetki düzeyi aynı değildir. AB dış politikasının en başarılı bileşenlerin biri olan AB genişleme politikası itibariyle de hükümetlerarası ve ulusüstü AB kurumları arasında bu politika alanına özgü bir denge mevcuttur. Buna karşın Birliğe yeni üye kabulü sonucunu ortaya çıkaran genişleme politikasında kararların oybirliği temelinde alınıyor olması ulusüstü AB kurumlarının bu politika alanını şekillendirme becerisinin sıklıkla görmezden gelinmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Ancak AB genişlemesinin baskın olan hükümetlerarası boyutu, genişlemeye ulusüstü AB kurumlarının etki etmesine engel teşkil etmemektedir.

Bu çalışmanın amacı AB'nin ulusüstü kurumlarından biri olan Avrupa Komisyonunun AB genişleme sürecindeki rollerine odaklanarak bu politika alanını şekillendirme kapasitesini incelemektir. AB genişleme politikasını Avrupa Komisyonuna odaklanarak ele alan çalışma, ilgili politikanın üye devletler temel alınarak çalışılması genel eğilimine bir alternatif niteliğindedir. Bu durum AB genişleme politikasında üye devletlerin sahip olduğu baskın konumun ve yetkilerin reddedildiği anlamına gelmemektedir. Bu kapsamda çalışma temel olarak iki bölümden meydana gelmektedir. İlk bölümde Avrupa Komisyonu hakkında bilgi verilerek bu kurumun bütünleşme kapsamındaki önemi üzerinde durulmaktadır. Çalışmanın odak noktasını oluşturan ikinci bölümde ise Avrupa Komisyonu

tarafından genişleme politikası kapsamında yerine getirilmekte olan roller ele alınmaktadır.

## **2. Avrupa Komisyonu ve Avrupa Birliği Bütünleşmesi**

20. yüzyılın ikinci yarısında dünya genelinde devletlerarası işbirliklerinin sayısında rekor bir artış yaşanmıştır. Bu işbirlikleri arasında Avrupa devletleri arasındaki anlaşmazlıkları çözümlenerek bütünleşmelerinin önünü açan AB'nin ayrı bir yeri bulunmaktadır. Avrupa Komisyonu; sıklıkla dünya üzerinde eşi ve benzeri olmayan bir siyasi yapı olarak anılan AB'nin, aynı özelliklere sahip tek kurumudur (Egeberg, 2014: 240). Bu nedenle AB kurumları içinde farklı bir konuma sahiptir. Komisyonun AB içindeki bu özel durumu, diğer AB kurumlarına kıyasla daha fazla akademik ilgiye mazhar olmasını beraberinde getirmiştir. Kimi zaman AB bütünleşme tarihi, Komisyonun daha ulusüstü bir AB yaratma idealiyle üye devletlerin bireysel girişimler ya da Konsey çatısı altında kitlesel olarak buna karşı olma mücadelesi şeklinde de yorumlanmaktadır (Welsh, 1996: 16).

AB'nin kuruluşundan itibaren Komisyonun nasıl bir kurum olması gerektiğine ilişkin birbiriyle çelişen iki fikir söz konusu olmuştur. Bunlardan ilki, Komisyonun diğer AB kurumlarıyla eşit ve bağımsız bir aktör olmasını savunurken diğeri, Komisyonun ulusal düzeyde geleneksel olarak kamu hizmeti sunan kurumlar gibi davranıp üye devletlerin vekili gibi hareket etmesi gerektiğini ortaya koymaktadır (Hooghe, 2001: 147). AB sistemi içinde Komisyonun hem idari hem de siyasi roller üstleniyor olması, AB'nin kuruluşundan itibaren her zaman rekabet halinde olan yukarıdaki iki fikir arasında bir orta yol bulma çabasının bir sonucudur. Siyasi rollerini yerine getiren Komisyon, amil konumundaki üye devletlerin vekili olmaktan uzakken, idari rolleri yerine getiren Komisyon üye devletlerin vekili olmaya daha yakındır. Komisyonun üye devletlerden bağımsızlığı ve AB gündemini resmi ya da resmi olmayan şekilde etkileyebilme kapasitesi üç önemli değişkenin bir sonucudur. Bu üç değişken Komisyon ve üye devletler arasındaki bilgi dağılımı, Komisyon ve üye devlet tercihlerinin dağılımı ve sıklığı, ilgili politika alanında geçerli olan karar alma yöntemi olarak sıralanabilir (Pollack, 1997: 110-111).

Avrupa Komisyonu AB sistemi içinde beş temel görevi yerine getirmektedir. Bunlar:

- Birliğin benimseyeceği yasama tasarruflarını teklif ederek yasama sürecini başlatmak,
- AB Antlaşmalarının koruyucusu olarak ilgili tüm tarafların Antlaşma hükümlerine uygun hareket etmesini sağlamak,
- AB Antlaşmalarının ilgili tüm aktörlerce uygulanmasını sağlamak,
- Üye devletlerin tüm yetkilerini AB'ye devrettiği rekabet politikası gibi alanlarda kararlar almak,

- AB Antlaşmalarında açıkça belirtilen Ortak Dış ve Güvenlik Politikası gibi istisnalar dışında Birliği temsil etmektedir.

Avrupa Komisyonu, bir taraftan kurumun siyasi yönünü oluşturan, her biri ayrı bir üye devlet vatandaşı olan ve Komisyon başkanı önderliğinde hareket eden komiserlerden; diğer taraftan ise komiserlere destek olmak üzere oluşturulan idari birimlerden teşkil etmektedir (Spence, 1997: 103). Avrupa Komisyonu komiserlerin üye devletlerce atanmasından ötürü siyasi bir oluşumken, yerleşik bir bürokrasiye sahip olmasından dolayı da teknokratik bir yapıdır.<sup>3</sup> Komiserlerin sorumluklarında olan politika alanıyla ilgili gerçekleştirdikleri eylemlerde, kendi ulusal hükümetlerinin önceliklerinden ziyade AB'nin genel öncelikleri ve çıkarlarını göz önünde bulundurmaları gerekmektedir. Komiserler kendi ülkelerinin temsilcisi olduklarını ilişkin bir intiba yaratmaktan uzak durmak için vatandaşı oldukları ülkeden bahsederken “en iyi bildiğim ülke” ifadesini kullanmaktadır. Üye devletler tarafından seçilen komiserlerin vatandaşı oldukları ülkenin çıkarlarına karşı ne kadar tarafsız bir tutum içinde oldukları tartışmalıdır. Komiser olarak görev yapmalarının ardından kariyerlerine kendi ülkelerinde üst düzey siyasi ve idari pozisyonlarda devam etme arzusunda olan komiserlerle, Komisyondaki görevlerinin ardından kendi hesabına çalışmayı tasarlayan ya da akademik çalışmalara yoğunlaşmayı planlayan komiserlerin kendi ülkelerine yönelik yaklaşımları arasında belirgin bir fark söz konusu olmaktadır (Deckarm, 2017: 447, 451).

Her komiserin çoğunlukla yedi-sekiz kişiden oluşan ve onunla birlikte Brüksel'de faaliyet gösteren bir kabinesi bulunmaktadır. Kabine üyelerinin görevi komiserlerin işlerini kolaylaştırmaktır. Komisyon bünyesinde ayrıca temel işlevleri, sorumlu oldukları politika alanıyla ilgili karar önerisi taslaklarını hazırlamak olan genel müdürlükler ve birimler de bulunmaktadır. Birliğin yasal düzenleme yapmaya yetkili olmadığı genişleme gibi alanlarda ise genel müdürlük ve birimler, söz konusu politika alanının geliştirilmesi ve ilgili alana ilişkin Birlik iş ve programlarının yürütülmesi gibi faaliyetler gerçekleştirmektedir (Bilgin, 2012: 185).

Komisyon açısından meşruiyet ciddi bir sorundur ve Birliğin meşruiyetine ilişkin eleştirilerin sıklıkla dile getirildiği 1990 sonrası dönemde Komisyon da yoğun eleştirilere maruz kalmıştır. Komisyona yönelik eleştirilerin temel dayanak noktasını, kurumun seçilenlerden değil de atanarlardan meydana gelen bürokratik bir yapı olmasına karşın AB içinde siyasi boyutu oldukça ön planda olan bir konumda olması oluşturmaktadır. Dolayısıyla AB vatandaşları tarafından seçilmeyen bir AB kurumu olarak Avrupa Komisyonu sürekli olarak AB sistemi içinde önemli bir kurum olduğunu kanıtlama çabası da içindedir (Voorst, 2017: 25).

<sup>3</sup> Avrupa Komisyonu yaklaşık olarak 32.000 civarında çalışandan oluşan bir bürokrasiye sahiptir. Bakınız: ([http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/europa\\_sp2\\_bs\\_cat-sexe\\_x\\_dg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_cat-sexe_x_dg_en.pdf), E.T:13.07.2017).

Komisyon başkanının seçilmesi sürecine Avrupa Parlamentosunun, Lizbon Antlaşması ile müdahil edilmesinin arkasında hiç şüphesiz ki kurumun meşruiyet krizini belirli bir ölçüde de olsa aşma düşüncesi yer almıştır (Fabbrini, 2013: 2). Komisyon başkanının artan meşruiyeti sayesinde AB sisteminde Komisyonun da artık daha meşru olarak görülmesi söz konusu olmuştur (Deckarm, 2016: 14). Ama bu durum hiç şüphesiz ki Komisyonu, Avrupa Parlamentosu'nun etkisine daha açık hale getirmiştir.

Komisyon, üye devletler tarafından AB sistemi içinde yerine getirdiği roller sürekli olarak sorgulanan AB kurumlarının başında gelmektedir. Ancak üye devletlerin bu rollerde değişiklik yapmak üzere harekete geçememeleri, henüz yeni rollere ilişkin aralarında bir uzlaşının söz konusu olmamasından ya da değişimin neden olacağı olası maliyetlerle karşılaşmaktan kaçınmak istemelerinden kaynaklanmaktadır. Bunun sonucunda üye devletler kontrol mekanizmaları yoluyla AB kurumları üzerindeki denetimlerini gerçekleştirmektedir. AB kurumları arasında üye devletler tarafından en sıkı şekilde kontrol edileni de Avrupa Komisyonudur.

Son dönemde üye devletleri AB bütünleşmesinin temeline oturtan seslerin giderek daha fazla duyulduğu gözlenmektedir. AB halklarının AB bütünleşmesi düşüncesine giderek daha fazla tepkili hale geldikleri bir dönemde böyle bir eğilimin ortaya çıkması normaldir. Ek olarak, Avrupa Parlamentosu'nun gücündeki artış, özellikle Avro Krizi sonrasında AB Zirvesi'nin artan siyasi liderliği ve yeni düzenleyici AB kurumlarının oluşturulması gibi faktörlerin; Komisyonun giderek daha sıkı bir şekilde bütünleşen Avrupa hedefini gerçekleştirmek üzere faaliyet göstermesini zorlaştırmaktadır. Buna karşın, kimilerine göre ise Avro Krizi sonrasında Avrupa Komisyonun gücünün azaldığına ilişkin çıkan iddialarına rağmen Komisyon aynı zamanda krizle mücadele sonucunda elde ettiği yeni görevler sayesinde krizin beklenmeyen kazananlarından biridir (Bauer ve Becker, 2015: 101, 214).

### **3. Avrupa Komisyonun AB Genişlemesindeki Roller**

Avrupa Komisyonun AB genişlemesine dâhil olması AB sistemi içindeki rollerinden biri olan Birliğin dış ilişkilerinin yürütülmesi ya da dış temsili rolünün bir uzantısıdır. Zaman içinde genişleme politikasının aday ülkelere üyelik öncesinde talep edilen kapsamlı dönüşüm temelinde AB düzeyinde ele alınan tüm politika alanlarını ilgilendiren bir süreç haline dönüşmesi, Komisyonun AB bütünleşmesinde yerine getirdiği rollerin benzerlerini genişleme sürecinde de ifa etmesi sonucunu ortaya çıkarmıştır. Avrupa Komisyonu genişleme sürecinde oynadığı roller neticesinde Grabbe (2003:307) tarafından genişleme politikasını oluşturan ve yöneten aktör, Miles (2004: 258) tarafından AB'nin baş müzakerecisi ve Nugent (2001:315) tarafından da AB genişlemesini yöneten aktör olarak tanımlanmıştır. Daha önce de ifade edildiği üzere AB içinde hem idari hem de

siyasi roller ifa etmekte olan Komisyon, genişleme sürecinde de benzer nitelikteki idari ve siyasi roller yerine getirmektedir.

Avrupa Komisyonunun AB genişlemesinde oynadığı rollerin üç temel yasal dayanağı bulunmaktadır. Bunlardan ilki, AB kurucu antlaşmalarıdır. AB kurucu antlaşmalarıyla Komisyona tanınan yetkiler diğer yetkilerine göre en güçlü olanıdır. Bununla birlikte AB genişlemesinde Komisyon tarafından yerine getirilen rollerin çok az bir kısmı AB kurucu antlaşmalarından kaynaklanmaktadır. Çünkü bu yetkilerin hem verilmesi hem de geri alınması tüm AB üyesi ülkelerin onayıyla kurucu antlaşmaların tadil edilmesini gerektirmektedir. Avrupa Komisyonunun genişleme sürecindeki rollerinin diğer bir kaynağını ise üye devletlerce AB zirvelerinde alınan kararlarla Komisyona devredilen yetkiler oluşturmaktadır. Bu yetkiler AB zirvelerinde tüm üye devletlerce oybirliğiyle Komisyona devredildiği gibi aynı şekilde geri de alınabilmektedir. AB kurucu antlaşmalarıyla Komisyona, genişlemeye ilişkin verilen rollerin oldukça sınırlı olduğu düşünülürse mevcut durumda Komisyonun genişleme sürecinde oynadığı birçok rolün arkasında üye devletlerden zaman içinde devredilen yetkilerin var olduğu sonucuna varmak mümkündür. Bu iki başlık altında sınıflandırılmayan diğer roller ise geçmiş genişleme süreçlerindeki boşlukların, ihtiyaç dâhilinde aktif bir tutumla hareket eden Komisyon tarafından doldurulması neticesinde kazanılan gayri-resmi rollerdir. Avrupa Komisyonu AB bütünleşmesinde kendisine verilen yetkileri kullanarak ilave yeni yetkiler elde etmek konusunda oldukça uzman bir kurumdur. Birliğin geçmiş genişleme süreçlerinde üye devletlerin ihtiyaç duydukları alanlarda Komisyona devrettikleri yetkilerin geniş bir şekilde yorumlanması sonucunda Komisyon tarafından akıllıca geliştirilen ve üye devletlerin işlerini kolaylaştıran gayri resmi uygulamalar, Komisyon tarafından sıkı sıkıya sahiplenilmektedir. Bunun sonucunda üye devletler de bu uygulamaları normalleştirmekte, sorgulamamakta ve genişlemenin normal gidişatının bir parçası olarak görür hale gelmektedir.

AB genişleme politikası AB'nin kendi içsel dinamikleri ve kontrolü altında olmayan devrin ekonomik, sosyal ve siyasi ortamı gibi dışsal faktörlerin etkileşimi neticesinde her genişleme deneyiminde farklı bir görünüm almaktadır. Dolayısıyla her AB genişlemesini kendine özgü olduğunu iddia etmek haksız sayılmamaktadır (Jakovleski, 2015:84). Bu durum her genişleme sürecinde Avrupa Komisyonunun da sahip olduğu rollerin farklı şekilde tezahür etmesini beraberinde getirmektedir. Makalenin kalan kısmında Komisyon tarafından genişleme politikasının işleyiş sürecinde yerine getirilmekte olan başlıca roller üzerinde durulacaktır.

### 3.1. Görüş ve Öneri Bildirme Rolü

Komisyonun genişleme sürecinde görüş ve öneri bildirme rolü; Komisyona, Birliğin geleceğini şekillendirme gücü sağlayan ve AB sistemi içindeki en önemli rollerinden birisi olan yasama tasarrufu teklif etme rolünün genişleme politikasına yansımalarıdır. Avrupa Komisyonunun, katılım sürecinde görüş ve önerilerini

sunması hem AB kurucu antlaşmaları (Avrupa Birliğini Kuran Antlaşma, Md. 49) hem de üye devletlerce zaman içinde devredilen yetkiler sonucunda mevcut halini almıştır. Üye devletler Komisyonun sahip olduğu bilgi ve uzmanlık avantajının farkındadır ve bu nedenle de Komisyonun görüşlerine güven duymaktadır. Pollack'a (2005:22) göre Komisyonun öneride bulunma yetkisini güçlü kılan faktörlerden biri de üye devletler açısından kendilerine sunulan öneriyi kabul etmenin, tüm üye devletlerin üzerinde uzlaşmalarını gerektiren yeni bir öneri getirmekten daha kolay olmasıdır. Bu durum Komisyonun genişleme sürecine ilişkin öneri ve görüşlerinin karara dönüşme ihtimalini kuvvetlendirmektedir. Komisyon genellikle önerilerinde Birlik değerleri, geçmiş genişlemelerde ortaya çıkan teamüller, üyelik kriterleri gibi üye devletlerin kolaylıkla karşı çıkamayacağı noktaları referans göstererek üye devletlerin kendi görüşüne karşı bir tavır sergilemesini zorlaştırmaktadır (Schimmelfennig, 1999:24).

Komisyon günümüzde geçmiş dönemlere kıyasla daha mütevazı bir gündem belirleyici olarak hareket etmektedir. Birliğe son dönemde hâkim olan kriz koşullarında üye devletler AB'de karar alma süreçlerine hâkim olmuştur. Bu ortamda Komisyon genel olarak üye devletlerin talimatlarına uygun olarak hareket eden ve elindeki kalemin gücünü kullanmaktan uzak duran daha az ihtiraslı bir gündem belirleyici haline gelmiştir (Nugent ve Rhinard, 2016:1199).

### **3.1.1. Üyelik Başvurusunun Ardından Görüş ve Öneri Bildirme Rolü**

Birliğe bir üyelik başvurusu yapıldığında Konsey, Avrupa Komisyonundan konuya ilişkin görüş ve önerilerini iletmesini talep etmektedir. Komisyonun bu aşamada görüşünü belirtmesi AB Antlaşmasında kendisine açıkça tanınan bir yetkinin sonucudur (Avrupa Birliğini Kuran Antlaşma, Md. 49). Yani bu aşamada Avrupa Komisyonunun görüşünün alınması AB Antlaşması'nın genişlemeye ilişkin maddesi ile zorunlu kılınmıştır. AB Antlaşmasının uygulanmasına ilişkin zaman içinde ortaya çıkan teamül gereği Komisyon, ancak Konsey tarafından kendisinden talep edilmesi halinde ilgili ülkenin başvurusu ve üyeliğine ilişkin görüşünü hazırlamaktadır. Bu da gösteriyor ki AB Antlaşmasında öngörülen sürecin işletilip işletilmemesine karar vermek, Konseyin tasarrufundadır. Komisyon AB'ye üye olmak isteyen bir devletin başvurusuna ilişkin görüş hazırlama konusunda tek el durumundadır ve Komisyonun görüşünün alınmaması, verilen kararın geçersiz hale gelmesi ile sonuçlanabilmektedir.

Üyelik başvurusunun kabul edilmesine ilişkin görüşünü ortaya koyarken Komisyon aynı zamanda başvuru sahibi ülkenin AB üyeliğine ne kadar hazır olduğuna ilişkin bir değerlendirme de sunmaktadır. Başka bir deyişle bahse konu ülkenin AB üyeliği noktasındaki zayıf ve güçlü yönlerine de görüşte yer verilmektedir. Raporda ifade edilen zayıf yönler katılım öncesi süreçte aday ülkenin üyelik öncesinde hazırlık yapması gereken alanlar olarak belirlemekte ve katılım sürecinin sonraki aşamalarında aday ülkeden bu alanlarda reformlar gerçekleştirmesi beklenmektedir. Üye devletler tarafından herhangi bir zaman



kısıtlaması belirlenmediği durumlarda Komisyon, görüşlerini ne zaman beyan edeceği noktasında kendi iradesine göre hareket etmektedir. Böyle durumlarda Komisyon genişlemenin zamanlamasını etkileme kapasitesine sahip hale gelmektedir. Ayrıca Komisyon, adaylık başvurusunun ardından hazırladığı görüş aracılığıyla genişleme sürecine ilişkin ilgili başvuru haricindeki görüşlerini de gerekçeli olarak beyan edebilme fırsatı elde etmektedir.

### **3.1.2. Üyelik Başvurusu Sonrası Dönemde Komisyonun Görüş ve Öneri Bildirme Rolü**

Aday ülke açısından katılım sürecinde bir aşama ileriye geçmek, Konsey ya da AB Zirvesinde üye devletler tarafından oybirliğiyle alınan kararlar neticesinde mümkün olmaktadır. Aday ilan edilmesi, müzakerelere başlanması ya da yeni müzakere fasıllarının açılması gibi genişlemeye dair kararlar üye devletlerce alınmasına karşın Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan tavsiye niteliğindeki belgeler, üye devletlerce alınan kararların temelini oluşturmaktadır. Bu nedenle Avrupa Komisyonunun öneri sunma rolü tarafsız bir davranış olarak görülmemelidir. Her ne kadar Komisyon tarafından belirtilen görüş ve öneriler gerekçelendirilmiş olsa da Komisyon tarafından önemsenen konuların tercih edilmesi, süreci taraflı bir hale getirmektedir. Bir vekil olarak Komisyonunun üye devletlerden bağımsız çıkarları ve tercihleri söz konusu olabildiği için Komisyon tarafından ortaya konulan görüş ve öneriler bu çıkar ve tercihlere uygun olmaktadır. Dolayısıyla Bailor ve Schneider (2000:21) tarafından da ortaya konulduğu üzere AB genişleme gündemi resmi olarak Konsey tarafından belirlense de gündem esasında resmi olmayan bir düzlemde Komisyon tarafından belirlenmektedir.

Üye devletlerin aday ülke ile arasındaki ilişkinin mevcut durumdan daha ileriye taşınması gerektiğine ilişkin algıları ne kadar güçlü ise Komisyonun ilgili ülke ile katılım sürecini ileri bir aşamaya taşımaya ilişkin görüş ve önerilerinin üye devletlerce kabul edilme olasılığı o kadar yüksektir. Üyelik başvurusu sonrası dönemlerde genişleme sürecine ilişkin kararlar alınırken Avrupa Komisyonun görüşüne bağlı kalması zorunlu olmasa da Konsey, çoğunlukla Komisyonun görüşüne göre hareket etmeyi tercih etmektedir. Yunanistan'ın üyelik başvurusunun ertesinde Komisyonun ilgili ülkenin AB üyeliği için henüz hazır olmadığını ortaya koyan görüşüne rağmen Konseyin Yunanistan'ı bir an evvel AB üyesi yapmak üzere hareket geçmesi AB genişleme tarihinde Konseyin Komisyon görüşüne bağlı kalmamayı tercih etmesine ilişkin en bilinen örneklerden biridir. Son dönemde ise Komisyon 2009 yılından beri Makedonya ile üyelik müzakerelerine başlanmasını önermesine rağmen Konseyin bu öneriye uygun bir karara henüz varamamış olması da Konseyin her durumda Komisyon görüşüne uygun davranmayı tercih etmediğinin bir diğer örneğidir.

Üye sayısının 28 olduğu bir AB'de üye devletlerin büyük çoğunluğunun desteğini almak önceki döneme kıyasla Komisyon açısından daha zor bir deneyimdir (Peterson ve Birdsall, 2007:4). Bu durumdan hareketle Komisyonun

genişleme sürecindeki görüş ve öneri bildirme rolünü, Doğu Genişlemesi sonrası dönemde eskiye kıyasla daha zor ifa eder hale geldiği genel sonucuna ulaşmak mümkündür. Dolayısıyla Komisyonun AB bütünleşmesinin geleceğinden ziyade üye devletlerin tercihlerini daha öncelikli görerek faaliyetlerini yürütmeye özen göstermektedir. Mevcut durumda AB'nin yeni bir genişlemeye ilişkin olumsuz bir tutum içinde olması Avrupa Komisyonun görüş ve önerileriyle AB genişlemesinin geleceğine yön vermesinin önündeki en büyük engellerden biridir.

### **3.2. Aday Ülkenin İzlenmesi ve AB Üyeliğine Hazırlanması Rolü**

Avrupa Komisyonunun, AB içindeki en birincil rolü Birliğin genel çıkarlarının ilettilmesidir (Avrupa Birliği Kuran Antlaşma, Md. 17) ve genişleme politikası da dâhil olmak üzere tüm politika alanlarında Komisyon daima AB'nin genel çıkarlarını önceleyerek hareket etmekle yükümlüdür. Genişlemenin AB'nin genel çıkarlarına hizmet etmesi, bir yandan aday ülkenin AB üyeliği için hazır hale gelmesine; diğer yandan da AB bütünleşmesinin yeni üye kabulünden zarar görmeyecek şekilde dönüşümüne bağlıdır. Bu bağlamda aday ülkenin izlenmesi ve üyeliğe hazırlanması, genişleme sürecinin AB bütünleşmesine zarar vermemesi açısından önemlidir.

AB, aday ülkeleri katılım sürecinde yalnız bırakmayarak katılım öncesi strateji yoluyla desteklemektedir. AB bir yandan aday ülkelerin gerçekleştirilmesi gereken reformları katılım ortaklığı belgeleriyle ortaya koyarken diğer yandan mali yardımlar yoluyla söz konusu reformların maliyetlerine ortak olmaktadır. Aday ülkeler AB mevzuatını uygulamak üzere ihtiyaç duyulan altyapı ve insan kaynağının oluşturulmasında AB tarafından sağlanan mali yardımlarla desteklenmektedir. Komisyonun; aday ülkeyi izleme ve AB üyeliğine hazırlama rolü, AB içinde alınan kararları, ortak politikaları ve fonları uygulama rolünün genişleme sürecindeki izdüşümü olarak görülebilir. AB Antlaşmalarında verilen yetkiye değil ve sonraki dönemde üye devletler tarafından verilen yetkilere dayanan genişleme sürecindeki bu rol, Komisyonu bu süreçte, özellikle aday ülkelerle olan ilişkisinde güçlü kılan hususların başında gelmektedir.

Komisyon AB mevzuatı konusunda uzmanlaşmış bir kurumdur. Hem üye devletler hem de diğer aday ülkelerde AB mevzuatına uyum için yapılanların bilgisine sahiptir. Bu sayede katılım sürecinde, aday ülkeye hem kendi uzmanlığı hem de diğer ülkelerdeki iyi uygulamalar doğrultusunda yol gösterebilmektedir. Özellikle de AB mevzuatının, aday ülkeler tarafından kabul edilmesinin giderek daha yoğun bir hale geldiği katılım müzakereleri sürecinde aday ülkeler, kolaylıkla Komisyona erişebilmekte ve Komisyondan yardım alabilmektedir. Kısacası Komisyon, aday ülkenin herhangi bir konuda başı sıkıştığında başvurabileceği en birincil destekçisidir.

AB genişlemesi koşulluluk ilkesi temelinde işlemekte ve katılım süreci farklı aşamalardan meydana gelmektedir. Bu durum aday ülkenin kat ettiği ilerlemenin

izlenmesini gerekli kılmaktadır. Çünkü farklı aşamalardan oluşan AB genişlemesinin her aşamasına geçiş, koşulluluk ilkesine uygun olarak gerçekleşmekte ve bu durum aday ülkelerin izlenmesinden ve üyeliğe hazırlanmasından sorumlu Komisyonun bu geçiş süreçlerinde yer almasını gerekli kılmaktadır. Komisyon, izleme ve üyeliğe hazırlama rolünü yerine getirmeseydi her bir üye devlet aday ülkeleri ayrı ayrı takip etmek ve bunun yarattığı maliyete ayrı ayrı katlanmak zorunda kalacaktı. Dolayısıyla üye devletler aday ülkelerin izlenmesi ve üyeliğe hazırlanması rolünü Komisyona devrederken amiller tarafından vekillerin oluşturulmasının en birincil nedenlerinden biri olarak gösterilen işlem maliyetlerinin düşürülmesi güdüsüyle hareket etmiştir.

Aday ülkelerdeki ilerlemenin izlenmesi için gerekli teknik donanıma sahip olan Komisyon, izleme faaliyetleri neticesinde elde ettiği gözlemler temelinde üye devletlerin aday ülkelere ilişkin verecekleri kararların dayanağını oluşturan rapor ya da görüş belgeleri hazırlamaktadır. Komisyon, söz konusu rapor ve belgeler yoluyla genel olarak hem Birliğin genişlemesini hem de aday ülkenin AB üyeliğine hazır olup olmadığını takip etmektedir. Komisyonun aday ülkelerin ilerlemesini izlemek açısından elindeki en önemli araç, aday ülke ve çok çeşitli kaynaklardan gelen bilgiler dâhilinde senelik olarak yayınlanan ilerleme raporlarıdır. Lüksemburg Zirvesi'nde üye devletler, ilerleme raporu uygulamasını başlatan kararı almıştır (Avrupa Birliği Zirvesi, 1997). İlerleme raporu uygulaması geçmiş dönemde Komisyon tarafından genişleme sürecinin başında ve sonunda söz konusu olan görüş bildirme rolünün her sene gerçekleşen bir uygulama haline gelmesini sağlamıştır (Hillion, 2010:13). İlerleme raporları bir yandan aday ülke ve üye ülkelere katılım sürecinde bir adım ileriye gitmek üzere yapılması gerekenleri hatırlatırken, diğer yandan katılım sürecinde bir sonraki aşamaya geçilip geçilemeyeceği konusunda üye ülkelere tavsiyelerde bulunmaktadır. Komisyon ilerleme raporlarında yalnızca aday ülkenin; siyasi, ekonomik ve AB üyelik yükümlüklerini üstlenebilme kapasitesi itibarıyla analizini yapmamakta, aynı zamanda aday ülkenin mevcut durumdaki eksikliklerini gidererek AB üyeliğine hazır hale gelmek üzere yapması gerekenlere ilişkin öneriler de getirmektedir. Bu da gösteriyor ki ilerleme raporları aynı zamanda aday ülkelere AB üyesi haline gelmek üzere senelik olarak sunulan yol haritalarıdır. Diğer taraftan AB üyesi olmak isteyen ülke yüksek düzeyde reform yapma istekliliğine sahip olduğunda Komisyonun AB genişleme sürecini yönlendirme kapasitesi de artmaktadır. Bu durumda Komisyonun üye devletleri genişleme konusunda ikna etme şansı da yükselmektedir (Jakovleski, 2015:90).

Komisyon katılım ülkelerini izleme ve değerlendirme rolünü geliştirmeleri kendi istediği yönde şekillendirmek için kullanabilmektedir (Schafer, 2000:923). Komisyon, yapmış olduğu değerlendirmelerde güçlü yanları gizleyip zayıf yanları ön plana çıkarabilmekte ya da tersine, başarıların üstüne çok fazla vurgu yaparak başarısızlıkları saklayabilmektedir. Başka bir ifadeyle Komisyon tarafından yapılan değerlendirmeler tarafsız değil, bu kurumun bakış açısının yansımasıdır.

### 3.3. İletişim ve Arabuluculuk Rolü

Genişleme sürecindeki iletişim ve arabuluculuk rolü, ne AB Antlaşmalarından ne de üye devletlerce verilen yetkilerden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla bu rolü, Avrupa Komisyonu tarafından AB genişlemesinde yerine getirilen gayri resmi bir rol olarak değerlendirmek mümkündür. Komisyonun iletişim ve arabuluculuk rolü, Birliği uluslararası anlaşmaların imzalanmasına ilişkin yürütülen müzakerelerde temsil etmesinin genişleme politikasına yansımaları olarak görülebilir.

AB içinde giderek artan resmileşme ve kural koyma eğilimlerine rağmen resmi olmayan yöntemler de sıklıkla kullanılmaktadır. Resmi olmayan teamüller, resmi süreçlerin daha etkin işlemesine katkıda bulunmaktadır. Örneğin AB Zirveleri düşünüldüğünde Zirvelere katılım gösteren AB üyesi ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarının; zaman, mekân ve dil gibi engellerinin söz konusu olduğu düşünülürse, bu tür ortamlarda karar verme sürecinde resmi olmayan teamüllerin etkisi daha iyi anlaşılabilir. (Best vd., 2009:119). Böyle bir bütünleşme ortamı Komisyonun iletişim ve arabuluculuk rolünü genişleme politikası da dâhil olmak üzere tüm politika alanları itibariyle daha fazla anlamlı hale getirmektedir. Üye devlet sayısının artması, uzlaşmaya varmayı zorlaştırarak özellikle oybirliği ile karar alınan politika alanlarında Konseyin karar verme kabiliyetine zarar vermiştir. Bu durum, yalnızca genişleme değil tüm politika alanlarında Avrupa Komisyonunun üye devletler arasındaki iletişim ve arabuluculuk rolüne daha fazla ihtiyaç duyulmasını beraberinde getirmiştir (Kelemen, 2014:659).

Genişleme sürecine ilişkin verilecek kararlar öncesinde üye devletler arasında devam eden pazarlıklarda Komisyon, üye devletler arasında arabuluculuk yapmakta ve en nihayetinde tüm üye devletlerin hassasiyetlerini dikkate alan ve bu nedenle de herkes tarafından kabul gören bir orta yolun bulunmasını sağlamak üzere çaba sarf etmektedir (Sedelmeier, 2005:406). Komisyonun iletişim ve arabuluculuk rolünün üye devletlerce kabulünde, bu kurumun sahip olduğu teknik bilgi ve uzmanlık ile üye devletlerce Komisyonun genişlemede yaşanan problemleri çözebilme kapasitesine sahip bir aktör olarak algılanmasının da payı büyüktür. Komisyon olmasa büyük ihtimalle AB’de üye devletler arasındaki müzakereler daha uzun sürer ve varılan uzlaşılar aktörler açısından şimdi olduğundan daha az tatmin edici olurdu (Larsen, 2010:6).

Aday ülkeler ve üye devletler arasında bir anlaşmazlık söz konusu olduğunda anlaşmazlığın aşılması için arabuluculuk rolü oynamak ve tarafları memnun edecek bir uzlaşma önerisi getirmek de Komisyona düşmektedir (Poole, 2003:10). Komisyon, üye devletler ve aday ülkenin isteğine uygun olarak müzakereler sırasında ortaya çıkan fikir ayrılıklarının ortadan kaldırılmasına yönelik çözüm önerileri getirmektedir. Bu noktadan hareketle Komisyon, müzakereler sırasında üye devletlerle aday ülke arasında çıkan pürüzlerin giderilmesinde ve müzakerelerin sorunsuz olarak devam etmesinde de etkili bir aktördür.

Birliğin tanıtım ve bilgilendirme faaliyetleri kapsamında Avrupa Komisyonu, AB genişlemesine ve katılım ülkelerine ilişkin üye devlet vatandaşlarını bilgilendirmek üzere faaliyetler yürütmektedir. Komisyon, medya üzerinde de önemli bir güce sahiptir. Bu güç, medyanın olayları Komisyonun bakış açısına uygun olarak kamuoyuna servis etmesinden kaynaklanmaktadır. Komisyon tarafından gündelik olarak çokça teknik ve detaylı bilgi üretilip medya ile paylaşılmaktadır. Bu nedenle Komisyon medya tarafından, güvenilir ve kesintisiz bir bilgi kaynağı olarak görülmektedir. Dolayısıyla Komisyon tarafından gerçekleştirilen basın toplantıları, kalabalık bir gazeteci grubu tarafından takip edilmektedir. Bu da demek oluyor ki Komisyon genişleme sürecine ilişkin konularda da kamuoyunu şekillendirme gücüne sahiptir.

#### 3.4. Üyelik Kriterlerini Belirleme Rolü

AB üyelik kriterleri bir yandan sürekli olarak değişmekte, diğer yandan ise aday ülkelerin durumları ya da AB'nin önem verdiği konularda meydana gelen değişimlere paralel olarak kriterlerin genişleme sürecindeki göreceli önemi farklılaşmaktadır (Hillion, 2002, 413). Her genişlemenin kendine özgü dinamikleri, genişleme dâhilinde yer alan ülkelerin kendilerine özgü koşulları ve geçmiş genişlemelerden çıkarılan derslerin de bu yeniden tanımlama sürecinde etkisi olmaktadır. Kriterlerde gözle görülür değişiklikler meydana gelmese de mevcut kriterler yeni anlamlar kazanarak ya da eski anlamlarını kaybederek sürekli bir değişime uğramaktadır. Komisyon faaliyetleriyle AB üyelik kriterlerine ilişkin yaşanan gelişmeleri genişleme süreçlerine ilişkin kendi yönelimlerine uygun olarak şekillendirmek üzere çaba sarf etmektedir.

AB üyelik kriterleri 1990'lı yıllarda AB üyesi haline gelmek isteyen eski Sovyet bloku ülkelerinin gerekli dönüşümü başarmaları için 1993 Kopenhag Zirvesi ve sonrasında yazılı bir metin haline getirilmiştir. Buna karşın, AB üyelik kriterlerinin AB Antlaşmalarında kesin bir şekilde tanımlanmamış olması, farklı aktörlerin söz konusu kriterleri etkilemesini kolaylaştırmaktadır. Devlet ve hükümet başkanları tarafından AB zirvelerinde genel hatlarıyla benimsenen üyelik kriterlerinin içeriklerinin tespit edilmesinde Avrupa Komisyonu önemli bir paya sahiptir. Zira AB katılım koşulları üye devletler tarafından belirlense de daha önce ele alındığı üzere uygulanmaları Komisyon tarafından izlenmektedir. Başka bir ifadeyle AB zirvelerinde genel hatlarıyla tespit edilen üyelik kriterlerinin ne anlama geldiği, en nihayetinde söz konusu kriterler bağlamında aday ülkelerin AB üyeliği yolunda kat ettikleri mesafe izleyen Komisyon tarafından belirlenmektedir.

Aday ülkelerin koşullara dikkate alınarak AB üyeliğine tam olarak hazırlanmalarına sağlamak üzere her aday ülke için geçerli olan AB üyelik kriterlerine ek kriterler söz konusu olabilmektedir. Komisyonun özellikle izleme faaliyeti kapsamında aday ülkeye ilişkin sahip olduğu bilgi avantajını da kullanarak aday ülkenin koşullarına uygun, ilave kriterler önererek üye devletlerce benimsenmelerini sağlayabilmektedir. Komisyon tarafından hazırlanarak üye

devletlerin onayına sunulan katılım ortaklığı ve müzakere çerçeve belgeleri gibi katılım sürecinin temel belgeleri de üye devletlerin Kopenhag Kriterlerine ek olarak aday ülkenin karşılması talep edilen ilave kriterler belirlemesine öncülük edebilmektedir. Müzakere fasıllarına ilişkin belirlenen açılış, ara dönem ve kapanış kriterleri de bu kapsamda değerlendirilebilir.

## **Sonuç**

Günümüz AB'sinin ortaya çıkışında üye devletler kadar bürokratik ve idari görevlerinin yanı sıra kimi durumlarda önemli bir siyasi aktör olarak ön plana çıkan Avrupa Komisyonunun da etkisi büyüktür. Buna karşın, Avrupa Komisyonu uzun yıllar boyunca üye devletler tarafından belirlenen teknokratlardan oluşan bir yapı olarak görülmüştür. Bir zamanlar sıklıkla AB bütünleşmesini ileri taşıyan motor gücü olarak anılan Avrupa Komisyonu, son yıllarda sıklıkla üye devletler için sekreteryaya faaliyetleri yerine getiren bir AB kurumu olarak görülmektedir. Son dönemde ortaya çıkan ve Komisyonu etkisiz gören eğilimler kurumun Birlik içindeki gerçek konumunu görmezden gelir niteliktedir. Avrupa Komisyonunun AB genişlemesi kapsamında yerine getirdiği roller dikkate alındığında kurumun, bir yandan üye devletlerden bağımsız davranma kapasitesine sahip bir aktör olduğu diğer yandan da üye devletlerin ve aday ülkelerin işlerini kolaylaştıran bir aktör olduğu görülmüştür. Komisyonunun AB genişlemesi bağlamında nasıl bir aktör olduğunu bu iki alternatif arasında bir seçim yaparak kavramsallaştırmak, kurumun AB genişlemesi dâhilinde ifa ettiği rolleri anlamlandırmak açısından uygun değildir.

Avrupa Komisyonu'nun AB sistemi içindeki etkinliği birtakım değişkenlerin etkileşiminin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Komisyonun etkisi konuları karar verici makamlara hoş gelecek şekilde sunmasına, ilgili alanda sahip olduğu uzmanlık ve beceri derecesine, diğer önemli aktörlerin desteğini kazanıp kazanmasına ve diğer politika alanlarındaki başarısına göre değişiklik göstermektedir (Riddervold ve Rosén, 2016:697). Bu faktörlere ek olarak dönemsel koşullar da üye devletlerle AB kurumları arasındaki güç dengelerine etki ederek, Komisyon gibi AB kurumlarının bağımsız bir aktör olarak davranma kapasitelerini etkileyebilmektedir. AB'nin peşi sıra ortaya çıkan krizlerle mücadele ettiği ve AB bütünleşmesinin geleceğine ilişkin endişelerin kamuoyunda yaygınlık kazandığı 2000 sonrası dönemde hem AB bütünleşmesi genelinde hem de AB genişlemesi özelinde Komisyonun bağımsız bir aktör olarak davranmak yerine üye devletlerin vekili gibi davranma eğiliminde olduğu gözlenmektedir. Bunun neticesinde genişleme sürecinde üye devletler ile aday ülkeler arasındaki ikili ilişkiler ve sorunlar daha fazla ön plana çıkmıştır. Bu durum, genişleme sürecinin siyasi boyutunun daha fazla önemli hale gelmesini beraberinde getirmiştir. Üye devletlerin yeni AB genişlemeleri hakkında isteksiz bir tutum içinde oldukları günümüz koşullarında Avrupa Komisyonu genişleme politikası kapsamında bu çalışmada tanımlanan rollerini günümüzde daha ihtiyatlı bir şekilde ifa etmektedir.

## Kaynakça

- Avrupa Birliğini Kuran Antlaşma, (2007), Lizbon.
- Avrupa Birliği Zirvesi, (1997), Başkanlık Bildirisi, Lüksemburg.
- Bailer, Stefanie ve Gerald Schneider, (2000), “The Power of Legislative Hot Air: Informal Rules and the Enlargement Debate in the European Parliament”, **Journal of Legislative Studies**, Cilt. 6, No. 2, s. 19-44.
- Bauer, Michael W. ve Stefan Becker, (2015), “Absolute Gains Are Still Gains: Why the European Commission Is a Winner of the Crisis and Unexpectedly So. A Rejoinder to Eugénia da Comceição-Heldt”, **Journal of European Integration**, Cilt. 38, No. 1, s. 101-106.
- Bilgin, A. Aslı, “Avrupa Komisyonu”, Belgin Akçay ve İlke Göçmen (der.), **Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Seçkin Yayıncılık, 2012, s. 179-197.
- Deckarm, Renke, (2016) “Assessing the Effect of the European Elections’ Spitzenkandidaten Procedure on the Constitution of the European Commission”, **European Politics and Society**, s. 1-19.
- Deckarm, Renke, (2017), “The Countries They Know Best: How National Principals Influence European Commissioners and their Cabinets”, **Journal of European Public Policy**, Cilt. 24, No. 3, s. 447-466.
- Egeberg, Morten, (2014), “The European Commission: From Agent to Political Institution”, **Public Administration**, Cilt. 92, No. 1, s. 240-246.
- Fabbrini, Sergio, (2013), “The Parliamentary Election of the Commission President: Constraints on the Parliamentarization of the European Union”, **LUISS School of Government Working Paper**, No 9.
- Grabbe, Heather, (2003), “Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process”, K. Featherstone ve C.M. Radaelli (der.), **The Politics of Europeanisation**, Oxford University Press, s. 303–327.
- Hillion, Christophe, (2002), “Enlargement of the European Union: A Legal Analysis”, Anthony Arnall ve Daniel Wincott (der.), **Legitimacy and Accountability in the European Union**, Oxford University Press, s. 401-418.
- Hillion, Christophe, (2010) “The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy”, **SIEPS Paper**, No 6.
- Hooghe, Liesbet, (2001), **The European Commission and The Integration of Europe**, Cambridge University Press.

- Jakovleski, Velibor, “Changing from Within? The Intra-Organizational Dynamics of EU Enlargement”, **Europolity**, Cilt. 9, No. 2, 2015, s. 83-110.
- Kelemen, R. Daniel, (2014), “Wider and Deeper? Enlargement and Integration in the European Union”, **Journal of European Public Policy**, Cilt. 21, No. 5, s. 647-663.
- Larsen, Henrik, (2010), “The Challenges of European Enlargement: Implications for the Political System of the EU”, ([http://polsci.ku.dk/english/international\\_students/present\\_international\\_students/taking\\_exams/past\\_papers/the\\_challenges\\_of\\_european\\_enlargement.pdf](http://polsci.ku.dk/english/international_students/present_international_students/taking_exams/past_papers/the_challenges_of_european_enlargement.pdf), Erişim tarihi: 3 Mart 2017).
- Miles, Lee, (2004), “Theoretical Considerations”, N. Nugent (der.), **European Union Enlargement**, Palgrave Macmillan, s. 253-265.
- Nugent, Neill, (2001), **The European Commission**, Palgrave Macmillan.
- Neill Nugent ve Mark Rhinard, (2016), “Is the European Commission Really in Decline”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt. 54, No. 5, s. 1199-1215.
- Peterson, John ve Andrea Birdsall, (2007), “The European Commission: Enlargement as Reinvention”, **10th Biennial Conference of the European Union Studies Association**, Montreal.
- Pollack, Mark A., (1997), “The Commission as an Agent”, Neill Nugent (der.), **At the Heart of the Union: Studies of the European Commission**, Palgrave Macmillan, s. 109-128.
- Pollack, Mark A., (2005), “Theorizing the EU Policy-Making”, Helen Wallace, Mark A. Pollack ve Alasdair R. Young (der.), **Policy-Making in the European Union**, Oxford University Press, 6. Baskı, s. 13-48.
- Poole, Peter A., (2003), **Europe Unites: The EU’s Eastern Enlargement**, Praeger.
- Riddervold, Marianne ve Guri Rosén, (2016), “Trick and Threat: How the Commission and the European Parliament Exert Influence in EU Foreign and Security Policies”, **Journal of European Integration**, Cilt. 38, No. 6, s. 687-702.
- Schafer, Günther F., (2000), “Linking Member States and European Administrations-The Roles of Committees and Comitology”, Mads Andenas ve Alexander Türk (der.), **Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC**, Kluwer Law International.
- Schimmelfennig, Frank, (1999), “The Double Puzzle of EU Enlargement: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Decision to Expand to the East”, **ECSA Sixth Biannual International Conference**.



- 
- Sedelmeier, Ulrich, (2005), “Eastern Enlargement: Towards a European EU”, Helen Wallace, William Wallace ve Mark A. Pollack (der.), **Policy-Making in the European Union**, Oxford University Press, 5 Baskı, s. 401-428.
- Spence, David, (1997), “Staff and Personnel Policy in the Commission”, Geoffrey Edwards ve David Spence (der.), **The European Commission**, Cartermill Publishing, 2.Baskı, s. 68-102.
- Voorst, Stijn Van, (2017), “Evaluation Capacity in the European Commission”, **Evaluation**, Cilt. 23, No. 1, s. 24-41.
- Welsh, Michael, (1996), **Europe United? The European Union and the Retreat from Federalism**, Palgrave Macmillan.

**TÜRKİYE’DE KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE  
POLİTİKALARININ ANALİZİ <sup>1</sup>***Cemalettin KALAYCI <sup>2</sup>**Emine KALAN <sup>3</sup>***Öz**

Kayıt dışı istihdam, kayıt dışı ekonominin çalışma hayatına yansımalarıyla ortaya çıkan önemli bir sorun olup, çalışma hayatını düzenleyen hukuk kurallarına uyulmaksızın kayıt ve beyan dışı işçi çalıştırılması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kayıt dışı istihdam sadece gelişmekte olan ülkelerin değil gelişmiş ülkelerin de temel ekonomik sorunlarından birisidir. Kısa dönemde işsizliği ve yoksulluğu azaltması, belirli kesimlere gelir imkânı sağlaması gibi olumlu sonuçları olmakla birlikte, kayıt dışı istihdamın uzun dönemde kamu gelirlerini azaltması, haksız rekabete yol açması, kaynak dağılımını bozması gibi nedenlerle ülkelerin sosyo-ekonomik istikrarını tehdit edici olumsuz etkileri de bulunmaktadır. Kayıt dışı ekonomideki faaliyetlerden kaynaklanan mali kayıplar ve kayıt dışılığın olumsuz ekonomik ve sosyal etkileri nedeniyle birçok ülke kayıt dışı istihdamı azaltmaya çalışmaktadır. Bu kapsamda sadece denetime dayalı mücadele yerine kayıt dışı çalışmaya neden olan sorunları ortadan kaldırmaya yönelik politikalarda uygulanmalıdır. Böylece sadece bir politikaya ağırlık vermek yerine karma politika yaklaşımı ile birçok politika eş zamanlı olarak planlı, sistematik ve kararlı şekilde uygulanarak, bir yandan sosyal güvenlik primleri, vergiler, istihdamla ilgili bürokratik süreçler azaltılırken, bir yandan da kayıt dışı istihdama yönelik denetim ve yaptırımlar artırılmalıdır.

**Anahtar Kelimeler:** Kayıt Dışı İstihdam, Kayıt Dışı Ekonomi, İstihdam, İşsizlik

**THE ANALYSIS OF POLICIES TO FIGHT AGAINST INFORMAL  
EMPLOYMENT IN TURKEY****Abstract**

Informal employment is an important problem arising from the informal economic sector. This arises when employees are undeclared and are not regulated under the rules which govern the working life. Informal employment is not only the developing countries main economic problem. It is also one of the main economic problems of developed countries. Although it reduces the unemployment, poverty and provides income for certain segments of the society for a short period of time, it creates a reduction in public revenue, unfair competition and disruption of recourse distribution which may be a threat to a country's socioeconomic stability. Due to the financial losses it causes and its negative economic and social effects, most countries try to reduce the rate of informal employment in the economy. In this context it is advised to remove politics that cause people to turn to informal employment rather than the informal employment itself. Therefore, instead of giving importance to one policy, a mixed policy approach should be implemented in a planned, systematic and decisive manner. While taxes and social security premiums are reduced and the bureaucratic process related to employment is shortened, on the other hand, the rules governing the informal employment should be increased by the governing bodies.

**Keywords:** Informal Employment, Informal Economy, Employment, Unemployment

<sup>1</sup> Bu çalışma Karadeniz Teknik Üniversitesi, SBE., Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalında Doç.Dr.Cemalettin KALAYCI danışmanlığında Emine KALAN'ın tamamladığı yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

<sup>2</sup> Doç. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İİBF, ÇEKO Bölümü, ckalayci@ktu.edu.tr

<sup>3</sup> Karadeniz Teknik Üniversitesi, SBE, ÇEKO Anabilim Dalı Yüksek Lisans Mezunlu, emine.20891@gmail.com

## **1.Giriş**

Kayıt dışı istihdam, gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun günümüz ekonomilerinde var olan ciddi bir sorundur. Kayıt dışı istihdam kavramı Türkiye açısından çok yeni bir durum olmamasına rağmen daha çok 1980’li yıllardan sonra gündeme gelmiştir. Nedenleri, sonuçları ve yapısı bakımından karmaşık bir kavram olan kayıt dışı istihdam, işverenlerin ve çalışanların maddi sorumluluklardan kaçmak adına elde ettikleri gelirleri kayıt dışında tutmaları ile ortaya çıkar.

Kayıt dışı istihdama yol açan sebepler ülkeden ülkeye farklılıklar arz etmektedir. Bu sebepler; işsizlik, istihdam üzerindeki mali yüklerin fazla olması, ekonomik krizler, vergi oranlarının yüksekliği, denetim yetersizliği, enflasyon gibi daha çok kamusal alandan kaynaklı nedenler olabileceği gibi eğitim yetersizliği, vergi bilinci ve vergi ahlakının oturmamış olması gibi daha çok kişisel sebeplerden de kaynaklı olabilir. Bu yüzden kayıt dışı istihdamı engellemek için öncelikli olarak kayıt dışılığın hangi nedenlerden kaynaklandığını iyi belirlemek gerekir.

Bazı olumlu etkileri olmakla birlikte, kayıt dışı istihdam çalışanlar, devlet ve işverenler açısından birçok olumsuz sonuç doğurmaktadır. Bunlardan bazıları; gelir dağılımının bozulması, haksız rekabetin artması, kamuya olan güvenin azalması, çocukların çalışma hayatına girmesi, vergi kaybı ve refah kaybı gibi sonuçlardır. Bütün bu olumsuz etkiler dikkate alındığında, kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdamın boyutunun azaltılabilmesi büyük önem arz etmektedir.

Çalışmanın amacı, son dönemde literatürde sıklıkla tartışılan kayıt dışı istihdam konusunu ele alarak, kayıt dışılığın boyutunun azaltılabilmesi için Türkiye’de uygulanması gereken politika önceliklerini analiz etmektir. Bu kapsamda çalışmada önce kayıt dışı istihdam genel olarak incelenmiş, daha sonra kayıt dışı istihdamın Türkiye’deki boyutu ve türleri ele alınarak, kayıt dışı istihdamı azaltmak için uygulanması gereken politikalar irdelenmiştir.

## **2.Kayıt Dışı İstihdam**

Kayıt dışı ekonomi gelişmiş ekonomilerde de, 1960’lardan itibaren çok çeşitli adlar altında ve çok değişik yapılar içinde kullanılmıştır. Yer altı ekonomisi, illegal ekonomi, gölge ekonomi, gayri resmi ekonomi, gizli ekonomi, düzensiz ekonomi, marjinal ekonomi, görünmeyen ekonomi, paralel ekonomi, informel ekonomi ve benzer anlamlara gelen kayıt dışı ekonomi kavramı; bilinen istatistiki yöntemlere göre tahmin edilemeyen ve gayri safi milli hasıla hesaplarını elde etmede kullanılmayan gelir yaratıcı faaliyetlerin tümüdür (Baldemir vd., 2005: 232). Kayıt dışı ekonomi kavramı bir ülke ekonomisinde kayıt altına alınmamış bütün faaliyetleri içerirken, kayıt dışı istihdam sadece işgücü istihdamındaki kayıt dışılığı ifade etmek için kullanılmaktadır.

Literatürde kayıt dışı istihdam kavramı ilk kez, “Enformal Sektör” olarak Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından 1970 yılında düzenlenen Dünya

İstihdam Programı kapsamında hazırlanan Kenya Raporu'nda kullanılmıştır. Raporda formel (kayıtlı) sektör tarafından karşılanamayan açık işsizliğin enformel (kayıt dışı) sektör tarafından emildiği ve kırsal alandan şehirlere göçün beklenen miktarda açık işsizliğe yol açmadığı saptaması yapılmıştır. Avrupa Birliği tarafından 1998 yılında hazırlanan raporda ise kayıt dışı istihdam, nitelik olarak yasal fakat kamu kurumlarına bildirilmemiş herhangi bir ücretli faaliyet şeklinde tanımlanmıştır. Daha kapsamlı olarak kayıt dışı istihdam; hem resmi hem gayri resmi sektörde hem de kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde kendi adına ya da ücretli olarak çalışan ve faaliyetleri kamu kayıtlarına ve istatistiklere yansımaya ve istatistiksel olarak tam hesaplanamayan istihdam şekillerinin tümünü ifade etmektedir (Uğur vd., 2014: 58-59).

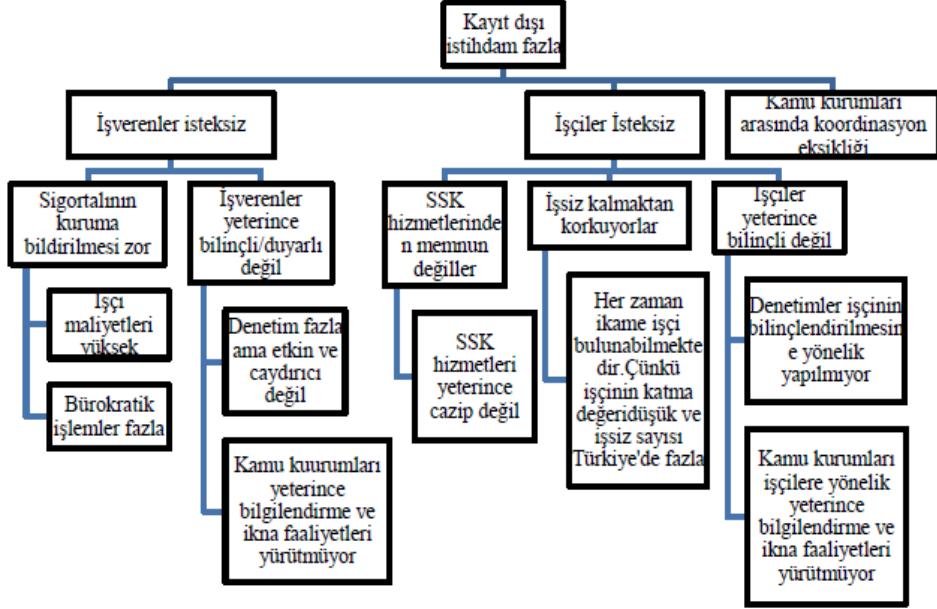
## **2.1.Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri**

Kayıt dışı istihdama yol açan faktörlerin bilinmesi, gerekli tedbirlerin alınması ve kayıt dışılığın olumsuz etkilerinin minimum düzeye indirilebilmesi açısından oldukça önemlidir. Kayıt dışılığın olumsuz etkilerini minimum düzeye indirebilmek için öncelikle kayıt dışılığa neden olan unsurların belirlenmesi gerekir. Kayıt dışılığa neden olan birçok faktör söz konusu olmakla beraber, kayıt dışı istihdamın ortaya çıkmasında etkisi nispeten daha fazla olan unsurlar yoksulluk, gelir eşitsizliği, genç yaşta emeklilik, işsizliğin fazla olması, yetersiz denetim, toplumdaki eğitim seviyesinin düşük olması, ülkede yer alan işletmelerin büyük çoğunluğunun küçük ve orta ölçekli işletmelerden oluşması, çalışanlardan yapılan sosyal güvenlik kesintileri ve vergilerin yüksek olması şeklinde sıralanabilir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına göre kayıt dışı istihdamın fazla olmasının nedenleri Şekil 1'de verilmiştir. Söz konusu nedenler genel olarak şu şekilde sıralanabilir.;

- İşverenlerin, maliyet ve bürokratik işlemlerden kaçınmak gibi nedenlerden dolayı gayri resmi yollara başvurusu,
- İşçilerin, işsiz kalma korkusu ve SGK hizmetlerinden yeterince tatmin olmamaları,
- Kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon eksikliğidir.

Şekil 1: Kayıt Dışı İstihdamın Fazla Olmasının Nedenleri



**Kaynak:** KADİM, 2006: 5.

### 3. Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Boyutu

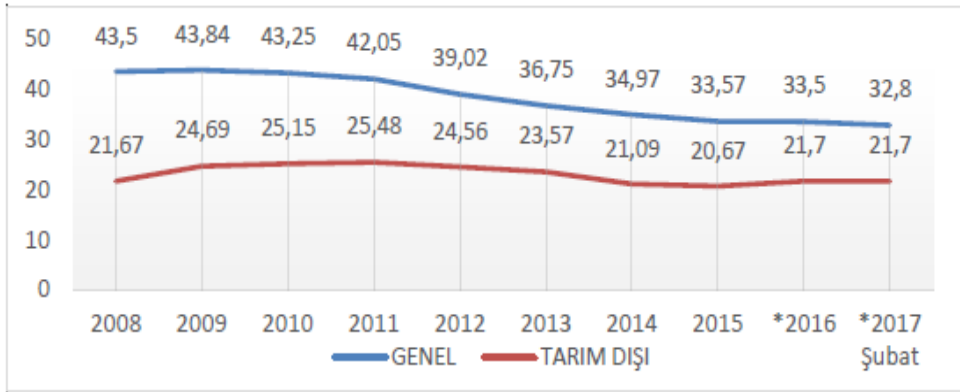
Türkiye’de 1980’li yıllardan sonra gündeme gelen kayıt dışı istihdam birçok ülke açısından oldukça önemli ekonomik ve sosyal bir sorundur. Türkiye ekonomisinin yapısal bir sorunu haline gelen kayıt dışılığın temelinde, makroekonomik istikrarsızlık, yüksek enflasyon, yüksek vergi ve prim oranları, idari-mali-yasal yükler gibi ekonomik nedenlerin yanı sıra işletmelerin çok büyük bölümünün küçük ölçekli olması, yoksulluk, işsizlik, yolsuzluk, kamu harcamalarında israf, çarpık kentleşme, bürokratik formaliteler, ekonomide nakit kullanımının gelişmiş ülkelere göre yüksek olması, denetim sisteminin etkin olmaması, kamu kurumları arasında ki koordinasyon eksikliği, sıkça çıkartılan aflar, kayıt dışılıkla mücadelede toplumsal ve siyasi iradenin oluşmaması gibi sosyal ve yapısal nedenler yer almaktadır. Bu problemlere ek olarak toplumda yeterli düzeyde kayıtlı çalışma ya da çalıştırma bilincinin oluşmaması da kayıt dışı istihdamın Türkiye’de hızla büyümesine yol açmaktadır (Kamaloğlu, 2014: 115).

Türkiye’de ve dünyada yaşanan ekonomik ve sosyal olayları, kayıt dışı istihdamın başlıca nedenleri arasında saymak mümkündür. Bununla birlikte, artan nüfus ve kentleşme olgusu, eve iş verme, taşeronlaştırma, işçi ve işveren üzerindeki istihdamla ilgili mali yükümlülüklerin yüksekliği ve ücretten yapılan kesintiler, sendikalı işçi sayısının giderek azalması kayıt dışı istihdamın yaygınlaşmasında rol

oynayan diğer unsurlardır. Türkiye’de, rekabet baskısının şirketleri firma içi rekabeti kabul etmeye, küçülmeye, kaynakları dışarıda aramaya ve üretim birimlerini bağımsız kar merkezleri olarak yeniden düzenlemeye itmesinin bu konuda önemli bir rol oynadığı ileri sürülmektedir. Çünkü artan işsizlikle birlikte bu gelişmeler, geçici ya da yarı zamanlı işçilere olan ihtiyacı arttırmaktadır. Bu durum ise, işgücünün marjinalleşmesi ve kaçak hale gelmesine yol açabilmektedir (Yüceol, 2005: 126).

Grafik 1’de Türkiye’de 2008-2017 dönemine ilişkin kayıt dışı istihdam oranları verilmiştir. Grafikten takip edileceği üzere yıllar itibari ile kayıt dışı istihdam oranında düşüş görülmektedir. 2008 yılında yaklaşık olarak yüzde 44 olan kayıt dışı istihdam oranı 2017 yılında yaklaşık olarak yüzde 33’e düşmüştür. Kayıt dışı istihdam oranındaki azalma İŞKUR tarafından yürütülen Toplum Yararına Programlar başta olmak üzere izlenen ekonomik politikalar, uygulanan proje ve tedbirler, çalışanların sigortalı olma bilincinin gelişmesi ile bilişim teknolojilerinin denetim sürecinde etkin bir şekilde kullanılmasına bağlanabilir.

**Grafik 1: Yıllar İtibari ile Kayıt Dışı İstihdam Oranı (%)**



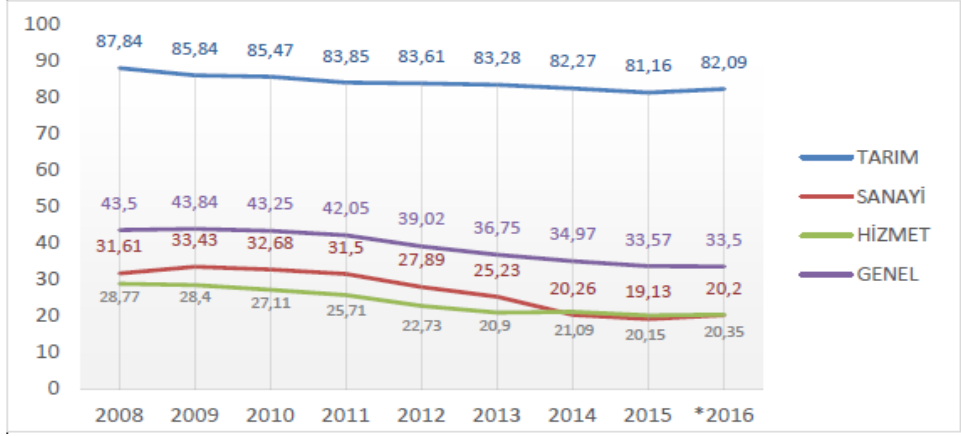
**Kaynak:** SGK, Kayıt Dışı İstihdam Oranı, [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi\\_istihdam/kayitdisi\\_istihdam\\_oranlari](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari).

TÜİK, İşgücü İstatistikleri, [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=2258](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=2258).

Grafik 2’de kayıt dışı istihdamın sektörel dağılımı verilmiştir. Sektörel olarak bakıldığında Türkiye’de kayıt dışı istihdamın en fazla olduğu sektör tarım sektörüdür. Tarım sektörü ülke nüfusunun önemli bir kısmına iş olanağı sağlamakta olup yapısal özellikleri itibariyle hizmet ve sanayi sektöründen farklıdır. Tarım sektöründeki işler devamlılık arz etmeyen mevsimsel işler olup, yılın belirli periyotlarında yapılır. Tarım sektöründe çalışanların çoğu ise kayıt dışı çalışan ücretsiz aile işçileridir. Kayıt dışı istihdamın büyüklüğü bakımından tarım sektöründen sonra, sanayi ve hizmet sektörü gelmektedir. Kayıt dışı istihdamın

boyutunun gelişimine bakıldığında ise 2008-2016 yılları arasında kayıt dışı istihdamın tüm sektörlerde azalma trendinde olduğu görülmektedir.

**Grafik 2: Sektörlere Göre Kayıt Dışı İstihdam Oranı (%)**



**Kaynak:** SGK, Kayıt Dışı İstihdam Oranı, [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi\\_istihdam/kayitdisi\\_istihdam\\_oranlari](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari).

TÜİK, Merkezi Dağıtım Sistemi verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur, <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?locale=tr>.

Türkiye’de kayıt dışılığın en yaygın olduğu alan tarımsal faaliyetler olmakla birlikte kayıt dışılığın yoğun olduğu diğer alanlar şu şekilde sıralanabilir (Güloğlu vd., 2003: 55);

- İkinci bir işte kayıtsız çalışanlar. Bunlar genellikle kayıtlı bir işte çalışmasına rağmen gelir yetersizliği nedeniyle ikinci bir işte çalışanlardır. Ülkemizde devlet memurlarının ya da düşük gelirli işçilerin işportacılık, pazarcılık, kahvecilik, emlakçılık, taksi şoförlüğü yapması bu bağlamda bir faaliyet türüdür,

- İnşaat, altın, döviz işlerinde çalışanlar,
- Beslenme, barınma ve eğlence dünyasında çalışanlar,
- Ulaştırma sektöründe şoför, muavin, yazıhane ve okul servislerinde çalışanlar,
- Otopark bekçileri, hizmetçiler, bakıcılar, özel hemşireler, özel hizmet şoförleri,
- Terzi, berber, kunduracı, manav, çırak ve kalfaları,
- Sebze, meyve, hububat, oto ve emlak komisyoncusu çalışanları,

- Ticarethane çalışanları, kuyumcu imalathaneleri, atölye çalışanları, tezgâhtarları, pazarcı çalışanları, oto yıkayıcıları, tamirci çırak ve kalfaları, döviz ayakçıları, çiçekçi çalışanları, gazete dağıtıcıları, hurdacı çalışanları, aktif pazarlamacılar,

- Ev işlerinde imalat faaliyetlerinde bulunan ütücüler, örücüler, nakışçılar, oyacılar, montajcılar, işportacılar, gezici çalışanlar ve su dağıtıcıları, evde bilgisayar veya daktilo ile evde yazı işleri yapanlar, evlere temizliğe gidenler, seyyar satıcılar, ayakkabı boyacıları vb.

Her ne kadar kayıt dışı istihdam yoğun bir şekilde tarım sektöründe görülse de ekonomik yaşamın birçok alanında çalışanlar kayıt dışı olarak istihdam edilmektedir. Bu durumun, yukarıda bahsedilen faaliyet alanlarında kayıt dışılığın kontrolünün yetersiz ve zor olmasından, ayrıca bazı olumlu etkileri nedeniyle kayıt dışılığın üzerine yeterince gidilmemesinden kaynaklandığı söylenebilir.

#### **4. Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Türleri**

Kayıt dışı istihdamın sigortalıların Sosyal Güvenlik Kurumu’na hiç bildirilmemesi, sigortalıların çalışma günlerinin Sosyal Güvenlik Kurumu’na eksik bildirilmesi ve sigortalıların sigorta primine esas olan kazançlarının Sosyal Güvenlik Kurumu’na eksik bildirilmesi şeklinde olmak üzere üç türü söz konusudur. Kayıt dışı istihdam, işverenin işgücü maliyeti nedeniyle kayıtlı işçi çalıştırmaktan kaçınmasıyla olabileceği gibi bazen de çeşitli nedenlerle (dul ve yetim aylığı, yeşil kart, malulen emeklilik, öğrenci bursları, yabancı kaçak işçilik vb.) işçinin talebi üzerine de olmaktadır (Kaleli, 2015: 44-45). Türkiye’deki kayıt dışı çalışma türleri aşağıdaki kısımda açıklanmaya çalışılmıştır.

##### **4.1. Sigortalıların Hiç Bildirilmemesi**

Kayıt dışı istihdamın en yaygın görülen türü sigortalıların hiçbir kamu kurum ve kuruluşuna bildirilmemesidir. Bu kayıt dışı istihdam türü kendi iradeleri ile kayıt dışı çalışanlar ve çalışmaları kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmeyenler olmak üzere iki şekilde olmaktadır.

Çalışanlar arasındaki bazı gruplar, işverenleri istese dahi Sosyal Güvenlik Kurumuna ve/veya vergi dairelerine belirli nedenlerle kayıt olmak istememektedirler. Kayıtlı olmak istememenin altında, bazı durumlarda ekonomik hak kayıpları, bazı durumlarda da yabancı kaçak işçilerde olduğu gibi sınır dışı edilme ve benzeri nedenler bulunmaktadır. Kendi iradeleriyle kayıt dışı çalışmayı tercih eden gruplar yabancı kaçak işçiler, çocuk işçiler, SGK’dan çeşitli adlarla gelir elde edenler, işsizlik geliri elde edenler ve sosyal yardım ve hizmetten yararlananlardır (Karaarslan, 2011: 25).

Diğer bir kayıt dışı istihdam türü işverenin işgücü maliyetleri gibi çeşitli nedenlerle sigortalıyı hiçbir kamu kurum ve kuruluşuna bildirmemesi olarak ortaya



çıkarm. Bu kayıt dışı istihdam işçi ve işçinin bakmakla y¼k¼ml¼ olduğu ailesi bakımından olumsuz sonuçlar doğurur. Hiçbir kamu kuruluşuna kayıtlı olmayan işçi ve dolayısıyla ailesi de herhangi bir sosyal güvenlik hakkına da sahip olamaz.

İŐyeri yasal olarak ekonomik faaliyetini yerine getirirken, bu faaliyetin yerine getirilmesi sırasında çalışanların bir kısmı sosyal güvenlik kurumlarına bildirilmemektedir. Genelde bu dezavantajlı gruplar işe yeni girenler, gece çalışanlar, kadınlar, çocuklar, eğitim seviyesi veya verimliliği d¼Ő¼k olduğu için işveren tarafından ek maliyet üstlenilmek istenilmeyen kişiler ile tekstil gibi kadınların daha çok istihdam edildiği ve günlük iŐĐ¼c¼ sirk¼lasyonunun yoğun olduğu sektörlerde çalışan kiŐilerdir (G¼lcemal, 2009: 15).

#### **4.2.Sigortalıların Çalışma G¼nlerinin Eksik Bildirilmesi**

Bu kayıt dışı istihdam t¼r¼nde çalışan Sosyal Güvenlik Kurumuna kayıtlı olmakla birlikte, prim ödeme g¼n sayısı az g¼sterilmektedir. Örneğin, sigortalı ayda 30 g¼n çalıştığı halde 10 iŐĐ¼n¼, 20 iŐĐ¼n¼ gibi daha az s¼re çalıŐmıŐ g¼sterilir.

Uygulamada genelde s¼reklilik arz etmeyen işlerde (inşaat, tarım, temizlik vs.) işverenler işçilik maliyetlerini d¼Ő¼rmek için işçilerin çalışma g¼nlerinin tamamını kuruma bildirmemektedir. ALO 170 hattına yapılan baŐvurularda inşaat işçilerinin, ayda yaklaşık 25 g¼n çalışmasına rağmen sigortasının 10-15 g¼n yatırıldığı yön¼nde Őikâyette buldukları g¼r¼lmektedir. Yapılan denetimlerde ve alınan ifadelerde bu durumun inşaat iŐlerinin niteliği gereği bazen ara verilmesinden ve bu aranın işveren tarafından suiistimal edilmesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Örneğin, inŐaatta yaklaşık 20 g¼n kalıp yapıp betonun donması için 3 g¼n ara veren ve tekrar kalıpların s¼k¼m¼ne başlayan bir işçi ay içeresinde 27 g¼n çalışması olmasına rağmen işveren betonun donması için ara verilen s¼rede işçinin sigorta çıkıŐını yapmakta ve işçi kalıpları s¼kmek için tekrar işe baŐladıĐında sigorta giriŐini yapmamaktadır. Bu kişinin ilk işe baŐladıĐında da deneme s¼resi iddiasıyla birkaç g¼n sigorta giriŐinin geciktirildiği d¼Ő¼n¼l¼rse, işçi 1 ay içeresinde 27 g¼n çalışmasına rağmen kuruma bildirilen prim ödeme g¼n sayısının daha az olduğu g¼r¼lmektedir (Kaleli, 2015: 46).

Kayıt dışı ekonomi ve istihdamın yaygın olduğu ¼lkelerde denetim mekanizması da yetersiz kabul edilmektedir. Bu durumda bir işverenin çalıŐtırdıĐı bir iŐçiyi resmi kurumlara tam zamanında bildirmesi s¼z konusu olmayabilmektedir. Örneğin sigorta incelemelerinde çok rastlanılan bir olgu olarak deneme s¼resi içinde çalıŐtırılan işçiler yaygın bir durumdur. Genellikle bir ay öngör¼lm¼Ő olan bu s¼re zarfında işveren yanında çalıŐtırılan sigortalıyı ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına bildirmemektedir. Denetim esnasında sigortasız bir çalışan tespit edildiği zaman işveren bu deneme s¼resinin s¼z konusu olduğunu belirterek, resmi kurumları yanıltabilmektedir (Özen, 2012: 42).

### **4.3.Sigortalıların Ücretlerinin Eksik Bildirilmesi**

İşverenlerin, daha düşük sigorta primi ve vergi ödemek amacıyla çalışanların ücretlerini eksik gösterilmesi kayıt dışı istihdamın bir diğer türüdür. Özellikle işverenler, sigortalı olmak isteyen işçilerini asgari seviyede sosyal güvenlik yardımları kapsamına alıp düşük tutarda sigorta primi ve vergi ödemek amacıyla bu yönteme sık sık başvurumaktadırlar (Süngü, 2008: 116). Kazanç tutarının Sosyal Güvenlik Kurumuna eksik bildirilmesi (ücretin düşük gösterilmesi) sigortalının emekli olduğunda daha düşük ücret ve tazminat almasına neden olmaktadır.

### **5.Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdama Karşı Alınan Tedbirler**

2001 yılı öncesinde kayıt dışı ekonominin ortadan kaldırılması anlamında hem ekonomik hem de siyasi açıdan Türkiye’de uygun bir ortam söz konusu değildi. Bütçe açıklarının arttığı, devlet borçlanması ve enflasyonun baş gösterdiği bu dönemde kayıt dışılık Türkiye’de bir sorun alanı olarak algılanmaktan uzaktı. 1990’lardan itibaren politik istikrarı kaybeden Türkiye, enflasyonu “canavar” olarak anmakta, sosyal güvenlik sistemini ise “kara delik” namı ile anılmak üzere hazırlamaktaydı. Devlet borcunun ekonomik dinamikleri tamamen bozduğu bu dönemde kayıt dışı ekonomi bir mücadele alanı olarak tanınmışsa da, o kadar sorun yanında kayıt dışılıkla mücadele sadece politik bir söylem olarak kalmıştır. 2001 yılından sonra Türkiye’de uygulanan politikalar açısından ciddi değişiklikler olmuştur. Kayıt dışılıkla mücadele çerçevesinde veya başka amaçlarla olsa bile kayıt dışılığın azalmasına da yardımcı olacak adımlar atılmıştır (Önder, 2012: 64-65).

Türkiye’de kayıt dışılıkla mücadelede atılan önemli adımlardan biri Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi (KADİM) dir. 2006 yılında yayımlanan bu projede kayıt dışı ekonominin önde gelen nedenlerine değinilmiş ve kayıt dışı ekonomiyi mümkün olabildiğince en az seviyeye indirmek için kamuoyu bilinçlendirilmiştir (KADİM, 2006: 11).

İkinci adım olarak 2008 yılında Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008-2010 oluşturulmuştur. Bu eylem planı ile birlikte kayıt dışı ekonomiyle mücadeleye uygun zemin hazırlanmıştır. Kayıt dışılıkla mücadele kapsamında yapılan çalışmalar aşağıda verilmiştir (GİB, 2009: 36);

- Vergi gelirlerinin önemli bir bölümünü ödeyen mükelleflere ayrı olarak hizmet verilmesine ve bunların izlenmesine yönelik olarak kurulan Büyük Mükellefler Vergi Dairesi Başkanlığı 2007 yılında faaliyete geçirilmiştir.

- Akaryakıt ürünlerinde marker uygulaması ve akaryakıt istasyonlarında belge düzeninin sağlanması, kayıt dışı ekonomiyle mücadelede önemli bir adım olan akaryakıt pompalarının ödeme kaydedici cihazlara bağlanmasına ilişkin uygulama başlatmıştır.

- Enerji sektöründe (Elektrik, Doğal Gaz, Petrol, LPG) faaliyette bulunmak isteyenlere lisans alma zorunluluğu getirilmiştir.

- Alkollü içkilerde ve sigaralarda bandrollü izleme sistemi kurulması ve sistemin işletilmesine yönelik çalışmalar tamamlanmış ve uygulamaya geçirilmiştir.

- KADİM projesi kapsamında, ÇSGB Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesinde Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinatörlüğü kurulmuştur.

Alınan tüm önlemlere rağmen kayıt dışı ekonomi Türkiye açısından hala çözümlenemeyen bir sorundur. Bu nedenle 2015 yılında kayıt dışı istihdamın GSYİH içindeki payını ve tarımdaki payını azaltmak için Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planı hazırlanmıştır.

Tüm bunların yanı sıra, 10.07.2011 tarihli Resmi Gazete’ de yayımlanan 646 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanları Kurulu, Gelirler Kontrolörleri Başkanlığı ve Vergi Denetmenleri Büro Başkanlıkları tek çatı altında toplanmış, Maliye Bakanlığı Bünyesinde ve doğrudan Bakana bağlı olarak 2011 yılında Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı kurulmuştur (Oğuztürk ve Ünal, 2015: 225).

## **6. Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamla Mücadeleye Yönelik Politika Önerileri**

Kayıt dışı istihdam tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de üzerinde durulması gereken son derece ciddi boyutları olan sosyo-ekonomik bir problemdir. Kayıt dışı istihdamın neden olduğu problemler doğrudan ve dolaylı yollardan toplumsal yaşam üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın tek bir nedeni yoktur. Kayıt dışı istihdamın nedenleri birbirleri ile iç içe girmiş bir vaziyette birbirlerini etkilemektedir. Dolayısıyla kayıt dışı istihdamı önlemekte en önemli ve en etkili adım öncelikle bu nedenlerin tespit ve analizi olmalıdır.

Kayıt dışı istihdamı önlemek amacıyla çeşitli ülkelerde uygulanan politikalar benzerlik gösterse de bazen ülkeden ülkeye farklı politika uygulamaları da söz konusu olabilmektedir. Bu durumun temel nedenlerinden birisi ülkelerin sosyo-ekonomik yapılarının farklı olmasıdır. Bu nedenle kayıt dışı istihdamla mücadelede öncelikli olarak ülkenin kendi ekonomik, mali, siyasi yapısı, kendine özgü kültürü ve iç dinamikleri de dikkate alınarak gerekli tedbirler kararlı bir şekilde uygulamaya koyulmalıdır. Bu kapsamda uygulanması gereken başlıca politikalar aşağıda irdelenmiştir.

Vergi oranları düşürülmelidir. Vergi oranlarının düşürülmesi kayıt dışı istihdamı önlemek adına atılan ciddi bir adımdır. Vergi oranlarının düşürülmesi, vergi gelirlerinin azalmasına neden olmayacaktır. Çünkü vergi oranlarının arttırılması, vergi gelirlerinin bir noktadan sonra azalmasına neden olacaktır. Belirli

bir noktadan sonra vergi oranlarının artması ile vergi gelirleri arasında ters orantı yaşanacaktır. Artan vergi oranları vergi mükellefleri üzerinde caydırıcı bir unsur teşkil edecek ve mükellefleri kayıt dışılığa itecektir. Bu nedenle vergi oranlarının ülkemizin gelişmişlik seviyesine, mükelleflerin gelir düzeyine göre indirilerek revize edilmesi gerekir. Vergi oranları arttıkça vergi geliri azalırken kayıt dışılık artacaktır. Türkiye’de bu durumun engellenmesi için diğer gelişmiş ülkeler gibi vergi oranlarını azaltıcı politikalar belirlenmelidir.

Sosyal güvenlik yükümlülükleri azaltılmalıdır. İşveren açısından kayıtlı işçi çalıştırmak ciddi bir maliyet unsurudur. İşverenin kayıtlı işçi çalıştırması durumunda sosyal güvenlik primleri, işsizlik sigortası primi işveren payı gibi işgücü maliyetleri olacaktır. İşveren açısından sosyal güvenlik primlerinin yüksek olması kayıtlı işçi çalıştırmayı caydırıcı hale getirir ve işverenin kayıt dışına yönelmesine neden olur. Aynı şekilde sosyal güvenlik kesintilerinin yüksek oluşu net ücretleri düşürmekte ve böylece daha yüksek ücret almak isteyen bazı çalışanların kayıt dışına yönelmelerine neden olmaktadır. Dolayısıyla işverenlerin ve çalışanların sosyal güvenlik yükümlülüklerinin azaltılması kayıt dışı istihdamında azalmasını sağlayacaktır.

Denetim mekanizması daha etki hale getirilmelidir. Kayıt dışı istihdamla mücadelede denetim mekanizması önemli bir rol oynar. Denetim mekanizmalarının eksik ve yetersiz oluşu kayıt dışı işçi çalıştıran işverenleri kayıt dışılığa teşvik etmektedir. Kayıt dışı istihdamı caydırıcı hale getirmek için denetimlerle beraber ceza mekanizmasının da devreye girmesi gerekmektedir.

Etkin bir vergi denetiminin sağlanması için, vergi incelemelerinde teknik ve teknolojik olanaklardan yeterince yararlanılmalıdır. Kayıt dışı ekonomi ile mücadelede başarı büyük ölçüde para ve mal hareketinin kontrol altına alınması ile gerçekleşecektir. Gerçek ve tüzel kişilere ait tüm mal varlığını ifade eden iktisadi kıymetlere (Bankalardaki para hareketleri, tapudaki gayrimenkul bilgileri, trafikteki taşıt bilgileri vb.) maliye iradesinin tek tuşla ulaşabileceği bir alt yapıyı hazırlamak bu konudaki sorunu büyük ölçüde ortadan kaldıracaktır. Bu kapsamda Bankalar Birliği ve ilgili kuruluşlarca yapılacak bir protokol çerçevesinde çözülebilir. Yapılacak protokolde mevcut bilgilerden nasıl yararlanılacağı, hangi esaslar dâhilinde bilginin paylaşılacağı, bilginin sürekli ve düzenlimi yoksa belli periyotlarla ilgili kuruluşlara verileceği, bilgiye kimlerin ulaşacağı vb. hususlar belirlenmelidir (Önder, 2012: 74-75).

İşsizlik ve yoksulluğu azaltmaya yönelik politikalar uygulanmalıdır. Kayıt dışı çalışmanın genç yaşta çalışanlar arasında daha yaygın olduğu dikkate alındığında özellikle ilk işe başlarken aktif istihdam politikalarının uygulanması hem işsizlik sorununun azaltacak hem de kayıtlı çalışmayı teşvik edecektir. Uzun süre işsiz olan ya da geçici işlerde çalışanlara yönelik verilecek mesleki ve teknik eğitimler sonrasında işe başladıkları takdirde ücretten alınan vergi ve prim oranlarında geçici

süre ile indirim, erteleme ya da istihdam yükünün bir kısmının kamu tarafından karşılanması yoluyla özel sektörde istihdam edilmeleri sağlanabilir. Böylece bu kişilerin uzun süre işsiz kalmaları ya da geçici ve niteliksiz işlerde kayıt dışı çalışmaları engellenebilir (Karaarslan, 2010: 225-226).

Kayıt dışı istihdamın tetikleyicisi olan işsizlik sorunu önlenemedikçe, kayıt dışı istihdamda önlenemeyecektir. İşsizlikte beraberinde yoksulluğa neden olacaktır. İşsiz kalan bireyler yaşamlarını idame ettirmek, ailelerinin geçimini sağlayabilmek için mecburen kayıt dışı alanda çalışmak zorunda kalacaklardır. Bu yüzden istihdamı teşvik edici politikalar izlenmeli, yatırımların önündeki engeller kaldırılmalı ve eğitim sistemi revize edilmelidir.

Tarım sektörünün istihdamdaki payı azaltılmalıdır. TÜİK'in 2017 Nisan ayı verilerine göre toplam istihdamın %18,9'unu tarım sektöründe çalışanlar, %81,1'ini ise tarım dışı sektörde çalışanlar oluşturmaktadır (TÜİK, İşgücü İstatistikleri, 2017, <http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=24629>). Kayıt dışı istihdam şekillerinin en fazla görüldüğü sektör tarım sektörüdür. Tarım sektöründe çalışanların çoğu ücretsiz aile işçisidir. Sosyal güvenlik haklarının olmaması, eğitim düzeylerinin düşük oluşu gibi nedenler ücretsiz aile işçilerinin kayıt dışı çalışmaya yönelmelerine neden olmaktadır.

Türkiye'de ve diğer ülkelerde en yüksek kayıt dışı çalışmaya tarım sektöründe rastlanmaktadır. Türkiye'deki tarım sektöründeki hızlı çözülme kayıt dışı istihdamı azaltacaktır. Ancak, her ne kadar tarım sektörünün küçülmesiyle kayıt dışı istihdamda bir azalma meydana gelecekse de eğitim seviyesi, işgücü verimliliği gibi hususlar dikkate alındığında tarımdan kopan işgücünün tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdam ve işsizlik üzerinde baskı yaratması kaçınılmazdır (Karaarslan, 2010: 201). Bu nedenle tarım sektöründe çalışanlara eğitim seminerleri verilerek daha bilinçli duruma gelmeleri sağlanabilir.

Toplumun eğitim seviyesi yükseltilmelidir. Eğitim seviyesi ve kayıt dışı istihdam arasında negatif ilişki vardır. Eğitim seviyesi arttıkça kayıt dışı istihdam oranı azalacaktır. Kayıt dışı istihdam eğitim seviyesinin düşük olduğu gruplarda daha çok görülmektedir. Bu nedenle kayıt dışılığı azaltmak için, eğitim alanına daha çok yatırım yapılmalı, yükseköğretim mezunu sayısı artırılmalıdır.

Diğer yandan ise, eğitimin kalitesi en az eğitimin niceliği kadar önemlidir. Eğitim temel amacı diplomalı işsiz yetiştirmek olmamalı, hızla değişen iş dünyasının ihtiyaç duyduğu vasıflara ve donanıma sahip bireyler yetiştirmek olmalıdır.

Toplumda oluşan af beklentisi ortadan kaldırılmalıdır. İşverenler ve çalışanlar yapacakları her türlü kayıt dışı faaliyetlerde af ve yapılandırma beklentisi içine girerse kayıt dışı faaliyetler daha da artacaktır. Hükümetler kayıt dışı istihdamla mücadelede istikrarlı davranmalı, iş dünyasını af beklentisine sokmamalıdır.

Sık sık çıkarılan vergi afları dürüst yükümlüleri cezalandırmakta, vergi adaletini zedelemekte, kaçakçılığa prim vermekte ve vergi tahsilatlarının azalmasına neden olmaktadır. Şöyle ki, vergi afları mükelleflerin vergi ödeme isteklerini olumsuz yönde etkilemekte ve devletin vergi gelirlerini azaltıcı bir rol oynamaktadır. Bu yönüyle vergi afları haksız rekabet nedeniyle dürüstlüğü pahalı hale getirmekte ve dürüst mükellefleri gelecekte vergi kaçırmaya teşvik etmektedir. Ayrıca vergi mükellefleri çıkarılan affın ileride tekrarlanabileceği düşüncesine de kapılmaktadır. Bu ise devletin vergi kaybına uğramasına neden olmaktadır (Demir vd., 2016: 283). Böylece ödenmeyen veya eksik ödenen vergilerin tespiti ve tahsili için yapılan çabaların büyük bir bölümü vergi affı ile boşa gitmektedir.

Sendikalaşma oranının artırılmasına yönelik politikalar uygulanmalıdır. Sendikaların tanımlanabilecek en genel amacı üyelerinin çalışma koşullarının iyileştirilmesi, ücret seviyelerinin artırılmasıdır. Sendikalar sayesinde çalışanların toplu pazarlık gücü artmakta ve böylece birtakım hakları elde etme imkânları ortaya çıkmaktadır.

Sendikalı hale gelme ya da sendikalaşma oranının artması, işçilerin kendilerini daha güçlü hissetmelerini sağlarken, kayıt dışı çalışmaya olan isteği de törpüleyecektir. Çünkü sigortasız olarak çalışan bir kişinin sendikal haklardan faydalanması mümkün değildir. Ayrıca sendikalı olan bir işçinin sigortasız olarak çalıştırılması da mümkün gözükmemektedir. Sendikalı işçilerin çalıştırıldığı bir işyerinde kayıt dışı çalışmanın hiçbir türünün görülmesi beklenemez. Bu açıdan bakıldığında sendikalaşma oranı arttıkça kayıt dışı çalışmanın azalacağı söylenebilir (Kamalıoğlu, 2014: 180).

Kurumsallaşma teşvik edilmelidir. En genel tabiri ile ortaklarının, yöneticilerinin veya hissedarlarının çoğunluğu aile bireylerinden oluşan kurumlara aile şirketleri denir. Türkiye’de işletmelerin büyük bir çoğunluğu (yaklaşık %95’i) aile işletmeleridir. Aile şirketleri aile içi çatışmalar, adam kayırmalar, keyfi uygulamalar gibi olumsuzluklar nedeniyle rasyonel davranmadıkları için çoğu zaman başarısız olabilmektedirler. Başarılı bir aile şirketi kurulabilmesinin yolu ise kurumsallaşmadan geçmektedir. Kurumsallaşma, kısaca firmanın faaliyetini kişilere bağlı olmadan devam ettirmesini sağlayan bir sistem veya yapı olarak tanımlanabilir.

Çalışanların kayıt dışılığa yönelmelerinin nedenlerinden bazıları çalışma koşullarının kötü olması, ücretlerin düşük olması ve çalışılan kuruma duyulan güven duygusunun azalmasıdır. Kurumsal şirketlerde şirket kuralları, standartları, yönetim biçimi gibi çalışma normları belirli olup, çalışanlar daha adil bir çalışma ortamında iş imkânı bulur. Çalışma şartları, ücretleri, sosyal hakları daha iyi olan işçiler de kayıt dışı alanlara yönelmeyeceklerdir. Ayrıca kurumsal şirketlerde kayıt dışı işçi çalıştırmaktan kaçınılmaktadırlar. Dolayısıyla kurumsallaşma ile birlikte kayıt dışı istihdam azalacaktır.

## **Sonuç**

Kayıt dışı faaliyetler, genel olarak gerçekleşmiş tüm ekonomik faaliyetlerin kayıt altına alınmamasını, hiçbir kamu kurum ve kuruluşuna bildirilmemesini ifade eder. Kayıt dışı ekonominin çalışma hayatına yansıyan ve önemli kısmını oluşturan boyutu ise kayıt dışı istihdamdır.

Kayıt dışı istihdam faaliyeti işverenlerin çalışanları hiçbir kamu kurum ve kuruluşuna bildirmemesi, çalışanın sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmasına rağmen, çalıştığı gün sayısının eksik gösterilmesi ve çalışanın kazancının sosyal güvenlik kurumuna eksik bildirilmesi olmak üzere üç şekilde ortaya çıkmaktadır.

Her ne şekilde ortaya çıkarsa çıksın kayıt dışı istihdam gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkeler için acil önlem alınması gereken iktisadi bir sorundur. Çünkü kayıt dışı istihdam ekonomik ve toplumsal hayatta bazı olumsuz sonuçlara yol açar. Bu sonuçlar; haksız rekabetin oluşması, üretimdeki etkinlik ve verimliliğin azalması, özellikle vergi kaybı nedeniyle ekonomik refahın azalması, işsizlik ve bu nedenle kaybolan ücretin telafi edilmesi için ortaya çıkan çocuk işçiliği, kayıt dışı çalışanların hiçbir sosyal hakkının bulunmaması, milli istatistiklere girmeyen göstergelerin ekonominin durumu hakkında yanlış bilgi vermesi, toplumun ahlaki değerlerinin bozulması, ülkede ki yatırımların olumsuz etkilenmesi, devlete karşı olan saygının yitirilmesi gibi birçok şekilde sıralanabilir.

Diğer yandan ise, işsizlere istihdam alanı yaratması, vergi, sosyal güvenlik kesintileri gibi sosyal yükümlülüklerinin olmaması dolayısıyla işverenlere yurt içi ve yurt dışı rekabet gücü kazandırması, bürokratik işlemlerin azlığı, ekonomide yarattığı talep nedeniyle yoksulluğu azaltıcı unsur taşıması, kayıt dışı işlemler sonucu elde edilen fonlar kanalıyla kayıtlı ekonomiye mali kaynak sağlaması gibi kayıt dışı istihdamın olumlu sonuçları da bulunmaktadır.

Tüm olumlu etkileri bir yana kayıt dışı istihdam, özellikle bütçe üzerindeki olumsuz mali etkilerinden dolayı ülkelerin önlemek veya azaltmak için ciddi tedbirler aldığı iktisadi bir problemdir. Kayıt dışı istihdamla mücadele edebilmek için öncelikle kayıt dışı istihdama yol açan faktörler belirlenerek, bu faktörleri ortadan kaldıracak politikalar uygulanmalıdır. Türkiye’de de kayıt dışı istihdama karşı alınan önemli tedbirler mevcuttur. Bu kapsamda, 2006 yılında KADİM projesi hazırlanmış, 2008 yılında Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008-2010 oluşturulmuş ve kayıt dışı istihdamla mücadeleye uygun zemin hazırlanmıştır. Tüm bunların yanı sıra, Vergi Denetim Kurulu kurulmuş, kanunlarda yapılan değişikliklerle de kayıt dışı istihdamı azaltıcı önlemler alınmıştır.

Alınan tüm önlemlere rağmen kayıt dışı istihdam sorunu Türkiye açısından hala önemini korumaktadır. Kayıt dışı istihdamla mücadelede öncelikli olarak ülkenin kendi ekonomik, mali, siyasi yapısı, kendine özgü kültürü ve iç dinamikleri de

dikkate alınarak gerekli tedbirler uygulamaya koyulmalıdır. Bu açıdan, kayıt dışı istihdamla mücadele için alınması gereken tedbirleri şu şekilde özetlenebilir;

-Yüksek vergi oranları düşürülmelidir. Mükellefler açısından sürekli artan vergi oranları caydırıcılık teşkil etmekte ve kayıt dışı istihdama yönelmelerine neden olmaktadır. Bu yüzden vergi oranlarının mükelleflerin ödeme gücüne göre revize edilmesi gerekmektedir.

-Sosyal güvenlik primleri başta olmak üzere sosyal güvenlik yükümlülükleri azaltılmalıdır.

-Denetim mekanizması daha da etkinleştirilmelidir. Kalifiyeli vergi denetim uzmanları yetiştirilmelidir ve etkin bir denetimin sağlanabilmesi için donatım envanterinin genişletilmesi gerekmektedir.

-Kayıt dışı istihdamın en önemli nedenlerinden biri olan işsizliği azaltıcı daha etkin politikalar uygulanmalıdır.

-Vergi mevzuatı sık sık değiştirilmemeli mükellefin aklı karıştırılmamalıdır.

-Kayıt dışı istihdamın en fazla görüldüğü tarım sektörünün ekonomideki ağırlığı azaltılmalı ve tarımsal sanayiye geçiş sağlanmalıdır.

-Çalışanların, işverenlerin eğitim seviyelerinin yükseltilmelidir.

-Bürokratik işlemler azaltılmalıdır.

-İşverenlerin ve çalışanların bilinçlerine yerleşmiş olan af beklentisinin kaldırılması gerekmektedir.

-Vergi mevzuatının daha anlaşılır hale getirilmesi gerekmektedir.

-Çalışanların kendilerini daha güçlü hissetmeleri, kolektif bir ses oluşturabilmeleri için sendikalaşma oranı arttırılmalıdır.

-Çalışma şartlarının ve normlarının geliştirebilmesi için kurumsallaşma arttırılmalıdır.

Alınan ve alınması gereken tüm tedbirlerden de önemlisi siyasi irade, işverenler, çalışanlar ve tüm halk tek bir vücut haline gelip kayıt dışı istihdamı önleme konusunda kararlı ve istikrarlı olmalıdırlar.



## **Kaynakça**

- Baldemir, Ercan vd. (2005), “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin MIMIC Model ile Tahminlenmesi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 10(2), 231-243.
- Demir, Mehmet vd. (2016), “Vergi Dairesi Personeli Açısından Vergi Aflarının Etkinliği: Sivas İlinde Bir Araştırma”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 17(2), 275-302.
- GİB (2009), Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010), Gelir İdaresi Başkanlığı, No. 87, Ankara.
- Gülcemal, Ekrem (2009), “Türkiye’deki Kamu Kurumlarının Kayıt Dışı İstihdamla Mücadeledeki Görevleri Sosyal Güvenliğin Yaygınlaştırılmasındaki ve Denetimdeki Rollerini Kurumlar Arası Koordinasyonun Sağlanması”, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı İzmir Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü.
- Güloğlu, Tuncay vd. (2003), “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, 45, 51-96.
- KADİM (2006), Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi İle İlgili 2006/28 Sayılı Başbakanlık Genelgesi (2006), T.C. Resmi Gazete, 26309, 4 Ekim 2006.
- Kaleli, Ebubekir (2015), “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Vergi Gelirleri ve Ekonomi Üzerine Etkileri”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kamalıoğlu, Nadire Çoruhlu (2014), “Kayıt Dışı İstihdam ve Türkiye’de Uygulanan Mücadele Politikalarının Değerlendirmesi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Karaarslan, Erkan (2010), Kayıt Dışı İstihdam ve Neden Olduğu Mali Kayıpların Bütçe Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği, **Mali Hizmetler Derneği** Yayın No:7, Ankara.
- Karaarslan, Erkan (2011), “Kayıt Dışı İstihdamın Çözümünün Önündeki En Önemli Engel: Kendi İradeleri İle Kayıt Dışında Çalışanlar”, **TÜSİAD Görüş Dergisi**, 66, 25-29.
- Oğuztürk, Bekir Sami ve Ünal, Ertuğrul Kutay (2015), “Türkiye’de Vergi Denetiminde Yeni Dönem”, **Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi**, 7(13), 207-237.
- Önder, Merve (2012), “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi ve Uluslararası Uygulamalar Işığında Çözüm Önerileri, Yayınlanmamış Mesleki Yeterlilik Tezi”, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.

- Özen, Doğan (2012), “Kayıt Dışı İstihdamın Azaltılmasında Gelir Vergisinin Rolü ve Etkinliği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- SGK, “Kayıt Dışı İstihdam Oranı”, [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi\\_istihdam/kayitdisi\\_istihdam\\_oranlari](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari) (Erişim Tarihi: 01.03.2017).
- Süngü, Yakup (2008), “Kayıt Dışı İstihdamın Denetimi ve Sosyal Güvenlik Reformuyla Yapılan Düzenlemeler”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, 21(2-3), Kasım 2007-Şubat 2008, 115-132.
- TÜİK(2017), “İşgücü İstatistikleri, Nisan 2017”, <http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=24629> (Erişim Tarihi: 22.07.2017).
- TÜİK(2017), “İşgücü İstatistikleri”, [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=2258](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=2258) (Erişim Tarihi: 16.05.2017).
- TÜİK(2017), “Merkezi Dağıtım Sistemi”, <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?locale=tr> (Erişim Tarihi: 16.05.2017).
- Uğur, Suat vd. (2014), “Türkiye’de Kayıtdışı İstihdamın Etkilerinin Ekonometrik Bir Perspektiften Değerlendirilmesi (2005-2013)”, **Uluslararası Hakemli Ekonomi Yönetimi Araştırmaları Dergisi**, 1(1), 57-75.
- Yüceol, Hüseyin Mualla (2005), “Bir Politika Değişkeni Olarak İşsizliğin Ölçülmesi Sorunu ve Türkiye’de Gerçek İşsizlik Oranı”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 3(12), 118-133.



## TRANSATLANTİK TİCARET VE YATIRIM ORTAKLIĞI (TTIP) ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME<sup>1</sup>

*Ali Rıza SANDALCILAR*<sup>2</sup>

*Eda PALYOŞ*<sup>3</sup>

### Öz

*Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Avrupa Birliği (AB) refah seviyelerini arttırmak için Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı (TTIP) adını verdikleri bir süreç başlatmışlar ve söz konusu süreç planlandıkları şekilde ilerlemektedir. Yapılan görüşmelere bakıldığında TTIP'in hedefi ABD ile AB arasında bir serbest ticaret bölgesi oluşturmak olduğunu söylemek mümkündür. Çalışmada TTIP Serbest Ticaret Bölgesinin oluşturulması halinde hangi mal gruplarında ekonomik bütünleşmenin olumlu etkisinin daha fazla görülebileceği analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda analizde 2000-2016 dönemini kapsayan SITC-3 basamak 1 verileri kullanılmıştır. Hesaplanan Grubel-Lloyd İndeksleri ile ABD ile AB(15) arasındaki endüstri içi ticaret ve endüstriler arası ticaret'in bulunduğu mal grupları/sektörler tespit edilmiştir. Buna göre ABD ile AB(15) arasındaki ticarete 0, 2, 5, 7, 8 ve 9 nolu mal grupların/sektörlerin rakip sektör olduğu; bütünleşme sonrası bu sektörlerde rekabetin daha da artacağı; kaynakların daha etkin ve verimli kullanılabileceği sonucuna varılmıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** *Ekonomik Bütünleşme, STA, TTIP, ABD, AB*

## AN EVALUATION ON TRANSATLANTIC TRADE AND INVESTMENT PARTNERSHIP (TTIP)

### Abstract

*The USA and EU have launched a process called Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) to increase their welfare levels, and the process is proceeding as planned. Looking at the negotiations, it is possible to say that the objective of TTIP is to create a free trade zone between the USA and the EU. In the study, it has been attempted to analyze the goods groups/sectors that would be affected more positively with the potential establishment of a TTIP Free Trade Zone. In this context, SITC-3 level 1 data covering 2000-2016 period was used in the analysis. The calculated Grubel-Lloyd Indexes were used to find the groups of goods/sectors in which the intra-industry trade and inter-industry trade between the US and the EU (15) are existing. According to this, in the trade between the USA and EU (15), goods groups/sectors numbered 0, 2, 5, 7, 8 and 9 are found as rival; competition will further increase between these goods/sectors after the integration; and as a result of this, the resources can be used in a more efficient and productive manner.*

**Keywords:** *Economic Integration, FTA, TTIP, USA, EU*

<sup>1</sup> Bu çalışma International Congress on Politic, Economic and Social Studies (ICPESS 2017, 19-22 May 2017) Saraybosna, Bosna ve Hersek'da sunulan bildirden türetilmiştir.

<sup>2</sup> Doç.Dr., Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, aliriza.sandalcilar@erdogan.edu.tr

<sup>3</sup> Doktora Öğrencisi, Uludağ Üniversitesi, SBE, İktisat Anabilim Dalı, eda\_palyos@hotmail.com

## **1.Giriş**

Tarih boyunca insanoğlunun refah seviyesini arttırma isteği en önemli ekonomik hedef olarak kendini göstermiştir. İnsan ihtiyaçlarının sonsuz olduğu gerçeği göz önüne alındığında ise bu hedefe ulaşma sorunu yüzyıllarca daha devam edeceği bir diğer gerçeği ortaya koymaktadır. İnsanların ekonomik refah seviyelerindeki artış, insan ihtiyaçlarının karşılanma oranı ile doğru orantılıdır. İnsan ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılan temel girdi ise mal ve hizmetlerdir. Kısaca, insanlar mal ve hizmetleri kullanarak ihtiyaçlarını karşılamakta ve karşılandığı nispette de refah seviyeleri yükselmektedir. Mal ve hizmet miktarının arttırılmasının iki temel yöntemi bulunmaktadır. Bunlardan biri yurtiçi üretim faktörlerini üretime koşmak suretiyle arttırmak, diğeri ise yurt dışındaki mal ve hizmetleri ülke içerisine transfer etmek suretiyle arttırmaktır. İkinci yöntem dış ticaret olarak adlandırılmakta ve dolayısıyla dış ticaretin refah seviyesi üzerindeki etkisi vurgulanmaktadır.

Dış ticaretin gelişmesi toplumsal refahın ve dolayısıyla dünya refahının arttığını göstermektedir. Dünyada, 20. yüzyılın başlarında ekonomik refahın artmasında dış ticaretin önemi hissedilmiş ve dış ticaretin arttırılması için dış ticaret engellerinin ortadan kaldırılması, dış ticaretin serbestleştirilmesi görüşü tercih edilen görüşler arasında yer almıştır. Bir diğer ifadeyle, dış ticaretteki korumacılık görüşü bu süreçte her geçen gün önemini yitirirken, ticaretin serbestleştirilmesi görüşü önem kazanmıştır. Dünya ticaretinin serbestleşmesi küresel bazda Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) tarafından yürütülürken, bölgesel bazda ise değişik bölgesel ekonomik bütünleşme hareketleri üzerinden yürütülmektedir.

Bu çalışmada ABD ile AB arasında oluşturulması planlanan Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı (TTIP) bölgesel ekonomik bütünleşme hareketleri kapsamında değerlendirilerek bölge refahı üzerindeki muhtemel etkileri analiz edilmeye çalışılacaktır.

## **2. Ekonomik Bütünleşme Kavramı ve TTIP**

### **2.1. Ekonomik Bütünleşme Kavramı**

Ekonomik bütünleşme kavramı, ekonomik literatürde değişik anlamlarda kullanılmaktadır. Ekonomik bütünleşme, ulusal sınırlar arasında var olan ayrımcılığın ortadan kaldırılması süreci olarak tanımlanmaktadır (Kahnert vd, 1969:11). Ayrıca iki veya daha fazla ekonomi arasındaki ekonomik sınırların ortadan kaldırılması olarak da tanımlanmaktadır (Miroslav, 2006:17). Ekonomik bütünleşmenin tanımı bütünleşmedeki ülkeler arasında gümrük formalitelerinin kalkması olarak yapılmaktadır (Machlup, 1979:24). Ekonomik bütünleşme kavramı, genelde dünyanın belirli yöresinde yer alan, siyasal rejimleri ve tarihi geçmişleri bakımından birbirine benzerlik gösteren ülkelerin, aralarındaki ticareti serbestleştirmek ve ekonomik işbirliğini geliştirmek için oluşturdukları bir birlik olarak ifade edilmektedir (Seyidoğlu, 2002:286). Değişik otoriterler tarafından

yapılan tanımlardan çıkarılabilecek ortak sonuç, ekonomik bütünleşmelerin ülkelerin refah seviyelerini arttıran bir süreç veya bir araç olarak görülmesidir.

Ekonomik bütünleşme hareketlerinin ülkeler arasında farklı düzeylerde olduğu gözlenmektedir. Bütünleşme düzeyine göre, en basitinden en gelişmişine doğru işleyen bu süreç; literatürde ekonomik işbirliği anlaşması, serbest ticaret bölgesi, gümrük birliği, ortak pazar, ekonomik birlikler ve tam ekonomik birleşmeler olmak üzere altı başlık altında incelenmektedir.

Ekonomik bütünleşme teorisine göre, ekonomik bütünleşme hareketlerinin refah seviyesine etkileri iki farklı yöntemle analiz edilmektedir. Bunlardan birincisi, statik analiz olup, literatürde ekonomik entegrasyonların statik refah etkileri olarak bahsedilir. Statik analiz, zaman boyutu dikkate alınmadan, ekonominin belirli bir andaki durumunun ortaya konulmasıdır ki burada “ticaret yaratıcı etki” ve “ticaret saptırıcı etki” ile ifade edilmektedir. İkinci ise, dinamik analizdir. Literatürde ekonomik bütünleşmelerin dinamik refah etkileri olarak adlandırılır. Dinamik analiz, bir ekonomik olaydaki değişikliği zaman içinde ele alır ve bir denge halinden yeni bir denge haline geçişi inceler (Bocutoğlu vd, 2005:36-37). Ekonomik bütünleşme hareketlerinin başlıca dinamik refah etkileri şunlardır: Rekabet düzeyi üzerindeki etkileri, ölçek ekonomilerinin etkileri, verimlilik üzerine etkileri, yatırım ve yabancı sermaye üzerine etkileri, ekonomik kalkınma üzerine etkileri, istihdam üzerine etkileri, teknolojik gelişme üzerine etkileri, döviz rezervleri üzerine etkileri.

Ekonomik bütünleşme hareketlerinin başarılı olabilmeleri ve varlıklarını uzun süre devam ettirebilmeleri bir takım şartların gerçekleşmesine bağlıdır. Bütünleşmenin çok daha kolay ve başarılı olmasını sağlayacak temel şartlar şunlardır: Ekonomik gelişme farklılıkları, ekonomik sistemler yapıları, coğrafi yakınlık dereceleri, faktör donanımındaki farklılıklar, alt yapı imkânları, döviz kuru politikası farklılıkları, finansal işleyiş farklılıkları, sosyo-kültürel yapıdaki farklılıklar, ekonomilerin tamamlayıcı veya rakip olması durumu (Çelik, 2008:377-378).

## **2.2. TTIP: Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı**

Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı (Transatlantic Trade and Investment Partnership: TTIP) AB ve ABD arasında gerçekleştirilmesi düşünülen kapsamlı ticaret ve yatırım ortaklığı anlaşmasıdır. AB ve ABD uzun yıllardır çok farklı alanlarda stratejik boyutlar içeren bir ortaklığa sahiptir. Bu ortaklığın ekonomik bağlarını daha da kuvvetlendirmeye yönelik düşünce 1990’larda başlamış, 2007 Nisan ayında AB ve ABD arasında gerçekleştirilen zirvede böyle bir anlaşmanın stratejik boyutları tartışılmaya başlanmıştır (Özturak ve Duvar, 2014:6). Kasım 2011’de düzenlenen AB ve ABD Zirvesi’nde, küresel ekonomik krizle sarsılan AB ve ABD’de büyümeyi canlandırmak ve istihdam yaratmak için en iyi çözümün iki

bölge arasında kapsamlı bir serbest ticaret anlaşması oluşturarak ticaret ve yatırım ilişkilerinin güçlendirilmesi olacağı yönünde karar alındı. Bu tespit doğrultusunda, Avrupalı ve Amerikalı yetkililer tarafından TTIP sürecinin geciktirilmeden başlatılması için yoğun hazırlık çalışmaları yürütüldü (Akses, 2014:1). 13 Şubat 2013 tarihinde AB ve ABD ortak bir açıklama yaparak aralarında TTIP müzakerelerinin başlayacağını duyurmuşlardır (Palyoş, 2016:51).

13 Şubat 2013 tarihinde çok kapsamlı ticaret ve yatırım ortaklığı kurulması amacıyla müzakere edilmesi kararlaştırılan TTIP, dünya ekonomileri açısından iki temel öneme sahiptir (EU Commission, 2013). Öncelikle bu anlaşma serbest ticaret alanı oluşturulması hususunda atılmış en ciddi girişim olarak göze çarpmaktadır. İkinci önemli husus ise böyle bir anlaşma yoluyla ABD ve AB'nin daha önce ülkeler arası ticarete hiç değinmedikleri konularda derinlemesine düzenleme ve kurallar ortaya koyarak dünya ticaretinde söz sahibi olma girişiminde bulunmasıdır (OECD, 2013). Çelebi (2013)'e göre; ABD ve AB'nin bu anlaşma kapsamındaki müzakerelerde öncelikle mevzuat alanında işbirliği yaparak ciddi bir ortak zemin ve yakınlaşma sağlayacakları öngörülmektedir. Fikri mülkiyet hakları ve anlayışları konusunda yeni bir düzen kurma hedeflerinin yanı sıra uygun çalışma ortamı için teknik düzenlemeler ve standartlar geliştirilecektir. Mevcut düzenlemeler ileriye götürülerek mal, hizmet ticareti ve pozitif yatırım ortamı oluşturulacaktır. Böylece çok kapsamlı yeni nesil bir STA yürürlüğe girecek ve 2008 yılı sonrasında küresel krizden en çok etkilenen bu iki ülke, yeni bir ekonomik güç ve teknoloji geliştirme potansiyeli kazanacaktır (Çelebi, 2013:220).

TTIP kapsamında AB ve ABD arasında ortaklaşa hazırlanan raporda öne çıkan ve tarafların aralarında öncelikle ele almaları beklenen konular şu şekilde sıralanabilir (Akhtar ve Jones, 2014:2):

- Fikri mülkiyet haklarının korunması,
- Gümrük tarifelerinin azaltılması ve/veya kaldırılması,
- Düzenleyici konular ve tarife-dışı engeller,
- Hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi,
- Yatırımların önündeki engellerin kaldırılması,
- Karşılıklı olarak sanayi ve tarım ürünlerinin gümrük tarifeleri sıfırlanması,
- Tarife dışı engellerin minimize edilmesi,
- Hizmet ticaretinde en geniş serbesti sağlanması ilkesinin benimsenmesi,
- Kamu ihalelerine karşılıklı serbest katılım sağlanması,
- Özellikle Çin'e karşı fikri mülkiyet haklarında ortak hareket ve ihlallere birlikte karşı çıkma anlayışı geliştirilmesidir.

Kısaca belirtmek gerekirse, tarafların TTIP 'den asıl beklentileri yukarıda belirtilen kıstasların karşılıklı olarak sağlanması ve bunun sonucunda AB ve ABD'nin sürdürülebilir büyümelerinin sağlanması dolayısıyla kişi başına düşen gelirin artırılması ve yeni istihdam olanaklarının ortaya çıkmasıdır (Palyoş, 2016:52). Özetle, 13 Şubat 2013 tarihinde çok kapsamlı ticaret ve yatırım ortaklığı kurulması amacıyla müzakere edilmesi kararlaştırılan TTIP, dünya ekonomileri açısından iki temel öneme sahiptir:

- Bunlardan biri bu anlaşma serbest ticaret alanı oluşturulması hususunda atılmış en ciddi girişim olarak göze çarpmaktadır.

- İkinci önemli husus ise böyle bir anlaşma yoluyla ABD ve AB'nin daha önce ülkeler arası ticarete hiç değinmedikleri konularda derinlemesine düzenleme ve kurallar ortaya koyarak dünya ticaretinde söz sahibi olma girişiminde bulunmasıdır.

### **2.3. Serbest Ticaret Bölgesinin Toplumsal Refaha Etkisi ve TTIP Serbest Ticaret Bölgesi**

Viner (1950) göre ekonomik bütünleşme hareketlerinin toplumsal refaha etkileri gümrük birliği aşamasında büyük oranda meydana geldiği vurgulanırsa da serbest ticaret anlaşmalarında da bütünleşmenin olumlu etkilerinin ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Dünyadaki örneklere bakıldığında AB (eski adıyla Avrupa Topluluğu), EFTA (Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi), NAFTA (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Bölgesi) bu duruma verilecek en güzel örneklerdir.

Bu doğrultuda TTIP bir ekonomik bütünleşme hareketi olarak değerlendirilebilir mi? Şuana kadar yapılan görüşmeler ışığında TTIP'le hedeflenen nihai amacın ABD ile AB arasında bir Serbest Ticaret Bölgesi oluşturulmak olduğu sonucunu çıkarmak mümkündür. Bir diğer ifadeyle uzun dönemli hedef "TTIP Serbest Ticaret Bölgesini" oluşturmak olduğu söylenebilir.

Bu kapsamda ekonomik bütünleşmenin bir örneği olan TTIP serbest ticaret bölgesinde olumlu refah etkilerinin ortaya çıkmasını etkileyen birçok faktör bulunmaktadır. Önceki bölümde bu faktörler genel başlıklarla sıralanmıştır. Bu kapsamda öteki faktörler sabit iken ABD ve AB ekonomilerinin tamamlayıcı ekonomiler mi yoksa rakip ekonomiler mi olduğu TTIP hareketinin başarısını etkileyen en önemli faktörlerden biridir. Şöyle ki; bütünleşme sürecinde üye ülkelerin elde edeceği kazançlar ürettikleri malların veya mal gruplarının durumuna göre değişebilmektedir. Bu durum Viner (1950) tarafından "Tamamlayıcı Ekonomiler" ve "Rakip Ekonomiler" olarak ifade edilmektedir. Bütünleşme öncesi yüksek gümrük tarifeleri arkasında üretilen mallar büyük ölçüde benzer veya aynı ise, bu malların üretildiği ülkeler "Rakip veya Benzer Ekonomilere", eğer üretilen bu mallar birbirlerinden farklı ise, bu ülke ekonomilerinin de "Tamamlayıcı Ekonomilere" sahip olduğu kabul edilir. Oluşturulacak ekonomik bütünleşmenin, rakip ekonomiler arasında mı, yoksa tamamlayıcı ekonomiler arasında mı daha



başarılı olacağı konusunda iktisatçılar arasında tam bir fikir birliği bulunmamaktadır. Ülkeler birbirlerine karşı dört durumda bulunabilirler (Üstün, 1960:34).

Eğer bütünleşmeyi oluşturan ekonomiler rakip ekonomiler ise (büyük ölçüde benzer malları üretme ve maliyet itibariyle birbirine yakın olma durumu), bu durum mallar arasında ikame fırsatları yaratacağından ticaret yaratma etkisi büyük olacaktır. Fakat o malın en düşük maliyetli ülkesi bütünleşme dışında kalıyorsa bu istisnai olarak ticaret saptırma etkisine yol açacaktır. Tamamlayıcı ekonomiler (birbirinden farklı mallar üreten veya maliyet yapıları arasındaki fark büyük olan) arasında oluşacak bütünleşme, kaynakların yeniden dağılımını fazla etkilemeyeceği için ticaret yaratma çok büyük olmayacaktır (Ertürk, 2002:143). Bu durumda bütünleşmeler rakip ekonomiler arasında oluştuğunda ticaret yaratıcı etki daha büyük olacağından, dünya refahına katkısının olumlu olması beklenir. Ancak tamamlayıcı ekonomiler arasındaki bütünleşmede ticaret saptırıcı etkinin daha belirgin olarak ortaya çıkacağından, dünya refahına katkısı da olumsuz olacaktır (Sandalcılar, 2010:35-36).

Bu durumun tespitinde iki kavram üzerinde durulmaktadır. Bunlardan biri Endüstriler arası ticaret (EAT), diğeri ise endüstri içi ticaret (EİT)'dir. EAT, farklı nitelikteki endüstrilere giren malların ithalat ve ihracatına dayanan ticaret şeklidir. Özellikle gelişmiş ülkelerle az gelişmiş ülkeler arasında kendini gösterir. Az gelişmiş ülkeler sanayileşmiş ülkelere emek yoğun endüstrilerin mallarını ihraç edip, onlardan sermaye yoğun endüstrilerin mallarını ithal ederler (Seyidoğlu, 2002:170).

EİT ise, faktör girdileri ve tüketim açısından birbirlerine yakın ikame mallarının eş zamanlı ithalat ve ihracatı olarak tanımlanmaktadır (Gönel, 2009). Bir başka ifadeyle, benzer özelliklerdeki ülkeler arası aynı endüstriye ait bir malın hem ithalatının hem de ihracatının yapılması sonucu ortaya çıkan ticaret EİT'tir (Rivera and Oliva, 2003:39). Özellikle sanayileşmiş ülkeler arasında bu tür bir dış ticaret görülmektedir. Benzer faktör yoğunluktaki malların aynı ülke tarafından hem ithalatının hem de ihracatının yapılması EİT kavramıyla açıklanmaktadır.

Ekonomik bütünleşme teorileri açısından durum değerlendirildiğinde, iki ülke arasında EİT yapılıyorsa bu ekonomiler **rakip ekonomi** olarak, EAT yapılıyorsa bu ekonomilerde **tamamlayıcı ekonomiler** olarak değerlendirilmektedir. Ekonomik bütünleşme teorisine göre, serbest piyasa koşullarına sahip rakip ekonomiler arasında daha çok endüstri içi ticaret, kaynakların daha etkin kullanımını sağlayacaktır. Bu bakımdan aynı endüstri içinde karşılıklı ticaretin geliştirilmesi büyük önem taşımaktadır (Kızıltan ve Sandalcılar, 2011:112).

### 3. Analiz

Yukarıda açıklanan teorik bilgiler ışığında çalışmada TTIP serbest bölgesinin oluşması halinde bölge refahına yapacağı muhtemel etki analiz edilecektir. Bu kapsamda ABD ve AB ekonomilerinin tamamlayıcı ekonomiler mi yoksa rakip ekonomiler mi olduğu tespit edilmeye çalışılacak ve bu durumun TTIP bölgesi üzerindeki etkisi açıklanacaktır.

#### 3.1.Yöntem ve Veri Seti

İki ülke arasındaki ticaretin EİT mi yoksa EAT mı olup olmadığı, o ülke ekonomilerinin *tamamlayıcı ekonomiler* mi yoksa *rakip ekonomiler* mi olduğunun temel göstergelerinden biri olması nedeniyle önem arz etmektedir. Bu durumun tespiti iki ülke arasındaki ticaretin EİT mi yoksa EAT mı olduğunun ölçülmesiyle ortaya konulmaktadır.

EİT ölçülmesinde Herbert Grubel ve Peter Lloyd'un klasikleşmiş denklemlerinden yararlanılır. Literatürde Grubel-Lloyd İndeksi olarak adlandırılır. Grubel-Lloyd denklemi aşağıda verilmiştir.

$$EİT = 1 - \frac{|X_{ij} - M_{ij}|}{(X_{ij} + M_{ij})}$$

Denklemden;

EİT :Endüstri içi ticaret katsayısını,

$X_{ij}$  :J ülkesinin i malı ihracatını,

$M_{ij}$  :J ülkesinin i malı ithalatını,

$X_{ij} + M_{ij}$  :J ülkesinin i malındaki dış ticaret hacmini,

$|X_{ij} - M_{ij}|$  :J ülkesinin i malındaki dış ticaret açığı veya fazlasını göstermektedir.

Bu denkleme göre EİT katsayısı “0” ile “1” arasında bir sayıdır. “0” çıkması EİT olmadığı, “1” olması ise bir endüstrinin malının ihraç ve ithalinin birbirine eşit olduğunu yani EİT maksimum olduğunu göstermektedir. Katsayı 1'e ne derece yaklaşırsa, EİT o derece fazla olduğu söylenir (Çelik, 2008:154).

Analizlerde Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)'den elde edilen 2000-2016 dönemine ait SITC-3 basamak 1 verileri kullanılmaktadır. Çalışmada ABD ve AB(15)<sup>4</sup> ülkelerine ait veriler kullanılmaktadır. SITC<sup>5</sup>, dış ticarete kullanılan

<sup>4</sup> AB (15) ülkeleri şunlardır: Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İngiltere, İrlanda Danimarka, Yunanistan, İspanya, Portekiz, Avusturya, Finlandiya ve İsveç.

malların sınıflandırılmasını sağlayan sistemlerden biridir (Seyidoğlu, 2002:577). SITC'ye göre dış ticarete konu olan mallar 10 ana grup altında toplanmaktadır. Bunlar;

**Tablo 1: SITC Mal Grupları**

Mal Grubu Numarası	Mal Grubu Adı
0	Canlı Hayvanlar ve Gıda Maddeleri
1	İçki ve Tütün
2	Akaryakıt Hariç Yenilmeyen Hammaddeler
3	Mineral Yakıtlar, Yağlar ve Alkali Ürünler
4	Hayvansal,Bitkisel Katkı ve Sıvı Yağlar, Mumlar
5	Başka Yerde Belirtilmeyen Kimya Sanayi ve Buna Bağlı Sanayi Ürünleri
6	Başlıca Sınıflara Ayrılan İşlenmiş Mallar
7	Makineler ve Ulaştırma Araçları
8	Çeşitli Mamül Eşya
9	SITC'de Sınıflandırılmamış Mallar

**Kaynak:** <https://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=14> (E.T:12.06.2017)

### 3.2.Bulgular

2000-2016 dönemi SITC-3 basamak 1 verilerine göre ABD ile AB(15) arasındaki dış ticarete ait Grubel-Lloyd İndeksi hesaplanmış ve elde edilen sonuçlar Tablo 2'de gösterilmiştir. G-L İndeksi sonuçları ABD ile AB(15) ülkeleri arasındaki ticaretin SITC mal grupları bazında endüstri içi ticaret mi yoksa endüstriler arası ticaret mi olduğuna dair deliller sunmaktadır.

Tablo 2'ye göre 2000-2016 dönemi ortalama G-L indeksi sonuçlarına göre ABD ile AB(15) ülkeleri arasında SITC-3'e göre 0, 2, 5, 7, 8 ve 9 nolu mal gruplarında EİT'in varlığından söz etmek mümkündür. Diğer mal gruplarında ise EAT'in var olduğu söylenebilir. Ekonomik bütünleşme teorilerine göre bu durum değerlendirildiğinde, ABD ile AB(15) arasında 0, 2, 5, 7, 8 ve 9 nolu mal grupları rakip sektör olduğu, bütünleşme sonrası bu mal gruplarında rekabetin daha da artacağı ve bunun sonucunda TTIP bölgesinde kaynakların daha etkin ve verimli kullanılacağı sonucu çıkarmak mümkün gözükmektedir. 1, 3, 4 ve 6 nolu mal gruplarının ise tamamlayıcı sektörler olduğu ve bütünleşme sonrası bu sektörlerde rekabetin diğer sektörlerle nispeten daha düşük seviyede gerçekleşebileceği söylenebilir. Ayrıca beklenen bir diğer olumlu gelişme ise ticaret yaratıcı etkidir ki söz konusu sektörlerde bundan da söz edilebilir. Bir diğer ifadeyle 0, 2, 5, 7, 8 ve 9

<sup>5</sup> SITC, Uluslararası Standart Ticaret Sınıflaması ifadesinin İngilizce karşılığı olan **Standart International Trade Classification** ifadesinin ilk harflerinden oluşmaktadır.

nolu mal gruplarının bulunduğu sektörlerde ekonomik bütünleşmeden beklenen dinamik etkilerin daha belirgin gözükmebileceği beklenebilir.

**Tablo 2: ABD-AB (15) Dış Ticaretinde G-L İndeksi (2000-2016 Dönemi)**

Yıllar	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
2000	0,69	0,42	0,49	0,39	0,46	0,63	0,45	0,69	0,68	0,67
2001	0,66	0,36	0,49	0,41	0,34	0,62	0,47	0,64	0,69	0,65
2002	0,64	0,33	0,50	0,39	0,33	0,62	0,44	0,69	0,66	0,61
2003	0,69	0,36	0,52	0,24	0,45	0,57	0,46	0,68	0,64	0,66
2004	0,71	0,37	0,54	0,30	0,30	0,55	0,43	0,64	0,62	0,62
2005	0,70	0,37	0,55	0,25	0,32	0,58	0,43	0,63	0,65	0,63
2006	0,67	0,40	0,57	0,42	0,33	0,56	0,45	0,65	0,69	0,64
2007	0,68	0,42	0,52	0,34	0,32	0,59	0,49	0,64	0,64	0,65
2008	0,66	0,43	0,46	0,46	0,36	0,60	0,52	0,62	0,67	0,64
2009	0,71	0,38	0,47	0,51	0,32	0,58	0,50	0,62	0,63	0,68
2010	0,65	0,39	0,51	0,48	0,30	0,60	0,52	0,63	0,62	0,60
2011	0,67	0,36	0,51	0,53	0,30	0,61	0,53	0,64	0,59	0,66
2012	0,68	0,35	0,53	0,46	0,32	0,70	0,49	0,62	0,59	0,66
2013	0,71	0,36	0,57	0,52	0,23	0,66	0,49	0,62	0,56	0,67
2014	0,69	0,35	0,55	0,40	0,19	0,62	0,48	0,58	0,55	0,68
2015	0,67	0,35	0,55	0,47	0,25	0,60	0,46	0,56	0,54	0,77
2016	0,66	0,34	0,60	0,54	0,31	0,59	0,52	0,58	0,53	0,72
ORT	0,68	0,37	0,53	0,42	0,32	0,61	0,48	0,63	0,62	0,66

Benzer bir analiz Tablo 3’de yer almaktadır. AB(15)’i oluşturan ülkelerin her biri ile ABD arasındaki ticaret incelenmiş ve 2000-2016 dönemi ortalama G-L İndeksleri hesaplanmıştır. Tabloya göre ABD Almanya, Fransa ile 9 farklı mal grubunda; Hollanda ile 8 farklı mal grubunda; İngiltere, Danimarka, Yunanistan ile 7 farklı mal grubunda; İtalya, İspanya, Avusturya, Finlandiya ve İsveç ile 6 farklı mal grubunda; Belçika ve İrlanda ile 5 farklı mal grubunda; Portekiz ile 4 farklı mal grubunda; Lüksemburg ile 2 farklı mal grubunda EİT’den söz etmek mümkün gözükmemektedir.

**Tablo 3: ABD-AB (15) Ülkeleri Arasındaki Dış Ticaretinde Ortalama G-L İndeksi**

AB(15)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Fransa	0,87	0,11	0,85	0,56	0,63	0,74	0,67	0,75	0,77	0,55
Almanya	0,94	0,76	0,66	0,40	0,76	0,60	0,52	0,53	0,82	0,61
İtalya	0,65	0,09	0,27	0,68	0,09	0,81	0,44	0,58	0,33	0,72
Belçika	0,79	0,47	0,11	0,51	0,14	0,79	0,47	0,59	0,33	0,70
Hollanda	0,81	0,30	0,57	0,60	0,60	0,56	0,92	0,55	0,42	0,59
Lüksemburg	0,03	0,32	0,08	0,03	0,00	0,60	0,33	0,38	0,40	0,51
İngiltere	0,70	0,42	0,40	0,29	0,68	0,77	0,91	0,88	0,90	0,64
İrlanda	0,83	0,06	0,85	0,46	0,04	0,17	0,63	0,72	0,49	0,60
Danimarka	0,47	0,70	0,86	0,51	0,31	0,25	0,69	0,70	0,58	0,74
Yunanistan	0,55	0,62	0,51	0,56	0,08	0,53	0,32	0,35	0,53	0,66
İspanya	0,89	0,43	0,35	0,65	0,26	0,80	0,46	0,77	0,83	0,75
Portekiz	0,45	0,47	0,48	0,26	0,09	0,75	0,15	0,79	0,51	0,70
Avusturya	0,62	0,12	0,61	0,18	0,36	0,74	0,20	0,50	0,57	0,74
Finlandiya	0,70	0,55	0,44	0,30	0,32	0,45	0,14	0,83	0,94	0,73
İsveç	0,89	0,16	0,82	0,31	0,43	0,53	0,29	0,50	0,89	0,68
<b>AB(15)</b>	<b>0,68</b>	<b>0,37</b>	<b>0,53</b>	<b>0,42</b>	<b>0,32</b>	<b>0,61</b>	<b>0,48</b>	<b>0,63</b>	<b>0,62</b>	<b>0,66</b>

## Sonuç

Ülkeler refah seviyelerini arttırmak için çok sayıda politika uygulamaktadırlar. Bunlardan biri de başka ülkelerle olan ekonomik faaliyetlerini yakınlaştırmak veya bütünleştirmektir. Bu süreç literatürde ekonomik bütünleşme hareketi olarak adlandırılmaktadır. Bu kapsamda ABD ve AB’de refah seviyelerini arttırmak için TTIP adını verdikleri bir süreç başlatılmış ve planlandığı şekilde ilerlemektedir. Yapılan görüşmelere bakıldığında TTIP’in hedefi ABD ile AB arasında bir serbest ticaret bölgesi oluşturmak olduğunu söylemek mümkündür.

Çalışmada TTIP Serbest Ticaret Bölgesinin oluşturulması halinde hangi mal gruplarında ekonomik bütünleşmenin olumlu etkisinin daha fazla görülebileceği Grubel-Lloyd İndekslerinin hesaplanması ile elde edilen endüstri içi ticaret ve endüstriler arası ticaret sonucu yardımıyla analiz edilmiştir. Buna göre, öteki faktörlerin değişmediği varsayımı altında, ekonomik bütünleşme teorilerine göre bu durum değerlendirildiğinde, ABD ile AB(15) arasında 0, 2, 5, 7, 8 ve 9 nolu mal grupları rakip sektör olduğu; bütünleşme sonrası bu mal gruplarında rekabetin daha da artacağı; bunun sonucunda TTIP bölgesinde kaynakların daha etkin ve verimli kullanılacağı; beklenen dinamik etkilerin daha hızlı ortaya çıkabileceği sonucunu çıkarmak mümkün gözükmektedir.

Teorik bilgiler ve mevcut ekonomik veriler ışığında bu analizin yapılması mümkündür. Ancak bu analizi sınırlandıran / kısmen belirsizleştiren en önemli faktör hiç şüphesiz 2016 yılında ABD’de yapılan genel seçimler ve ülkede oluşan

yeni yönetimdir. Başkan Donald Trump göreve başlamasıyla önceki yönetimlerin gerçekleştirmiş olduğu ekonomik anlaşmaları sorgulamaya açmakta ve TTIP hakkındaki olumsuz açıklamalar yapmaktadır (O'Grady, 2017; Borger 2017). Bu doğrultuda uzun dönemde yukarıda bahsedilen etkilerin meydana gelmesinin beklenilmesi daha ihtimal dahilinde olduğu söylenebilir.

### **Kaynakça**

- Akhtar, S. ve Vivian, C. (2014), "Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP): In Brief", **Congressional Research Service Report 7-5700**, www.crs.gov, R43158.
- Akses, S. (2014), "Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı Müzakereleri: Son Durum", **İKV Değerlendirme Notu: 83**.
- Boçutoğlu, Ersan vd. (2005), **Genel İktisada Giriş**, Trabzon:Derya Kitabevi.
- Borger Julian (2017), "Transatlantic Trade Deal 'Not Realistic' Under Trump, German Official Says", 14 July 2017, (<https://www.theguardian.com/world/2016/nov/15/germany-trump-ttip-trade-deal>, E.T:02.08.2017).
- Çelebi, I. (2013), "ABD ve AB'nin Yeni Ekonomik İşbirliği Stratejileri Ve Türkiye'ye Etkileri", **Marmara Avrupa Araştırma Dergisi**, Cilt:21, Sayı:2, s.217–229.
- Çelik, Kenan, (2008), **Uluslararası İktisat**, Trabzon:Murathan Yayınevi.
- Ertürk, Emin, (2002), **Uluslararası İktisadi Birleşmeler**, Bursa:Vipaş.
- European Commission (2013). "Transatlantic Trade And Investment Partnership: The Regulatory Part", [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc\\_151605.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151605.pdf), (E.T: 20.07.2016).
- Gönel, Feride Doğanle, (2016), **Tekstil Sektöründe Endüstri İçi Ticaret**, ([http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/TanitimKoordinasyonDb/tekstil\\_sayi21.doc](http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/TanitimKoordinasyonDb/tekstil_sayi21.doc), E.T:25.08.2009)
- Kahnert, F., vd. (1969), **Economic Integration among Developing Countries**, First Edition, Paris:OECD.
- Kızıltan Alaattin ve Sandalcılar Ali Rıza, (2011), "Türkiye'nin Dış Ticaretinde Ekonomik İşbirliği Teşkilatı'nın (ECO) Yeri ve Önemi", **Avrasya Etüdları**, Sayı:38, s.99-122.
- Machlup, F. (1979), **A History of Thought on Economic Integration**, London:Macmillan.

- Miroslav N. Jovanovic, (2006), **The Economics of International Integration**, UK:Edward Elgar Publishing.
- OECD (2013). “**The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Why Does It Matter**”. <https://www.oecd.org/trade/TTIP.pdf>. (E.T:15.08.2016).
- O'grady, Sean (2017), “By Scrapping TPP And TTIP, Trump Has Boosted American Jobs in The Short Term – And Destroyed Them in The Long Term”, 24 January 2017, (<http://www.independent.co.uk/voices/donald-trump-trade-deals-tpp-ttip-american-business-workers-boost-short-term-destroy-long-term-a7543706.html>; E.T:02.08.2017).
- Özturak, F. ve Duvan, O., (2014), “AB-ABD Arasında Gerçekleştirilecek Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı Anlaşması: Türkiye Ekonomisi Üzerine Olası Etkileri”, **Toplumcu Düşünce Enstitüsü Değerlendirme Raporu**; RPR-Ekon/14-001.
- Palyoş, Eda, (2016), **Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı'nın Türkiye'nin Dış Ticaret Yapısına Muhtemel Etkileri**, Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Rize.
- Rivera Batiz, L.A.,-Oliva, M.A., (2003), **International Trade: Theory, Strategies and Evidence**, London: Oxford University Press.
- Sandalcılar, Ali Rıza ve PALYOŞ Eda (2017), “Ekonomik Entegrasyon Teorileri Kapsamında TTIP Üzerine Bir Değerlendirme”, **ICPESS 2017:International Congress on Politic, Economic and Social Studies**, Sarajevo Bosnia Herzegovina.
- Sandalcılar, Ali Rıza, (2010), **Ekonomik İşbirliği Teşkilatı'nın Ticari Analizi SITC Sınıflandırılması ve Çekim Modeli Üzerine Bir Uygulama**, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Erzurum.
- Seyidoğlu, Halil, (2002), **Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük**, İstanbul: Güzem Can Yayınları.
- TÜİK, Türkiye İstatistik Kurumu ([www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr))
- Üstünel, Besim, (1960), **Milletlerarası İktisadi Birleşme Teorisi**, Ankara, 1960, s.42.
- Viner, Jacob, (1950), **The Customs Union Issue**, London: Carnegie Endowment For International Peace.

## VERGİ UYUMUNUN ARTTIRILMASINA YÖNELİK BİR ÖNERİ: KİSMİ TAHSİS UYGULAMASI<sup>1</sup>

*Furkan BEŞEL*<sup>2</sup>

*Kadriye İZGİ ŞAHPAZ*<sup>3</sup>

### Öz

*Kayıtdışı ekonomi günümüzde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde sosyal, ekonomik, mali ve politik yönleri ile üzerinde durulan önemli bir sorundur. Mükelleflerin vergi uyumunun düşük olması, ekonomik faaliyetlerini kayıtdışına yönlendirmelerine neden olmaktadır. Türkiye de uzun yıllardır bu sorunla karşı karşıyadır ve kayıtdışının kayıt altına alınması yönünde çeşitli politikalar geliştirilmektedir. Bu bağlamda kayıtdışı ekonominin azaltılmasına yönelik alınan önlemlerin etkinliğinin, var olan önlemleri güçlendirecek politikaların ve daha önce denenmemiş projelerin tartışılması gündeme gelmektedir. Bu çalışmada, mükelleflerin ödedikleri gelir vergilerinin çok az bir miktarının kendi seçecekleri ve dini inançlarını, siyasi görüşlerini, kültürel yaşamlarını destekleyecek kamuya yararlı dernek ve vakıflara, sivil toplum kuruluşlarına, dini kurumlara ve siyasi partilere tahsis edilmesi önerilmekte ve böylece mükelleflerin vergi uyumları artırılarak kayıtdışı ekonominin de azaltılması öngörülmektedir.*

**Anahtar Kelimeler:** *Vergi Uyumu, Kayıtdışı Ekonomi, Kısmi Tahsis*

## A SUGGESTION FOR INCREASING TAX COMPLIANCE: PARTIAL ALLOCATION APPLICATION

### Abstract

*Nowadays the shadow economy is an important problem that is being addressed both in developed and developing countries with its social, economic, financial and political aspects. The low tax compliance of taxpayers causes their economic activities to lead shadow economy. Turkey has been facing this problem for many years and various policies are being developed to record the shadow economy. In this context, the effectiveness of the measures to reduce the shadow economy, the policies to strengthen the existing measures, and the unprecedented projects are on the agenda. In this study, it is proposed that a very small part of the income tax paid by the taxpayers should be allocated to the public interest beneficiary associations and foundations, NGOs, religious institutions and political parties that will support their religious beliefs, political views and cultural life and thus the tax compliance of the taxpayers should be increased and shadow economy can be decreased.*

**Key Words:** *Tax Compliance, Shadow Economy, Partial Allocation*

<sup>1</sup> Bu çalışma T.C Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından düzenlenmiş “Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadelede Etkinliğin Artırılması” başlıklı ödüllü proje yarışmasına sunulan çalışmanın gözden geçirilmiş, genişletilmiş ve güncellenmiş tam metnidir.

<sup>2</sup> Yrd.Doç.Dr., Sakarya Üniversitesi, SBF, Maliye Bölümü, fbesel@sakarya.edu.tr

<sup>3</sup> Arş.Gör.Dr., Sakarya Üniversitesi, SBF, Maliye Bölümü, kadriyeizgi@sakarya.edu.tr



## **1.Giriş**

Devletin faaliyetlerini gerçekleştirebilmesi ve varlığını sürdürebilmesi açısından egemenlik yetkisini kullanarak elde ettiği gelirler arasında vergiler en büyük paya sahiptir. Bu da vergiyi, devletler için vazgeçilemez bir gelir kaynağı haline getirmiştir. Bu nedenle, vergilerin en etkin şekilde toplanabilmesi ve vergilerden beklenen başarının elde edilebilmesi için devletlerin elde ettiği vergiler kadar, elde edilmesi gerektiği halde toplayamadığı vergilerin nedenlerini de başarılı bir şekilde tespit etmesi ve bu tespitler doğrultusunda politikalar geliştirmesi kaçınılmazdır. Bu noktada mükelleflerin vergiye uyumu ve kayıtdışılığın azaltılması önem arz etmektedir.

Yakın tarihe kadar kayıtdışılığı azaltmak amacıyla alınması gereken önlemler konusunda literatür tarandığında denetimlerin artırılması, cezaların arttırılması ve uygulanması, vergi oranlarının azaltılması gibi teknik ve idareden kaynaklanan sorunlara yönelik çözüm yolları dikkat çekmektedir. Bu durum vergilerden en etkin şekilde gelir elde edebilmek için bireyleri vergi ödemeye teşvik edecek ya da vergi kaçırmaktan alıkoyacak yaptırımların; vergi oranları, denetlenme olasılığı, yakalanma ve cezalandırılma riski gibi ekonomik faktörler ile sağlanacağını savunulmasından kaynaklanmaktadır.

Son yıllarda ise vergi mükelleflerinin yasal ve ekonomik dışsal yaptırımların etkisi ile vergi yükümlülüklerini yerine getirecekleri teorilerinin yanı sıra yapılan araştırmalar, vergi denetimleri ve cezalarının bireylerin vergilerini ödemeye zorlayacak yeterlilikte olmadığı durumlarda dahi düzenli olarak vergisini ödediğini göstermektedir. Bu durum hem idareyi hem de akademisyenleri bireyleri vergi ödemeye teşvik edecek, mükelleflerin vergi uyumunu arttıracak yasal ve ekonomik dışsal yaptırımların haricinde içsel yaptırımları da araştırmaya yöneltmiştir.

Bu nedenle bu çalışmada vergi sisteminin mali anlamda başarılı olması ve vergi gelirlerinin arttırılabilmesi için mükelleflerin kendi rızaları ile vergi ödeme arzularını ifade eden vergi uyumlarının yükseltilmesi dikkate alınmıştır. Bu doğrultuda mükelleflerin ödedikleri gelir vergilerinin çok az bir miktarının kendi seçecekleri ve dini inançlarını, siyasi görüşlerini, kültürel yaşamlarını destekleyecek dernek ve vakıflara, sivil toplum kuruluşlarına, dini kurumlara ve siyasi partilere tahsis edilmesi önerilmekte ve böylece bireylerin vergi uyumlarının arttırılabileceği öngörülmektedir. Böylece bireyler gelir vergilerini öderken dolduracakları beyannamede yer alan bu kurum ve kuruluşları tıkladıklarında ödedikleri gelir vergisinin cüzi bir miktarının kendi istedikleri ve kendi dini inancını, siyasi görüşünü ve sosyal yaşamını destekleyen kurum ve kuruluşlara aktarılacağını bilmesi bireylerin vergilerini daha istekli ödemelerini sağlayabilecektir.

Bu uygulamaya göre örneğin bir gelir vergisi mükellefinin Hayvanları Koruma Derneği'ne üye olduğunu, ödediği verginin cüzi bir miktarının bu derneğe aktarılmasını istediğini ve beyannamesinde bunu belirttiğini varsayalım. Bu birey

vergisini hesaplayıp beyannamesini düzenlediğinde ve vergisi tahsil edildiğinde ödediği verginin cüzi bir miktarının bu derneğe aktarılacağını bilmesi bireyin vergiye uyumunu arttıracak ve aynı zamanda bireyin devletin yaptığı harcamaları denetlemesine olanak sağlayacaktır. Bu durum devletin yapmış olduğu harcamaların vatandaş tarafından takip edilmesini ve devlet harcamalarının şeffaflaşmasını sağlayacaktır.

Vergi uyumu da dikkate alındığında bireylerin vergi beyannamelerini yasalara ve yargı kurallarına uygun olarak zamanında hazırlaması ve teslim etmesi için bireylerin, ödediği verginin nerelere ve nasıl harcanacağını bilmesi ayrıca kendi dini, siyasi ve sosyal görüşünü yansıtacak kurum ve kuruluşların ödediği vergiler ile finanse edileceğine inanması mükellefin motivasyonunu arttıracaktır.

## 2. Teorik Çerçeve

1960'lı yıllardan itibaren başta batılı devletler olmak üzere “kayıtdışı ekonomi” ülkelerin ekonomik yapısına göre farklı biçimlerde ortaya çıkmış ve niteliklerine göre de farklı kavramlarla isimlendirilmiş<sup>4</sup> ve tanımlanmıştır (Önder, 2000: 1). Genel anlamıyla kayıtdışı ekonomi kavramı; “gayri safi milli hasıla hesaplarını elde etmede kullanılan ve bilinen istatistikî yöntemlere göre tahmin edilemeyen gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümü” (Derdiyok, 1993: 54) olarak tanımlanmaktadır. Başka bir ifade ile “kayıt dışı ekonomi ya hiç belgeye bağlanmayarak ya da içeriği gerçeği yansıtmayan belgelerle, gerçekleştirilen ekonomik olayın (alış/satış) devletten, alacaklılardan, kazanca katılan işçilerden vb. tamamen ya da kısmen gizlenerek, kayıtlı (resmî) ekonominin dışına taşınmasıdır” (Altuğ, 1994: 5).

Türkiye’de kayıtdışılığın boyutu konusunda da isimlendirilmesi ve tanımlanmasında olduğu gibi üzerinde uzlaşılan ortak bir rakam bulunmamaktadır. Bu durum Türkiye’ye özgü bir durum değildir; kayıtdışını ölçmeye yönelik çalışmalarda kayıtlı ve kayıtdışı ekonominin birbiriyle iç içe girmesi nedeniyle kayıtdışılığın boyutu tahmini olarak çeşitli yöntemlerle<sup>5</sup> belirlenmeye çalışılmaktadır. Yapılan tahminler sonucunda Türkiye’de ekonomik faaliyetlerin önemli bir kısmının kayıtdışı olarak gerçekleştirildiği düşüncesi genel kabul görmektedir (Heper ve Ak, 2008: 279).

<sup>4</sup> Gelişmiş ekonomiler başta olmak üzere, literatürde tartışılmakla beraber tüm dünyada kayıtdışı ekonomi kavramı; gayri resmî (unofficial), enformel ((informal), düzensiz (irregular), paralel (paralel), ikinci (second), yer altı (underground), yasadışı (illegal), gizli (hidden), görünmeyen (invisible), kayıtlı olmayan (unrecorded), ve gölge (shadow) ekonomisi gibi çok çeşitli adlar altında ve çok değişik yapılar içinde kullanılmaktadır. Birçok dilde en sık kullanılan terim ise kara (black) ekonomi terimidir (Çetintaş ve Vergil, 2003:16).

<sup>5</sup> Kayıtdışılığın Boyutunu Ölçmeye Yönelik Tahminler için bkz: Coşkun Can AKTAN, “Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi” içinde: Vergileme Ekonomisi ve Vergileme Psikolojisi, editörler: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006b, s.207-211, Fatih SAVAŞAN, “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi ve Vergi Kaybı Tahminleri”, 19. Türkiye Maliye Sempozyumu, 10-14 Mayıs, 2004, Antalya, s:54-59.

Ayrıca Türkiye’de ekonomik sorunlar içerisinde kayıtdışı ekonominin diğerlerine nazaran ayrı bir yeri ve önemi vardır. Kayıtdışı ekonominin nedenlerine ve sonuçlarına bakıldığında, diğer ekonomik sorunlardan etkilendiği ve bu sorunları etkilediği, son derece kompleks yapılı, bazen bağımlı bazen de bağımsız değişken bir olgu olduğu görülmektedir. Ekonomik faktörler dışında sosyal, psikolojik, siyasi ve ahlaki faktörlerle yakın ilişki içinde olduğu bilinen kayıtdışı ekonomi, teorik çapta birçok çözüm önerileri sıralanan fakat bir türlü ortadan kaldırılamayan bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır (Türkey, 2008: 1).

Bu çalışmada, Türkiye’nin uzun zamandır karşı karşıya kaldığı kayıtdışı ekonomi problemi ve bu problem ile mücadele konusunda geliştirdiği stratejik çaba da dikkate alınarak, bireyin vergi uyumunu arttırmak yoluyla kayıtdışılığın azaltılması politikası önerilmektedir.

Vergi uyumunu etkileyen birçok faktör olmasına karşın bunlar arasında sosyolojik ve psikolojik faktörlerin etki gücü daha ön plana çıkmaktadır. 1990’lı yıllardan itibaren ahlaki ve sosyal dinamikler de vergisel uyumu/ uyumsuzluğu etkileyen faktörler olarak modellere dahil edilmeye başlanmıştır (Andreoni vd., 1998: 852). Bu bağlamda vergi uyumunun arttırılması amacıyla elde edilen gelirlerden bir kısmının henüz beyan aşamasında iken bir takım kurum ve kuruluşlara aktarılması mükelleflerin vergi uyumunu arttıracak bir faktör olarak değerlendirilebilir.

Sosyal ve kültürel yaşamda toplumun duyarlılığı düşünüldüğünde bu kurum ve kuruluşları üç grupta toplayabiliriz:

- Dernekler, Vakıflar ve Sivil Toplum Kuruluşları
- Dini Kurum ve Kuruluşlar
- Siyasi Partiler

Bu çalışmada toplumun tüm kesimlerini kapsayacak şekilde kısmi tahsis yoluyla vergi uyumunu arttıracak önerilerin sunulması ve böylelikle kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınabilirliğinin sağlanması da amaçlanmaktadır. Bireylerin beyanname formu doldururken yapacağı gönüllü tercihle ödeyeceği verginin bir kısmını işaret edeceği kurum ve kuruluşlara aktarma imkânı elde etmesi vergisel uyumu artırabilir.

Ekonomik, mali, siyasi, kültürel ve sosyal amaçlarla kurulan ve çeşitli hedef kitlelerini bir araya getiren söz konusu kurum ve kuruluşların Türkiye’deki büyüklükleri, önemleri ve etkileri aşağıda açıklanmaktadır.

### **2.1. Dernekler, Vakıflar ve Sivil Toplum Kuruluşları (STK)**

Sivil Toplum Kuruluşları: “Özel bireyler tarafından, gönüllülük ve rızaya dayalı olarak oluşturulan/kurulan, hükümetten/devletten bağımsız, ekonomik ilişkilerin baskısından da görece bağımsız, devletin keyfi müdahalesi ile karşılaşmadan, özgürce ve serbestçe faaliyet gösterebilen, bireyle devlet arasında yer alan; etnik,

dini, fikri veya hayri nitelikte ara yapılar, birlikler kompleksi” olarak tanımlanmaktadır (Acar, 2012: 27).

STK'nın kar amaçları yoktur, üyelerine ekonomik bir kazanç sağlama peşinde değildirler. STK ortak çıkar ve toplumsal faydayı amaçlarlar. Bu özellikleri nedeniyle STK, herhangi bir konuda kamuoyu oluşturma yoluyla üyelerinin veya toplumun taleplerinin dile getirilmesini ve dikkate alınması sağlayabilirler ve siyasal değişimi kolaylaştırmada ve demokrasiyi sağlamlaştırmada etkin rol oynarlar (Acar, 2012: 36-38).

Türkiye’de bu amaçlarla oluşturulan Sivil Toplum Kuruluşları; vakıf statüsünde kurulmuş (Geleceğimizin Çocukları Vakfı (GCV), Kadın Emeğini Değerlendirme Vakfı (KEDV) gibi), dernek statüsünde kurulmuş (AKUT Arama Kurtarma Derneği, Vergi Denetmenleri Derneği, İnsan Hakları Derneği gibi), sendikalar şeklinde kurulmuş (BELEDİYE-İŞ Türkiye Belediyeler ve Genel Hizmetler İşçileri Sendikası, DEMİRYOL-İŞ Türkiye Demiryolu İşçileri Sendikası gibi İşçi Sendikaları, İşveren Sendikaları, İşçi Federasyonları) ve meslek kuruluşları (Çevre Mühendisleri Odası, TMMOB Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği gibi odalar ve birlikler) adı altında faaliyet göstermektedir<sup>6</sup>.

T.C. İçişleri Bakanlığı’na bağlı Dernekler Dairesi Başkanlığı’na ait istatistiki verilere göre Türkiye’de kurulan toplam 279.816 dernek vardır ve bunların 109.930’u faal; 169.886’sı ise fesih dernektir. Bunların 390 tanesi ise kamu yararına çalışan dernek statüsündedir. Dernekler Dairesi Başkanlığı’na ait istatistiki veriler incelendiğinde 2004 yılında 69.824 faal dernek sayısı ve 5.3 milyon üye sayısının 2017 yılına gelindiğinde dernek sayısı açısından 100 bini aşması ve üye sayısı bakımından da 11 milyonu geçmesi önemli bir gelişime karşılık gelmektedir. Bu da ülkemizde dernek sayılarında sürekli bir artışın olduğunu göstermektedir. Ayrıca bu dernekleri hedeflediği kitleler bazında incelediğimizde çeşitlilik gözlenmektedir. Bu derneklerin çocuklar, gençler, kadınlar, belli bir meslekte çalışan kişiler, engelliler, belli hastalığı olan kişiler, yoksullar ve tüm insanlar/insanlık gibi toplumun genelini oluşturan ve ortak özellikleri taşıyan kesimleri hedef aldıkları görülmektedir. Bu nedenle hem dernek sayılarındaki yıllar itibari ile artışı hem de toplumdaki her insanın içinde bulunduğu durumu temsil edecek özellikte olmaları bu dernekleri insanlar için özel ve önemli kılmaktadır<sup>7</sup>.

Aynı durum vakıflar için de geçerlidir. Vakıflar, tarih boyunca süregelen yardımlaşma ve dayanışma duygusunun kurumsallaşmış halidir. Vakıflar önceleri dini gayelerle tesis edilirken zamanla insani, medeni ve sosyal olmak üzere çeşitli kısımlara ayrılmıştır (Kazıcı, 1985: 44). Vakıflar birden fazla kuruluş amacına ve

<sup>6</sup> Sivil Toplum Kuruluşları, <http://e-devlet-com.tr.gg/Sendikalar.htm> (Erişim tarihi: 17.03.2017).

<sup>7</sup> Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı, Dernekler Dairesi Başkanlığı, <https://www.dernekler.gov.tr/tr/Dernekleslemleri/istatistikler.aspx> (Erişim tarihi: 17.03.2017).

birden fazla hedef kitlesine sahiptir. Bu özellikleri ile vakıflar insanların din, dil, eğitim, sosyal ve kültürel özelliklerine hitap ederek toplumu temsil etmektedirler. Örneğin, cemaatlere ait hayır kurumu olarak kurulan 167 adet vakıf (Fener Rum Erkek Lisesi Vakfı, Bağımsız Türk Ortadoks Kiliseleri ve Patrikhanesi Vakfı, Antakya Rum Katolik Kilisesi Vakfı, Rumeli Hisarı Surp Sanduth Ermeni Kilisesi Vakfı...) vardır ve bunlar üyelerinin ve azınlık kesimin dini inançlarını, dini eğitimlerini ve kültürel hayatlarını yaşatmak amacıyla kurulmaktadır. Ayrıca 5.075 adet vakfın 1.000'i sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları, 19'u çevre koruma vakıfları ve 4.056'sı ise çok amaçlı vakıftır<sup>8</sup>.

Yukarıda önem ve özelliklerine değindiğimiz bazı dernek ve vakıflar vergi avantajlarına sahiptir ve kamu kuruluşlarından yardım almaktadır. Gelir Vergisi Kanunu'nun 89. Maddesine göre gelir vergisi matrahının tespitinde, genel ve özel bütçeli kamu idareleri, il özel idareleri, belediyeler, köyler ile kamu yararına çalışan dernekler ve Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınan vakıflara yıllık toplamı beyan edilecek gelirin % 5'ini (kalkınmada öncelikli yöreler için % 10'unu) aşmamak üzere, makbuz karşılığında yapılan bağış ve yardımlar gelir vergisi beyannamesinde bildirilecek gelirlerden indirimler yapılmaktadır. Ayrıca örneğin Türkiye Kızılay Derneğine ve Türkiye Yeşilay Cemiyetine makbuz karşılığı yapılan nakdi bağış ve yardımların tamamı ve fakirlere yardım amacıyla gıda bankacılığı faaliyetinde bulunan dernek ve vakıflara Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bağışlanan gıda, temizlik, giyecek ve yakacak maddelerinin maliyet bedelinin tamamı matrahtan indirilmektedir.

Bu duruma göre kamuya yararlı, dernek ve vakıflar kanununca uygun görülen dernek ve vakıflara birey doğrudan bağış veya yardım yaptığında Gelir Vergisi Kanunu'nda yer alan oranlarda matrahtan indirim yapılmaktadır. Birey bu bağış ve yardımı çeşitli şekillerde istediği dernek veya vakıfa yapmakta ve bunu makbuz ile belgelemektedir.

Burada ise gelir vergisi mükelleflerinin ödemiş olduğu vergilerden kendi belirledikleri bir dernek, sivil toplum kuruluşu, siyasi parti veya dini kuruma bir miktarını aktarması üzerinde durulmaktadır. Buradaki amaç mükelleflerin ödedikleri vergilerin bir kısmının, siyasi düşüncelerini, dini inançlarını veya sosyal sorumluluk duygularını destekleyen kurum ve kuruluşlara aktarılacak olması nedeniyle bütçenin işlevleri hakkında farkındalık yaratmaktır.

## **2.2. Dini Kurum ve Kuruluşlar**

Vergi uyumunu etkileyen sosyo-kültürel faktörlerin başında dini inançlar gelmektedir (Tosuner ve Demir, 2009: 7). Türkiye üzerine yapılan çalışmalarda da dindarlık vergi ahlakını ve bunun üzerinden vergi uyumunu etkileyen bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır (Torgler vd., 2008: 335). Bireyin sadece kendi çıkarını

---

<sup>8</sup> Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü, <http://www.vgm.gov.tr/>, (E.T: 21.02.2017).

düşünen bencil bir “homo economicus” olmaktan ziyade dini emirleri yerine getirmeyi kendine görev addeden bir “homo religious” olması nedeniyle, bireylerin vergisel ödev ve yükümlülüklerini yerine getirmesi açısından dinler ve inançlar büyük önem taşımaktadır (Aktan, 2006a: 132).

Türkiye'nin dini yapısını incelediğimizde İslam dinine inanların oranı %96.6, Hristiyanlar %0.3, Museviler %0.1, diğer dinler %0.5 iken hiçbir dine mensup olmayan ateistlerin oranı ise %2.5'tur. Mensuplarından bir bölümünün farklı bir din olduğunu düşündükleri ve genelde İslam dini içinde bir anlayış olarak kabul edilen Alevilik inancına sahip olanların oranı konusunda ise farklı görüşler vardır<sup>9</sup>.

Ülkemizde İslam Dini'nin inanç, ibadet ve ahlak esasları ile ilgili işleri yürütmek, din konusunda toplumu aydınlatmak ve ibadet yerlerini yönetmek amacıyla 1924 yılında Diyanet İşleri Başkanlığı (DİB) kurulmuştur. 1961'de Anayasal bir kurum haline gelen DİB'nin çatısı altında Camiler ve Kur'an Kursları yer almakta ve bunların giderleri için bütçeden pay ayrılmaktadır. Bütçe kanun tasarıları incelendiğinde 2016 yılında merkezi yönetim bütçesinden Diyanet İşleri Başkanlığı'na yaklaşık 6.5 milyar lira aktarıldığı görülmektedir<sup>10</sup>. Cemevleri, kiliseler ve havralar gibi diğer inançların ibadethaneleri için bütçeden herhangi bir pay ayrılmamakta, mensuplarının bağışları yoluyla finanse edilmektedirler. Diyanet İşleri Başkanlığı'nın sünni çoğunluğa hizmet vermesine rağmen vergi gelirleri ile finanse edilmesi zaman zaman tartışmalara yol açmaktadır.

Dünyada mükelleflerin dini inançlarının vergiyle ilişkilendirildiği örnekler mevcuttur. Almanya ve Danimarka gibi bazı Avrupa Birliği ülkelerinde dini harcamaların finansmanı için “kilise vergisi” alınmaktadır. Almanya'da resmi olarak Katolik, Protestan veya Yahudi olarak kilise veya havralara kayıtlı olan gelir vergisi mükelleflerinden ödedikleri gelir vergisinin %8 veya %9'u kadar ilave bir vergi eyalet tarafından kesilmektedir (Çakır, 2003: 103).

Bireyler için dini kurum ve kuruluşların önemi ve Türkiye'de yukarıda bahsedilen tartışmalar dikkate alındığında dini hassasiyeti olan bireylerin vergilerinin bir kısmını tabi oldukları dine ait kurumlara aktarılmasını talep edebilmeleri bireylerin vergi uyumunun artmasına ve kayıtdışılığın azaltılmasına yardımcı olabilecektir.

### **2.3. Siyasi Partiler**

Demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsuru olan siyasi partilere Devlet'in yeterli düzeyde ve hakça malî yardım yapacağı, yapılacak yardımın, siyasi partilerin

<sup>9</sup> Örneğin, KONDA'nın Milliyet için yaptığı araştırmada oran yüzde 5.73 olarak bulunmuştur. Anketlerde farklı sorular yöneltildiğinde alevi olanların oranı yüzde 11'lere kadar çıkabilmektedir. (Milliyet Gazetesi, 21 Mart 2007).

<sup>10</sup> Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil Kurumların Yıllar İtibariyle Ödenek (A) Cetveli İcmalleri (2006-2016), <http://www.bumko.gov.tr/TR,6312/2016.html>, (E.T: 20.02.2017).

alacakları üye aidatının ve bağışların tabi olduğu esasların kanunla düzenleneceği Anayasa'nın 68. maddesinde düzenlenmiş ve güvence altına alınmıştır.

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'na göre milletvekili genel seçimlerinde toplam geçerli oyların %3'ünden fazlasını alan siyasi partilere Devlet yardımı yapılır. Bu yardım en az Devlet yardımı alan siyasi partinin ikinci fıkra gereğince almış olduğu yardım ve genel seçimlerde aldığı toplam geçerli oy esas alınarak kazandıkları oyla orantılı olarak yapılır.

Demokratik devlet olmanın gereği olarak her siyasi partinin eşit rekabet şartlarında iktidar olabilme mücadelesine katılabilmesi anlamında yıllardır uygulanmakta olan bu düzenleme eleştirilmekte ve anayasal çerçevede kurulmuş, seçimlere katılabilen tüm siyasi partilere bu fırsat eşitliğinin sağlanması literatürde tartışılmaktadır<sup>11</sup>.

Bu çalışmada önerilen yöntem ile vergi mükellefleri beyanname formunu doldururken destekledikleri siyasi partiyi seçerek ödedikleri verginin bir kısmının bu partiye gelir olarak aktarılmasını sağlayabileceklerdir. Böylece mükellefin ödediği verginin kendi görüşünü yansıtan partiye aktarıldığı düşüncesinden yola çıkarak vergi uyumu artırılabilir.

Anayasal güvence ile hüküm altına alınmış olan siyasi partilere yapılan mali yardımlar düzenlemesi ile sadece %3 ve üzeri oy alan partilere yardım yapılabilen iken önerdiğimiz uygulama ile çok sesliliğin göstergeleri olan tüm siyasi partilere mali kaynak aktarılmış olacaktır. Vergi mükellefi olan vatandaşların da ödeyecekleri verginin kendi görüşlerini savunan, gönül vermiş oldukları siyasi partilere aktarılacağı bilincinde olarak daha içten ve istekle vergilerini ödeyecekleri böylelikle vergi uyumunun artırılması yoluyla kayıtdışı ekonominin azaltılması hedeflenmektedir.

### **3. Uygulama Örnekleri**

Gelir vergisi beyanname formunda mükelleflere istedikleri takdirde ödedikleri gelir vergisinin örneğin binde 1'inin tercih ettikleri kurum ve kuruluşlara aktarılacağı belirtilebilir. Böylece bireyin tercih ettiği kurum veya kuruluşların vergilerle desteklenmesi mükelleflerin vergi uyumunu artırarak kayıtdışı ekonomi azaltılabilecektir.

<sup>11</sup> İlgili literatür için bkz: Nahit YÜKSEL (2007), "Siyasetin Kamusal Finansmanı", Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, Suat OKTAR (2008), "Türkiye'de Siyasetin Finansmanı ve Finansmanının Denetimi: Siyasette Şeffaflık", M.Ü., İ.İ.B.F., Dergisi, C.XXV, S.2, Atakan HATİPOĞLU (2009), "Siyasi Partilere Hazine Yardımı: Sosyolojik Bir Değerlendirme", İ.Ü., S.B.F. Dergisi, No.41.

**Örnek Soru:** Ödeyeceğiniz gelir vergisinin binde 1'inin bir kurum veya kuruluşa aktarılmasını ister misiniz?

“Evet” ikonu tıklandığında aşağıdaki listeye benzer bir liste belirir.

- Dernek, Vakıf ve Sivil Toplum Kuruluşları .....
- Dini Kurum ve Kuruluşlar .....
- Siyasi Partiler .....

Mükellef bunlardan birini seçtiğinde hemen yanında açılacak listeden seçerek veya ilgili kurum veya kuruluşun ismini tam ve eksiksiz olarak yazarak tercihini açıklayabilir.

Kaynakta kesinti yöntemiyle vergilerini ödeyen mükellefler ise T.C. kimlik numaraları ile her yıl vergilerinin belli bir yüzdesini tahsis edecekleri kurum ve kuruluşu vergi idaresine bildirebilirler.

### **3.1. Özel Şartlar**

#### **3.1.1. Dernek, Vakıf ve Sivil Toplum Kuruluşları**

- Dernekler için kamuya yararlı dernek olma şartı yoktur.
- Bu kurum ve kuruluşların vergi gelirlerinden pay alabilmesi için belli üyeye sahip olmaları şartı getirilebilir.
- Vergi gelirleri bu kuruluşlara banka hesabı aracılığıyla aktarılır.
- Dernek, vakıf veya Sivil Toplum Kuruluşları'nın hesapları belli periyotlarla incelenir ve mali denetim sağlanmış olur.

#### **3.1.2. Dini Kurum ve Kuruluşlar**

- Mükellef dini kurum ve kuruluşların çatı kuruluşlarını (örneğin diyanet ve federasyonlar) seçebilir veya Cami, Kur'an Kursu, Cemevi, Kilise, Havra gibi ibadethanelerin tam adını belirtebilir.

#### **3.1.3. Siyasi Partiler**

- Bir oy oranı veya mecliste bulunma şartı olmaksızın mevzuata uygun kurulmuş siyasi partilere tahsis yapılabilecektir.

### **3.2. Genel Şartlar**

- Vergi gelirlerinden pay alınabilmesi için kurumların mutlaka yasal zeminde yapılanmış olması şarttır.
- İlgili kurum veya kuruluşlar internet siteleri aracılığıyla (veya farklı yollarla) her yıl vergi gelirlerinden aldıkları miktarları ilan etmelidir.



#### **4. Kısmi Tahsisin Değerlendirilmesi**

Kamusal ihtiyaçların Önerilen uygulamanın karşılaşacağı teorik ve ampirik kısıtları yanında vergi uyumuna ve mali şeffaflığa katkı başta olmak üzere sağlayacağı üstünlükleri vardır.

##### **4.1. Kısıtlar**

- Adem-i Tahsis İlkesine Aykırılık: Modern bütçelemede adem-i tahsis ilkesi kabul görmektedir. Ancak uygulamada (Türkiye’de fonlar, Almanya’da kilise vergisi gibi) istisnalar bulunmaktadır.
- Mahremiyet Sorunu: Mükelleflerin eğilimlerinin açıklanması bir tür mahremiyet sorununa yol açabilir. Ancak vergi idaresi vergi mahremiyeti gereği gizli tuttuğu ticari bilgiler gibi bu bilgiyi de gizli tutacaktır. Öte yandan vergi mükellefi istemediği takdirde tercihte bulunmama seçeneğine sahiptir.
- Vergi Harcaması Etkisi: Önerilen mekanizma vergi gelirlerinden bir kısmının yeni harcama alanlarına tahsisini önermekle bir tür vergi harcaması etkisi yaratmaktadır. Ancak vergi uyumunun artışının vergi gelirlerinde oluşturacağı ilave miktar vergi harcamasını fazlasıyla karşılayacaktır.

##### **4.2. Üstünlükler**

- Tahsis ilkesinin kısmi bir uygulaması olan öneri vergi gelirlerini arttıracaktır.
- Sosyal, siyasi, dini ve kültürel amaçlı kurum ve kuruluşların finansmanı tabana yayılacaktır.
- Mükellefler ödedikleri vergi ile harcama alanlarını ilişkilendirebileceklerdir. Artan vergi bilinci mükelleflerin devletin tüm harcama alanlarını sorgulamalarına yardımcı olacaktır.
- Tahsis, yürütme organının seçmen tarafından denetlenmesini sağlayacaktır (Buchanan, 1991: 210).
- Bireylerin gönüllü olarak kurdukları kurum ve kuruluşların desteklenmesi beşeri ve sosyal sermayenin artmasına yardımcı olacaktır.
- Mali şeffaflık gelişecektir.

#### **Sonuç**

Kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması günümüzde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler açısından önem arz etmektedir. Bu önem doğrultusunda ülkeler çeşitli önlemler almakta ve kayıtdışı ile mücadele konusunda stratejiler geliştirmektedir. Ülkemizde de bu noktada kayıtdışı ekonomi ile mücadelede başarı kazanılması ve kayıtdışılığın azaltılması için kayıtdışı ile mücadele devlet politikası olarak benimsenmekte ve “Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planları” oluşturulmaktadır.

Bu doğrultuda devlet kayıtdışı ile mücadelede çeşitli kurumları ile işbirliği halinde çalışarak toplumun tüm kesimlerinin ve birimlerinin bu mücadeleye katılmasını ve ekonomik ve sosyal açıdan olumsuz sonuçları olan kayıtdışı ekonominin maliyetinin ön plana çıkarılmasını hedeflemektedir. Böylece devlet, bireyler arasında vergi verme kültürünün yayılacağına ve kayıtdışı mücadele ile gerekli toplumsal desteği elde edileceğine inanmaktadır.

Fakat devletin kayıtdışı ile mücadele ederken bu amaçlara ulaşabilmesi ve toplumsal desteği sağlayabilmesi için kendi kurum ve kuruluşlarının işbirliğinin yanı sıra toplumun değer verdiği ve desteklediği kurumların, dernek ve vakıfların, siyasi partilerin, sendikaların, meslek odalarının da bu mücadeleye dâhil edilmesi gerekmektedir. Çünkü değişen ve gelişen devlet anlayışları, milli gelir ve refah artışları, beşeri kalkınmaya verilen önem, yazılı ve görsel medyanın etki gücü, sivil toplum kuruluşlarının genişleyen faaliyetleri insanları temel ihtiyaçlarının yanı sıra sanatsal aktivitelere, hayvan haklarının savunulmasına, çevrenin korunmasına, dini inançlarını özgürce yaşadıkları ve istediği eğitimi alabildiği kurumların oluşmasına, kültürel ve sosyal sorumluluklarını yerine getirebildiği kurum ve kuruluşlara yöneltmektedir. Yukarıda bahsettiğimiz gibi ülkemizde son on yılda kurulan sivil toplum kuruluşları, dernekler ve vakıfların sayılarındaki artış da bunu desteklemektedir.

Bu nedenle bireylerin günümüzde değer verdiği dernek, vakıf, sivil toplum kuruluşları, dini kurum ve kuruluşlar, siyasi partiler gibi kurumlara bireylerin yapacakları tercihleri neticesinde ödenen vergilerden bir kısmının gelir olarak aktarılması vergi bilincini ve uyumunu arttıracaktır. Ödenilen vergilerin bir kısmının sosyal hayatta yadsınamaz yeri olan bu kurum ve kuruluşlara aktarılması bireylerin vergi uyumunu arttıracak, bireyleri vergi ödemeye teşvik edecek ve kayıtdışı ekonomiyi de azaltacaktır.

Yukarıda bahsedilen kısıtlar ve üstünlükler bir arada ele alındığında önerilen uygulama sadece vergi uyumunu artırmakla kalmayacak aynı zamanda ekonomik kalkınma, sosyal uyum, mali şeffaflık, yürütmenin denetlenmesi ve demokrasinin gelişmesi gibi ek kazanımlara kapı aralayacaktır.

## **Kaynakça**

- Acar, Şaban. (2012), **Sivil Toplum Kurumu Olarak Türkiye’de Derneklerin Profili**, Bizim Repro Ltd. Şti. Ankara.
- Aktan, Coşkun Can. (2006a), **Vergi Psikolojisinin Temelleri ve Vergi Ahlakı**, Editörler: Aktan, Coşkun Can, Dilek Dileyici ve İstiklal Y. Vural, Vergileme Ekonomisi ve Vergileme Psikolojisi, Seçkin Yayınevi, Ankara, s.125-136.
- Aktan, Coşkun Can. (2006b), **Vergi Dışı Piyasa Ekonomisi**, Editörler: Aktan, Coşkun Can, Dilek Dileyici ve İstiklal Y. Vural, Vergileme Ekonomisi ve Vergileme Psikolojisi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.189-221.
- Altuğ, Osman. (1994), **Kayıtdışı Ekonomi**, Cem Ofset, İstanbul.
- Andreoni, James vd. (1998), “Tax Compliance”, *Journal Of Economic Literature*, 36, s.818-860.
- Buchanan, James M. (1991), **Vergilemede Tahsis İlkesi**, (Çev. M. Meriç), Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat, İzmir.
- Çakır, Tufan. (2003), “AB Vergi Uyumlaştırması Açısından Bazı Üye Ülkelerdeki Vergiler”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 5(1), s.97-122.
- Çetintaş, Hakan - Hasan VERGİL. (2003), “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Tahmini”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Cilt:4, Sayı:1.
- Derdiyok, Türkmen. (1993), “Türkiye’nin Kayıtdışı Ekonominin Tahmini”, *Türkiye İktisat Dergisi*, 14.
- Hatipoğlu, Atakan. (2009), “Siyasi Partilere Hazine Yardımı: Sosyolojik Bir Değerlendirme”, *İ.Ü.S.B.F. Dergisi*, 41.
- Heper, Fethi ve Ahmet AK. (2008), “Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Sosyolojisinin Kayıt Dışılığı Belirlemedeki Önemi (Kanada ve Türkiye’den Sosyolojik Çalışma Örnekleri)”, **23.Türkiye Maliye Sempozyumu**, 7-11 Mayıs, Antalya, s.271-288.
- Kazıcı, Ziya. (1985), **İslami ve Sosyal Açıdan Vakıflar**, İstanbul: Milli Eğitim Basımevi, Milliyet Gazetesi, 21 Mart 2007.
- Oktar, Suat. (2008), “Türkiye’de Siyasetin Finansmanı ve Finansmanın Denetimi: Siyasette Şeffaflık”, *M.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*. XXV(2).
- Önder, İzzettin. (2000), **Kayıtdışı Ekonomi ve Vergileme**, <http://www.istanbul.edu.tr/siyasal/dergi/sayi23-24/19.htm>, Erişim Tarihi: 25 Ocak 2017.
- Savaşan, Fatih. (2004), “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi Ve Vergi Kaybı Tahminleri”, **19. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 10-14 Mayıs, Antalya, s.54-59.
- Torgler, Benno vd. (2008), “Causes and Consequences Of Tax Morale: An Empirical Investigation”, *Economic Analysis & Policy*, 38(2), s.313-339.

Tosuner, Mehmet - İhsan Cemil DEMİR. (2009), “Vergi Ahlakının Sosyal ve Kültürel Belirleyenleri”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 14, s.1-15.

Türkay, İbrahim. (2008), **Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadelede Mükelleflerin/Vatandaşların Fonksiyonu**, [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=2177&id=103](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2177&id=103), Erişim Tarihi: 08 Aralık 2016

Yüksel, Nahit. (2007), **Siyasetin Kamusal Finansmanı**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. Ankara.

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası

Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı, Dernekler Dairesi Başkanlığı, <https://www.dernekler.gov.tr/tr/DernekIslemleri/istatistikler.aspx> Erişim tarihi: 17 Mart 2017

Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü, <http://www.vgm.gov.tr/> Erişim tarihi: 21 Şubat 2017

Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil Kurumların Yıllar İtibariyle Ödenek (A) Cetveli İcmalleri (2006-2016), <http://www.bumko.gov.tr/TR,6312/2016.html> Erişim Tarihi: 20 Şubat 2017

2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanunu

<http://e-devlet-com.tr.gg/Sendikalar.htm> Erişim tarihi: 17 Mart 2017.



---

**TÜRKİYE’NİN MAKROEKONOMİK DEĞİŞKENLERİ İLE KREDİ NOTLARI ARASINDAKİ NEDENSELLİK İLİŞKİSİ: MOODY’S ÖRNEĞİ**

---

*Yusuf ÇOLAK*<sup>1</sup>

**Öz**

*Bu çalışmada Türkiye'nin 2005 yılı Ocak ayı ile 2016 yılı Eylül ayları arasında gerçekleşen makroekonomik değişkenleri ile kredi derecelendirme kuruluşu Moody's Investors Service Inc.'in yine bu tarih aralığında duyurduğu kredi notları arasında bir nedenselliğin var olup olmadığı araştırılmıştır. Çalışmanın ekonomik analiz kısmında Türkiye'nin söz konusu tarih aralığında sahip olduğu TÜFE, GSYİH, doğrudan yabancı yatırım miktarı ve işsizlik değerleri veri olarak alınmış, diğer taraftan hâlihazırda dünyanın en büyük pazar payına sahip kredi derecelendirme kuruluşu Moody's Investors Service Inc.' in duyurduğu kredi notları ve görünümler sayısal değerlerle yeniden düzenlenerek analize katılmıştır. Analizde ilk önce serilerin durağan olup olmadıkları araştırılmış, sonrasında ise Johansen eşbütünleşme testi uygulanmıştır. Eşbütünleşme testi sonucunda da seriler arasında uzun dönemli bir ilişkiden bahsedebileceği ancak kredi notları ile makroekonomik veriler arasında herhangi bir nedensellik ilişkisinin olmadığı sonucuna varılmıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** *Kredi Notu, Johansen Eşbütünleşme, Granger Nedensellik*

---

**THE CAUSAL RELATIONSHIP BETWEEN TURKEY'S MACROECONOMIC VARIABLES AND CREDIT RATING: THE CASE OF MOODY'S**

---

**Abstract**

*The aim of this study is to investigate the existence of a causal relationship between the macroeconomic variables of Turkey in January 2005-September 2016 and the credit ratings announced by Moody's Investors Service Inc. of the credit rating agency. In the economic analysis part of the study, CPI, GDP, FDI and unemployment rates of Turkey are taken as data. On the other hand, credit ratings and views announced by credit rating agency Moody's Investors Service Inc., which has the largest market share in the world, have been reorganized and numerically analyzed. In the analysis, first whether the series were stationary or not was investigated and then Johansen cointegration test was applied. As a result of the cointegration test, it was concluded that there might be a long-term relationship between the series, but no causal relationship between credit ratings and macroeconomic data.*

**Keywords:** *Credit Rating, Johansen Cointegration, Granger Causality*

---

<sup>1</sup> Öğr.Gör., Artvin Çoruh Üniversitesi, Artvin Meslek Yüksekokulu, yusufcolak@artvin.edu.tr

## 1. Giriş

Derecelendirme, bir kuruluşun veya bir bireyin finansal yükümlülüklerini zamanında yerine getirip getiremeyeceğini tahmin etmek üzere kullanılan, firmanın veya bireyin geçmiş ve bugünkü nitel ve nicel verilerine dayanarak yapılan bir sınıflandırma sistemidir. Başka bir ifadeyle; derecelendirme, bir firmaya veya bireye kredi tahsis ederken, söz konusu kurumların taşıdığı riskin matematiksel olarak ifade edilmesidir (Gülmez ve Gündoğan, 2014).

Borçlanıcı kuruluşların kredi değerliliğini tespit etme rolünü üstlenen kredi derecelendirme kuruluşları (KDK) ve bu kuruluşların uluslararası yatırımcılar için oluşturduğu risk notları yanında ülke ekonomileri için duyurdukları görünüm raporları da küresel para kaynaklarının yatırım tercihlerine önemli ölçüde etki etmektedir.

Büyük ölçekli yatırımları için finansman olanakları araştıran ülkeler, kamu kuruluşları, özel sektör kuruluşları ve finansal kuruluşlar ile ellerindeki fonları verimli bir şekilde değerlendirmek isteyen yatırımcıların bir araya geldikleri uluslararası piyasalarda, borçlanıcı kuruluşların kredi değerliliğinin doğru tespiti büyük önem arz etmektedir.

Ülke ekonomilerinin büyümesi, kalkınmaları ve gelişmelerinden bahsedilebilmesi için ülkedeki yatırımların artmasına, bütçe açığının kapatılmasına ve dış ticaret dengesinin kurulmasına ihtiyaç vardır. Bu makroekonomik göstergelerin istenen seviyeye ulaşmasında uluslararası sermayenin ülkeye girişi önemli bir rol oynamaktadır. Günümüzde uluslararası sermayenin en önemli yol göstericisi de kredi derecelendirme kuruluşlarının açıkladıkları kredi notlarıdır. Kredi notlarıyla makroekonomik veriler arasındaki bu ilişkiden yola çıkarak; verilen notların Türkiye'nin makroekonomik değişkenleriyle uyumlu olup olmadığını araştırmak çalışmamızın amacını oluşturmaktadır. Çalışmamız söz konusu veriler arasındaki nedensellik ilişkisini analiz eden ilk çalışma olması nedeniyle bu konuda özgün bir özelliğe sahiptir.

Çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünden sonra birinci bölümde kredi derecelendirme ve kredi derecelendirme kuruluşları hakkında bilgi verilmiş, ikinci bölümde konuyla ilgili literatür kısaca özetlenmiştir. Üçüncü bölümde ise tespit edilen veri seti yardımıyla ekonometrik analiz yapılmıştır.

## 1.Kredi Derecelendirme ve Kredi Derecelendirme Kuruluşları

### 1.1. Kredi Derecelendirmenin Amacı

Kredi derecelendirme kuruluşları bir takım analiz çalışmalarıyla elde ettikleri ve paylaştıkları görüşleriyle finans piyasalarında kredi talebinde bulunanlar hakkındaki bilinmezliklerin azaltılarak kredi geri dönüşüm oranlarının artırılması ve sağlam bir parasal dolaşımı tesis etmektedir (White, 2010). KDK'lar, söz konusu işlevleriyle piyasanın, ihtiyaç duyduğu istihbari bilgilere daha az maliyetle ve daha kolay yolla ulaşabilmelerine, ayrıca borç talebindeki kurumların kendi finans yapılarını düzenleyici tedbirler almalarına hizmet etmektedir.

Kredi derecelendirme faaliyeti yalnızca finansal kurum veya kuruluşlara yönelik değil makro ölçekte ülkeler nezdinde de yapılmaktadır. Bu uygulamayla da finansal piyasa paydaşlarına (kurumlar, ülkeler) yatırım yapılıp yapılmayacağına karar verilmektedir (Demir, 2014).

Kredi derecelendirme kuruluşlarının firmalar, finansal kurumlar ve ekonominin geneline yaptıkları katkıları aşağıdaki tabloda yer alan başlıklar da özetlenebilir;

- Şeffaflığı artırmak,
- Finansal olarak güçlü ve zayıf yönleri belirlemek,
- Kredibilitiyeyi değerlendirmek,
- Yatırım ve karar alma süreçlerini kolaylaştırmak,
- Yeni pazarlara erişimi ve bilgiyi artırmak,
- Sermayenin maliyeti hakkında bilgi vermek (www.moody's.org, E.T:15.08.2017)

## **1.2. KDK'ların Özellikleri ve Finansal Piyasalar İçin Önemi**

Günümüzde ülkeler arasındaki sermaye hareketlerinin önemli boyutlara ulaşması ve gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin finans piyasalarını serbestleştirmesi ile birlikte uluslararası sermaye hareketleri önemli boyutlara ulaşmıştır. Özellikle, finansal bütünleşme ve liberalleşme sürecinde sermaye akımlarının büyük artış gösterdiği 1990'lı yıllarda, sermaye akımlarının çok uluslu kuruluşların sağladığı resmi fonlar yerine, özel sermaye hareketlerine dönüşmüştür (Gür ve Öztürk, 2011). Bu da KDK'ların küresel ve yerel finans piyasalarındaki önemini artırmıştır. Sermaye hareketlerinin bu denli artış göstermesi verilen borçların geri dönüşümünün sağlanabilmesi adına borç veren işletme veya ülkelerin kendilerini garanti altına almak istemeleridir (Şirvan, 2004).

Herhangi bir ülkede gerçekleştirilen ekonomik ve finansal faaliyetlerin hemen hemen tamamı ülkelere verilen kredi notlarından etkilenmektedir. Kredi notu yüksek olan bir ülkenin ekonomik açıdan önemli kazançlar elde ettiği, buna karşın düşük kredi notuna sahip ülkelerin ise kayıplarının oldukça fazla olduğu yaşadığımız dönemde açıkça görülmektedir (Acar, 2011)

KDK'ların en önemli özelliklerini, çalışmalarında objektiflik ve bağımsızlık kavramlarını temel ilke edinmeleri oluşturmaktadır. Bu özellikleriyle, finansal piyasaların düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla ortaya çıkan Basel-II gibi uluslararası düzenlemelerde, kredi derecelendirme notu temel verilerden biridir (Yazıcı, 2009).

Nitekim ABD kaynaklı 2008 küresel ekonomik krizinde de karşılaşıldığı üzere kredi derecelendirme kuruluşlarının açıkladıkları notların tutarsız ve subjektif olması durumunda yatırım yapılabilir seviyede not alan finansal yapısı bozuk şirketlerin iflas etmesi, uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarına olan güvenin sarsılmasına ve milyonlarca insanın ve birçok ekonominin ekonomik krizle karşı karşıya kalmasına neden olmuştur (Yardımcıoğlu, 2013).



### 1.3.Derecelendirmenin Tarihi

Derecelendirme kavramının ekonomi literatürüne giriş tarihi olarak 1837-1841 yılları kabul edilmektedir. İlk derecelendirme çalışması olarak da bu tarihler arasında ABD'de yükümlülüklerini yerine getirmeyen kuruluşların piyasa aktörlerince bilinmesi ve yatırımcıların bunu göz önünde bulundurarak karar almaları amacıyla Amerikalı avukat Lewis Tappan'ın kendi imkânlarıyla tuttuğu bir takım kayıtlar temel alınmıştır (Tutar ve Eren, 2011).

1849 yılına gelindiğinde ise yine Amerikalı bir avukat olan John Bradstreet, müvekkillerinden topladığı piyasa bilgilerini belli bir ücret karşılığında çevresindeki isteklilere satmaya başlamıştır. Daha sonra “Dun and Bradstreet” ismiyle bir araya gelen söz konusu şirketler 1962 yılında günümüzde Moody's Investors Service olarak bilinen ismini almıştır (Yazıcı, 2009). Adı geçen kredi derecelendirme kuruluşlarını 1913 yılında faaliyetlerine başlayan ve günümüzde üç büyük rating kuruluşundan biri olan, aynı zamanda halen kullanılan üç harfli rating ölçüsünü başlatan Fitch Rating izlemiştir. 1916 yılında kurulan Poor's Publishing Company ve 1922 yılında Standard Statistic Company derecelendirme kuruluşları 1941'de birleşerek günümüzde de faaliyetlerine devam eden Standard & Poor's ismini almıştır (Tütüncü, 2012).

### 1.4.Derecelendirmenin Temel Esasları

Kredi derecelendirme faaliyetinin daha objektif ve tutarlı olabilmesi için kredi derecelendirme kuruluşlarının çalışmalarında baz aldığı bazı esaslar vardır (Çalışkan, 2002). Bunlar ülkenin;

- Sahip olduğu GSYH bileşenlerinin (yatırımlar, ihracat-ithalat-kamu harcamaları) değerlerinin büyüklüğü,
- Parasal otoritesi durumundaki merkez bankasının rezerv ve likitide durumu,
- İthalat ve ihracat tutarlarından yola çıkarak hesaplanan dış borç stoku,
- Sosyal ve ekonomik hayatın önemli bir belirleyicisi olan siyasi durumu ele alan siyasi risk olgusu.

Yukarıdaki açıklanan esaslardan en sübjektif olanı ancak ülke notuna en çok etki eden esas siyasi risk'tir. Söz konusu riski tahlil eden kişilerin bu konudaki uzmanlıkları ve tarafsızlıkları uzun yıllardır hep sorgulana gelmiştir (Çalışkan, 2002).

Çalışmada örnek kredi derecelendirme kuruluşu olarak alınan Moody's Corp. Inc. 1909 yılında John Moody tarafından kurulmuş olup, kredi derecelendirme şirketleri arasında en eskisi olarak bilinmektedir. Yine bu kuruluşun dünyanın en büyük kredi derecelendirme kuruluşu olmasının sebebi diğerleri arasında en çok ülkede hizmet veren kuruluş olmasıdır (Hasbi, 2012).

Moody's 'in geniş bir etki alanına sahip olması, söz konusu şirketin finansal piyasalarda kendini göstermek isteyen kurum ve ülkelerin piyasadaki kredibilitelerini öğrenmek adına başvurdukları şirket niteliğini de taşımaktadır (Tutar vd. 2011).

Moody's kredi derecelendirme kuruluşu, 2017 yılı itibariyle 120'den fazla ülkeyi kapsayan, yaklaşık 11.000'i kurumsal, 21.000'i kamu olmak üzere toplam 32.000'den fazla finansman ihracını ve 72.000 yapılandırılmış finans yükümlülüğünü izlemektedir. Moody's, Dünya genelinde yaklaşık 11,500 kişiye istihdam sağlarken, 41 ülkede varlığını sürdürmektedir. Moody's 2016 yılı sonunda 3,6 Milyar Dolar faaliyet geliri elde ederken, bu konuda KDK'lar arasında ilk sırayı almıştır (www.moody's.org, E.T:25.08.2017).

Moody's Investors Service kredi derecelendirme sürecini aşağıdaki sıralamayla gerçekleştirmektedir (www.moody's.org, E.T:25.08.2017).

- Kredi derecelendirme kuruluşuna yapılan başvuru,
- Kuruluş tarafından analist veya analistlerin tayin edilmesi,
- Analistlerin ihraççı kuruluş hakkında kamuya açık kaynaklardan ve objektif mali belgelerden bilgi toplaması,
  - Analistlerin ihraççının temsilcileri ile ihraççının mali yönden zayıf ve güçlü yönlerini tartıştıkları toplantıların tertiplenmesi,
  - Gerekli bilgilerin toplanması akabinde analistin bilgileri gözden geçirmesi, değerlendirmesi ve uygun kredi derecelendirme metodolojisini uygulaması,
  - Derecelendirme komitesinin analist veya analistlerin kredi derecelendirme önerisini değerlendirmek üzere toplanması, (kredi komitesinde kararlar salt çoğunlukla alınmaktadır)
  - Kredi komitesinin kredi notuyla ilgili kararını analistlerin ihraççıya veya vekiline iletmeleri ve son kez görüşlerini almaları,
  - Kredi notunun kamuya duyurulması

### **1.5.Derecelendirmenin Yasal Dayanağı**

Türkiye'de sermaye piyasasında derecelendirme faaliyetine ilişkin yetkilendirme, listeye alma, gözetim ve denetim alanlarında düzenleme yapma yetkisi Sermaye Piyasası Kurulu'na aittir. Hâlihazırda dünya genelinde altmıştan fazla kredi derecelendirme kuruluşu varsa da Türkiye'de derecelendirme faaliyetinde bulunması Sermaye Piyasası Kurulunun 06.03.1997 tarihinde yayımlanan Seri: VIII, No:31 sayılı tebliğinde kabul edilen uluslararası derecelendirme kuruluşları şunlardır (www.spk.gov.tr, E.T:15.08.2017):

- Moody's Investors Service Inc.
- Standard & Poor's Ratings Services Corp.
- Fitch Ratings Ltd.

KDK'lar Türkiye'de olduğu gibi diğer ülkelerde de faaliyetlerine başlamaları sermaye piyasası kurullarının iznine ve denetimine tabidir. ABD'nin sermaye piyasası kurulu SEC (U.S. Securities and Exchange Commission) tarafından NRSRO (Nationally Recognised Statistical Rating Organisation) uygulaması ile yetkilendirilen ve 1975 yılından beri bu çatı altında faaliyetlerini devam ettiren Fitch, Standard & Poor's ve Moody's uluslararası derecelendirme piyasasında oligopol haline gelerek "üç büyükler" olarak anılmaktadır (Akçayır, 2013).

### 1.6.Derecelendirmede Kullanılan Semboller ve Anlamları

KDK'lar derecelendirmelerinde tüm dünyada herkes tarafından bilinen belli başlı rakamsal ya da semboller kullanmaktadır. Yukarıda adı geçen üç büyük kredi derecelendirme kuruluşunun derecelendirme notlarının sembolleri az da olsa farklılıklar içermektedir. KDK'ların kullandıkları sembol ve not tanımları aşağıdaki tabloda ayrıntılı şekilde incelenmiştir.

**Tablo 1: Kredi Derecelendirme Kuruluşları Not Çizelgesi**

Standart & Poors	Fitch	Moody's		Not Açıklaması
AAA	AAA	Aaa	En Yüksek Derece	Yatırım Yapılabilir Seviye
AA+	AA+	Aa1		
AA	AA	Aa2		
AA-	AA-	Aa3		
A+	A+	A1		
A	A	A2		
A-	A-	A3		
BBB+	BBB+	Baa1		
BBB	BBB	Baa2	Düşük Derece	
BBB-	BBB-	Baa3		
BB+	BB+	Ba1	Yatırım Yapılamaz	Spekülatif Seviye
BB	BB	Ba2		
BB-	BB-	Ba3		
B+	B+	B1	Spekülatif	
B	B	B2	Önemli Derecede Spekülatif	
B-	B-	B3		
CCC+	CCC+	Caa		
CCC	CCC	Caa3	Şiddetli Riskli	
CC	CC	Ca	Aşırı Spekülatif	
D	DDD	D	Yükümlülüğünü Yerine Getiremez	

**Not:** Bu tablo söz konusu kredi derecelendirme kuruluşlarının web sayfalarından alınan bilgilerle yazar tarafından oluşturulmuştur.

Derecelendirmede kredi notlarının yanı sıra kullanılan ve görünüm adı verilen artı (+) ve eksi (-) semboller ülkenin ilerleyen yıllarda nasıl bir görünüm sergileyeceğine dair fikir vermesi amacıyla kullanılır. Bununla birlikte kısa dönem içerisinde notun olası değişme yönünü belirtir. Görünümler, “olumlu”, “durağan” “olumsuz” “gelişen” şeklinde olabilir. Notun yanına parantez içinde yazılır. Ancak

notların yanına yazılmış olan bu ifadeler, notların bu yönlerde mutlaka değiştirileceği anlamına gelmez (Akbulak, 2012).

KDK'ların Türkiye'nin 2017 yılı not değerlendirmeleri incelendiğinde her üç kredi derecelendirme kuruluşunun da Türkiye'nin kredi notunu yatırım yapılamaz seviyede belirlediği, görünümünü ise Moody's in ve S&P'un negatif, Fitch'in ise durağan olarak duyurduğu görülmektedir.

**Tablo 2: Türkiye'nin 2017 yılına Ait Kredi Notları**

KDK	Not	Görünüm	Tarih	Açıklama
Moody's	Ba1	Negatif	18 Mart 2017	Yatırım Yapılamaz
S&P	BB	Negatif	5 Mayıs 2017	Yatırım Yapılamaz
Fitch	BB+	Durağan	21 Temmuz 2017	Yatırım Yapılamaz

**Kaynak:** www.fitchratings.com, www.moody's.org, www.standardandpoors.com, (E.T:24.08.2017)

Türkiye'nin kredi notunun yatırım yapılamaz seviyede olması, ülkemizin daha fazla portföy yatırımları ve doğrudan yatırımlardan mahrum kalmasına ve dış borçlanma maliyetlerimizin önemli ölçüde artmasına neden olmaktadır. Not görünümünün negatif ve durağan olması ise kısa vadede derecelendirme kuruluşlarının not artırımını gerekli kılacak herhangi bir olumlu gelişmeyi öngörmedikleri anlamını taşımaktadır.

## 2.Litaratür

Çalışmanın konusu itibarıyla geçmiş dönemlerdeki akademik yazınlar iki alanda değerlendirilebilir. Bunlar kredi derecelendirme ve derecelendirme faaliyetlerinde bulunan kuruluşlar hakkında yapılmış çalışmalar ile ekonometrik yöntemin kullanıldığı veya benzerlik gösterdiği çalışmalardır.

Kredi derecelendirme ve derecelendirme faaliyetlerinde bulunan kuruluşlar hakkında yapılmış çalışmalara örnek olarak; Şirvan (2004) çalışmasında kredi derecelendirmenin tanımı, tarihçesi ve derecelendirmenin ülke ekonomileri için ne gibi katkılar sunacağı konusunda değerlendirmelerde bulunmuş, Türkiye'nin kamu ve özel kurumlarının derecelendirmenin uluslararası konjonktürdeki etkisinden olumlu olarak faydalanabileceğini ileri sürmüştür.

Suadiye (2006) çalışmasında kredi derecelendirmenin Basel-II sonrasında risk hesaplamalarının önemli bir bileşeni olacağı görüşünden hareketle

derecelendirmenin ve derecelendirme kuruluşlarının piyasalar için öneminin artacağını bu nedenle derecelendirme kuruluşlarının denetlenmesi, yetkilendirilmesi ve düzenlenmesinin uluslararası standartlara uygun olması gerekliliğinden bahsetmiştir.

Yazıcı (2009) çalışmasında kredi derecelendirme kuruluşlarının ekonomiler için taşıdıkları önemin reddedilemeyeceğini ancak başta ABD ve Avrupa ülkeleri olmak üzere ülkemizde de söz konusu kredi derecelendirme kuruluşlarının denetiminin sağlanmasını, aksi halde güvenilirliklerinin kaybedebileceklerini, bunu önlemek için küresel çapta kuralların tesis edilmesi gerektiğini belirtmiştir.

Erkan ve Demircioğlu (2010) çalışmalarında kredi derecelendirmenin önemine vurgu yaparak ülke ekonomisi hakkında açıklanan kredi notlarının etkilerinin kamu düzenini etkileyebilecek düzeyde olabileceğini bunun da ülke vatandaşlarının sosyal hayatını önemli ölçüde etkileyeceğini ileri sürmektedir.

Gür ve Öztürk (2011) çalışmalarında kredi derecelendirme faaliyetlerinde bulunan kuruluşların ekonomilere olan negatif etkilerinin azaltılması amacıyla söz konusu kuruluşların hesap verebilirliklerinin, metodolojilerinin şeffaflıklarının ve denetlenebilirliklerinin artırılması gerekliliğinden bahsetmiştir.

Yardımcıoğlu ve Bora (2013) kredi derecelendirmenin, 2008 yılındaki ABD kaynaklı ekonomik kriz sonrasında EURO bölgesi başta olmak üzere ekonomik çevrelerce ciddi şekilde eleştirildiğini, objektifliklerinin sorgulanmaya başlandığını, Türkiye'nin kredi notlarında subjektifliğin söz konusu olduğunu, bu kuruluşların son yıllarda üzerlerindeki eleştirel bakışlardan kurtulmak için çaba sarf ettiklerini belirtmiştir.

Gülmez ve Gündoğan (2014) ise Türkiye'nin kredi notu olarak kredi derecelendirme kuruluşlarının duyurduğu kredi notlarından ve görünümünden daha yüksek notları hak ettiğini, bu subjektif tutumları nedeniyle kredi derecelendirme kuruluşlarının güvenilirliklerini her geçen gün kaybettiğini ve özellikle gelişmekte olan ve dış kaynaklara önemli ölçüde ihtiyaç duyan ülkeler için çok ağır sonuçlara yol açtıklarını ileri sürmüştür.

Ekonomik yöntemle ilgili olarak da; Evin (2007) çalışmasında finansal gelişme ve ekonomik büyüme ilişkisini belirli dönemler için birim kök ve eşbütünleşme analizi tekniklerini kullanarak incelemiş, nedenselliğin ekonomik büyümeden finansal gelişmeye doğru olduğunu talep takipli hipotezin desteklendiğini, diğer taraftan söz konusu bulguların, uzun dönemde Türkiye'de finansal gelişme ile ekonomik büyüme arasında zayıf bir bağ olduğunu gösterdiğini belirtmiştir.

Eke (2013) çalışmasında kredi sigortalarının ekonomik büyümeyle olan etkisini araştırdığı çalışmada kredi sigortası pazarının gelişimi ile gayrisafi yurtiçi hasılanın gelişimi arasında bir korelasyon olduğu ve Granger nedensellik testi ile analiz edilen verilerin p anlam değerinin beklenen sınırlar içerisinde olması nedeniyle değişkenler arasında uzun vadede çift yönlü bir nedensellik ilişkisinin bulunduğu sonucuna ulaşmıştır.

Çelik (2015) çalışmasında, petrol fiyatları ile cari açık arasındaki ilişkiyi incelemek için nedensellik analizi yapmış, petrol fiyatları ve cari açık değişkenine ek olarak, kontrol değişkeni olarak döviz kurunu da uygulamaya dahil etmiştir. Birinci farklarda durağanlaşan değişkenler arasında uzun dönemli ilişkiyi incelemek için Johansen koentegrasyon testi uygulamış, serilerin koentegre olduğu görüldüğünden VEC modeli yardımıyla elde edilen bulgulara göre petrol fiyatları ile cari açık arasında hem uzun dönemli hem de kısa dönemli nedensellik ilişkisi olduğu anlaşılmış ve ilişkinin yönünün ise uzun dönem ve kısa dönem için de petrol fiyatlarından cari açığa doğru olduğu belirtilmiştir.

### **3.EKONOMETRİK ANALİZ**

#### **3.1. Veri Seti**

Çalışmada kullanılan veriler, T.C. Merkez Bankası veri tabanından alınan ve Türkiye'nin 2005 yılı Ocak ayı ile 2016 yılı Eylül ayları arasında gerçekleşen GSYİH, Doğrudan Yabancı Yatırım Miktarı, Tüketici Fiyat Endeksi, İşsizlik serilerinden oluşmaktadır. Ayrıca kredi derecelendirme kuruluşu Moody's in Türkiye için açıkladığı kredi notlarının ve görünümünün sayısal değerlerle yeniden düzenlenerek elde edilen değerler analizde kullanılmaktadır.

Makroekonomik değerler aylık alınmasına karşın kredi notlarının açıklanma aralığı yaklaşık altı ay ve üzeri olduğundan not duyurusu yapılmayan aylar bir önceki ayın değerini almış, görünümün bir üst seviyeye çıkması halinde notun sayısal değerine 0,5 puan eklenmiş, düşmesi halinde 0,5 puan azaltılmıştır. Görünümün durağan kalması durumunda ise not değeri sabit bırakılmıştır. Bu şekilde düzenlenen veriler 142 adet veriden oluşan bir seri haline getirilmiştir.

#### **3.2 Durağanlık Testi**

Durağanlık, zaman serisi verilerinin belirli bir zaman sürecinde sürekli artma veya azalmanın olmadığı, verilerin zaman boyunca bir yatay eksen boyunca saçılım gösterdiği biçimde tanımlanır. Genel bir tanımlama ile sabit ortalama, sabit varyans ve seriye ait iki değer arasındaki farkın zamana değil, yalnızca iki zaman değeri arasındaki farka bağlı olması şeklinde ifade edilir (Karaca, 2003). Durağan olmayan serilerden elde edilecek regresyon tahminleri güvenilir olmamakta, sahte veya yanıltıcı tahminler şeklinde ortaya çıkabilmektedir (Gujarati, 2004). Bu bağlamda analize başlamadan önce değişkenlerin durağan olup olmadıkları test edilmesi gerekmektedir. Değişkenlerin birim kök içerip içermedikleri Augmented Dickey-Fuller (ADF) birim kök testi ile test edilmiş ve sonuçlar Tablo 2'de gösterilmiştir. Buna göre serilerin seviyelerinde birim kök içerdikleri yani durağan olmadıkları sonucuna varılmıştır.

Tablo 2: ADF Birim Kök Testi (Seviye Değerleri)

ADF Test İstatistiği	Test Kritik Değerleri			t-İstatistiği	Olasılık
	1% Anlam Seviyesi	5% Anlam Seviyesi	10% Anlam Seviyesi		
<b>GSYİH</b>	-2.729386	-4.026942	-3.443201	-3.146309	0.2267
<b>TÜFE</b>	-4.026942	-3.443201	-3.146309	-1.560275	0.8035
<b>DDY</b>	-2.582076	-1.943193	-1.615157	-1.439173	0.1396
<b>İSSİZLİK</b>	-3.478911	-2.882748	-2.578158	2.931622	0.0444
<b>MOODY'S</b>	-4.026942	-3.443201	-3.146309	-1.564255	0.8020

Tablo 3’de ise serilerin birinci dereceden farkları alındığında % 1, & 5 ve % 10 anlamlılık düzeylerinde durağan oldukları anlaşılmaktadır.

Tablo 3: ADF Birim Kök Testi (Birinci Fark Değerleri)

ADF Test İstatistiği	Test Kritik Değerleri			t- İstatistiği	Olasılık
	1% Anlam Seviyesi	5% Anlam Seviyesi	10% Anlam Seviyesi		
<b>DGSYİH</b>	-4.027463	-3.443450	-3.146455	-7.272845	0.0000
<b>DTÜFE</b>	-2.582204	-1.943210	-1.615145	-3.523869	0.0005
<b>DDDY</b>	-2.582204	-1.943210	-1.615145	-9.740046	0.0000
<b>DİSSİZ</b>	-3.479281	-2.882910	-2.578244	-5.380768	0.0000
<b>DMOODY'S</b>	-4.027463	-3.443450	-3.146455	-5.101922	0.0002

### 3.3.Johansen Eşbütünleşme Testi

Değişkenlerin durağanlığının test edilmesinden sonra, makroekonomik değerler ile kredi derecelendirme kuruluşu Moody’s in Türkiye için açıkladığı kredi notları arasında eşbütünleşmenin, yani seriler arasında uzun dönemde birlikte aynı yönlü bir hareketin olup olmadığının varlığı, Johansen eşbütünleşme testi ile tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu test VAR (Vector Autoregression) modeline dayanır (Johansen, 1991)

Birinci dereceden durağan veriler Johansen eşbütünleşme testine tabi tutulması için, uygun VAR model kurulmuş, gecikme uzunluğunun aralığı Akaiki ve Shwarz bilgi kriterleri değerlerinin minimum değerlerine bakılarak belirlenmiş ve uygun gecikme sayısının 6 olduğu saptanmıştır.

Bu tespitler ışığında Tablo 4’deki verilerin Johansen eşbütünleşme testi sonucuna göre en az dört değişkeninin uzun dönemde eşbütünleşik olduğu hipotez

(H1) kabul edilmiş, aralarında herhangi bir eşbütünleşmenin olmadığı hipotez (H0) reddedilmiştir.

**Tablo 4: Johansen Eşbütünleşme Testi Sonucu**

Seriler: DDYY, DGSYİH, DİSSİZ, DMOODY, DTÜFE				
Hipotez	Max. Özdeğer İstatistiği	İz İstatistiği	0,05 Kritik Değer	Olasılık
Yok	0,578678	263.4135	79.34145	0.0000
En az 1	0,329276	145.8609	55.24578	0.0000
En az 2	0,224017	91.54272	35.01090	0.0000
En az 3	0,213812	57.04983	18.39771	0.0000
En az 4	0,163831	24.33368	3.841466	0.0000

### 3.4 Granger Nedensellik Testi

Ekonometrik modellerde, bir değişkenin diğer değişkenlerle bağımlılığı söz konusu olmaktadır. Y'nin X'le olan bağımlılığı Y ile X arasında mutlaka bir sebep-sonuç ilişkisi olduğu anlamına gelmez. İki değişken arasında zamana bağlı gecikmeli ilişki varken, nedenselliğin yönünün (sebeup ve sonuç ilişkisinin) istatistikî olarak belirlenmesi gerekir. Nedensellik konusundaki ilk çalışma Granger (1969) tarafından yapılmıştır. Bu nedenle Granger nedensellik testi adı ile anılmaktadır. Granger değişkenler arasındaki nedensellik testi zaman serisi verilerine dayanır (Granger, 1988).

Veriler arasından herhangi bir nedenselliğin olup olmadığına, varsa hangi değişkenin bir diğerine istatistiksel olarak neden olduğuna (yönüne) bakmak için uygun aralık ve gecikme uzunlukları sisteme girilerek VAR modeli kurulmuş, Granger nedensellik testi uygulanmıştır.

Bu kapsamda nedensellik analizinin yapılabilmesi için gerekli olan gecikme uzunlukları, Akaiki Bilgi Kriteri (AIC) yardımıyla elde edilmeye çalışılmış ve en uygun gecikme uzunluğu belirlenmiştir. Tablo 5'de Granger nedensellik testi sonuçları yer almaktadır.

Tablo 5 'de yer alan sonuçlara göre analizde kullanılan makroekonomik değişkenler (GSYİH, DYY, TÜFE, İşsizlik) ile Moody's tarafından açıklanan kredi derecelendirme notları arasında Granger nedensellik ilişkisinin olmadığı, kredi derecelendirme kuruluşlarının değerlendirmelerinin ülkenin ekonomik verileriyle paralellik göstermediği ve bu kuruluşlara yönelik ileri sürülen subjektiflik eleştirilerinin kısmen anlamlı olduğu görülmektedir.



Tablo 5: Granger Nedensellik Sonuçları

Bağımlı Değişken	Bağımsız Değişken	Granger Nedensellik Test Sonuçları		
		Chi-sq	Gecikme	Olasılık
DDYY	DGSYİH	2.269910	3	0.5183
	DİSSİZ	1.805391	3	0.6138
	DMOODY	0.908125	3	0.8235
	DTÜFE	1.381143	3	0.7100
DGSYİH	DDYY	3.893396	3	0.2732
	DİSSİZ	10.67832	3	0.0136
	DMOODY	0.210277	3	0.9759
	DTÜFE	2.439997	3	0.4892
DİSSİZ	DDYY	9.905199	3	0.0194
	DGSYİH	7.420730	3	0.0596
	DMOODY	1.565834	3	0.6672
	DTÜFE	16.27245	3	0.0010
DMOODY	DDYY	3.624127	3	0.3050
	DGSYİH	2.629313	3	0.4524
	DİSSİZ	0.536669	3	0.9108
	DTÜFE	1.299436	3	0.7293
DTÜFE	DDYY	3.444033	3	0.3281
	DGSYİH	1.083384	3	0.7811
	DİSSİZ	4.683548	3	0.1965
	DMOODY	1.650213	3	0.6481

### Sonuç

Çalışmada 2005 Ocak ayı ile 2016 Eylül ayı arasındaki Türkiye'nin makroekonomik değişkenleri TÜFE, GSYİH, doğrudan yabancı yatırım miktarı ve işsizlik değerleri ile kredi derecelendirme kuruluşu Moody's Investors Service Inc.'in yine bu tarih aralığında duyurduğu kredi notları arasında bir nedenselliğin var olup olmadığı araştırılmıştır. Çalışmanın ilk bölümünde kredi derecelendirme kavramının tanımı ve tarihi gelişimine değinilmiş, konu ile ilgili olarak literatür taraması yapılmasının sonrasında kredi derecelendirmenin amacı ve finansal piyasalara sunduğu katkılar açıklanmıştır. Analiz kısmında ise ADF birim kök testi, Johansen eşbütünleşme testi ve Granger nedensellik testleri yapılmıştır. Analiz sonuçları incelendiğinde, Moody's in açıkladığı kredi derecelendirme notlarıyla

Türkiye'nin makroekonomik verileri arasında bir Granger nedensellik ilişkisinin olmadığı sonucuna varılmış, buna karşın yalnızca işsizliğin GSYH'nin; TÜFE'nin ise işsizliğin nedeni olduğu belirlenmiştir.

Kredi derecelendirme kuruluşlarının ülkelerin kredi notlarını ve not görünümelerini belirlerken uyguladıkları değerlendirme metodolojileri ve kriterleri özellikle 2008 yılında ortaya çıkan ekonomik kriz sonrasında eleştirilere hedef olmuş, söz konusu kuruluşların objektif ve şeffaflıkları ciddi anlamda sorgulanmaya başlanmıştır.

Günümüzde ülkelerin ve kurumların borçlanma maliyetlerini belirleyen ve onların ekonomik hayatta varlıklarını devam ettirebilmelerini sağlayan derecelendirme olgusu, finansal piyasada oligopol haline gelmiş ve “üç büyükler” olarak adlandırılan kredi derecelendirme kuruluşları tarafından küresel ölçekte sermaye akışını yönlendirmede kullandıkları bir araç haline gelmiştir. Bu bağlamda çalışmamızda ulaştığımız sonuçlar, kredi derecelendirme kuruluşlarının ülkemizin not değerlendirmelerinde objektif kıstaslardan daha çok siyasi güdülerle hareket ettiklerini, Türkiye'nin ekonomik durumunun açıklanan notlarla ilgisiz olduğu ve Gülmez & Gündoğan (2014) 'ın çalışmalarında vurgulanan sonuçlarla benzerlik taşıdığı görülmüştür.

### **Kaynakça**

- Acar, Ozan (2011), Yapısal Reformsuz Kredi Notu Artışı Olmaz, **Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı**,TEPAV Politika Notu. 1-21
- Akbulak, Y. (2012),”Kredi Derecelendirme veya Rating Kavram ve Ölçütler”, **İSMMMO Mali Çözüm Dergisi**, 3.
- Akçayır, Ö. (2013). “Uluslararası Kredi Derecelendirme Kuruluşları ve Güvenirliklerinin Sorgulanması Türkiye'nin Kredi Derecelendirme Geçmişi ve Bugünü”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisan Tezi, İsparta.
- Başarır, Ç., ve Ketten, M. (2016), “Gelişmekte Olan Ülkelerin CDS Primleri İle Hisse Senetleri Ve Döviz Kurları Arasındaki Kointegrasyon İlişkisi”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 8(15), 369-380.
- Çalışkan, Ö. V. (2002), Kredi Derecelendirme Kuruluşları Ve Risk Değerlendirme Kriterleri”, **G.Ü İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 4(1), 1-13.
- Demir, M. (2014), “Kredi Derecelendirme Kuruluşları Derecelendirme Süreçleri Ve Türkiye”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Aydın.
- Dickey, D.A. ve W.A. Fuller (1981), “Likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with a Unit Root”, **Econometrica**, 49(4), ss.1057-1072.

- Eke, S. (2013), “Ticari Alacak Riskleri Yönetiminde Kredi Sigortaları Ve Ekonomik Büyümeye Etkisinin İncelenmesi, Nedensellik Analizi”, **Finansal Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi**, 5(9).
- Engle, R. F., & Granger, C. W. (1987), “Co-Integration And Error Correction: Representation, Estimation, And Testing”, **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, 251-276.
- Ersan, İ., & Günay, S. (2009), “Kredi Riski Göstergesi Olarak Kredi Temerrüt Swapları (CDSs) ve Kapatma Davasının Türkiye Riski Üzerine Etkisine Dair Bir Uygulama”, **Bankacılar Dergisi**, 71, 3-22.
- Gülmez, A. ve H. Gündoğan (2014), “Uluslararası Politik İktisat Çerçevesinde Kredi Derecelendirme Kuruluşlarının Türkiye Uygulaması”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 2014. 2(4).
- Gür, T.H. ve H. Öztürk (2011) Ülke Riski, Derecelendirme Kuruluşları, Aksaklıklar ve Yeni Düzenlemeler/Country Risk, **Sosyoekonomi**, 2, p. 69.
- Johansen, S. (1988), “Statistical Analysis of Cointegrating Vectors”, **Journal of Economic Dynamics and Control**, 12, ss.231-254.
- Johansen, S. ve Juselius, K. (1990), “Maximum Likelihood Estimation and Inference on Co-integration-with Applications to the Demand for Money”, **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, 52(2), ss.169-210.
- Karaca, O. (2003), “Türkiye’de Enflasyon-Büyüme İlişkisi: Zaman Serisi Analizi”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 4(2), ss.247-255.
- Tutar Erdinç, Filiz Tutar ve Mehmet Vahit Eren (2011). “Uluslararası Kredi Derecelendirme Kuruluşlarının Rolü, Güvenirlilik Açısından Sorgulanması Ve Türkiye”, **Akademik Bakış Dergisi**, 25.
- www.fitchratings.com, Fitch Ratings Ltd.
- www.moodys.org, Moody’s Investors Service Inc.
- www.standardandpoors.com, Standard & Poor’s Ratings Services Corp.
- www.tcmb.gov.tr, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
- Yazıcı, M., (2009), “Kredi derecelendirme Kuruluşları ve Önemi Denetimi”, **Maliye ve Finans Yazıları Dergisi**, 2009. 82.